



PÁZMÁNY

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

Doktori értekezések 26.

SÁNTHA GYÖRGY

A MENEDZSELT ÁLLAM

*A menedzsmentciklusok
és az öntökéletesítő folyamatok jelentősége
a közigazgatás-fejlesztésben*

PÁZMÁNY PRESS

Sántha György

A menedzselt állam

*A menedzsmentciklusok és az öntökéletesítő folyamatok
jelentősége a közigazgatás-fejlesztésben*

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

DOKTORI ÉRTEKEZÉSEK 26.

Sorozatszerkesztő: *Pogácsás Anett*

Témavezető:
Prof. Dr. Tamás András

© Sántha György, 2023
© PPKE JÁK, 2023

ISSN 2064-1907
ISBN 978-963-308-458-8

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Komáromi László dékán

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Készült a XXXXXXX

TARTALOM

I. fejezet: Bevezető	9
1. A kutatás és az értekezés célja.....	9
2. Kutatási hipotézisek.....	10
3. A dolgozat tartalmi felépítése, alkalmazott módszerek.....	12
II. fejezet: A közigazgatás és a menedzsment egymáshoz való viszonyának tudományelméleti áttekintése	15
1. Állam- és jogtudományi fogalmi megközelítések.....	15
1.1. Az állam és államtudomány fogalmáról.....	15
1.2. A kormányzás és hatalomgyakorlás fogalmáról.....	21
1.3. A közigazgatás és közigazgatás-tudomány fogalmáról.....	31
1.4. A menedzsment fogalmáról.....	37
2. A közigazgatás és a menedzsment találkozása.....	51
2.1. A közjogi és a magánjogi igazgatási rendszerek egymáshoz való viszonya.....	52
2.2. A menedzsmentciklus fogalmának kialakulása és jelentősége.....	68
2.2.1. <i>Az általános értelemben vett menedzsmentciklus vezetéstudományi háttere</i>	69
2.2.2. <i>Az öntökéletesítő menedzsmentciklus és W. E. Deming megközelítése</i>	71
2.3. A bevált menedzsment rendszerek (management systems) útja a tételes jogba.....	86
2.3.1. <i>A probléma érzékelésének és a megoldásra vonatkozó hipotézisek felállításának időszaka</i>	92
2.3.2. <i>A kísérletezés és a megfigyelés időszaka</i>	94
2.3.3. <i>A szakmai szabályozások időszaka</i>	96
2.3.4. <i>A jogi legitimáció, a jogi szabályozás időszaka</i>	98
2.3.5. <i>Az intézményi és jogi kultúra átépülésének időszaka</i>	99
2.4. A közmenedzsment jelenségről.....	100
2.5. A jó állam és a menedzsment egymáshoz való viszonya.....	104
2.6. A „menedzselt államokban” használatos menedzsment technikák...	128

III. fejezet: Az állam működése menedzsmentciklus fázisok szerint (helyzetelemzés)	143
1. Tervezés ('Plan')	145
1.1. A makro szintű állami tervezés magyarországi helyzete	145
1.1.1. A rendszerváltozás előtti tervutasításos gazdálkodás rendszere...146	
1.1.2. A rendszerváltozás utáni elsődleges állami tervező gyakorlat.....150	
1.1.2.1. A szakigazgatási szintű stratégiai tervezésről.....154	
1.1.2.2. Az államháztartási tervezésről.....169	
1.1.2.3. Az operatív szintű kormányzati tervezéséről:.....178	
1.1.3. Másodlagos makro szintű állami tervezési gyakorlatok a rendszerváltozás után.....182	
1.1.3.1. A területi tervezés szerepének felértékelődése:.....183	
1.1.3.2. Az európai uniós támogatásokat lebonyolító intézményrendszer létrejötte.....186	
1.1.3.3. Intézményesült kapcsolódás az Európai Unió tervező rendszereihez.....188	
1.2. Az intézményi (mikro) szintű tervezés helyzete.....196	
1.2.1. Intézményi szintű tervek a közigazgatásban	197
1.2.1.1. Intézményi stratégiák a közigazgatásban:	197
1.2.1.2. Költségvetési szervek elemi költségvetésének összeállítása	202
1.2.1.3. Intézményi munkatervek a közigazgatásban	203
1.2.2. Funkcionális intézményi tervek	205
1.2.3. Egyéb intézményi szintű tervek	207
2. Megvalósítás ('Do').....	212
2.1. Az állam makro szintű tervmegvalósító képessége.....213	
2.1.1. Éves államháztartási költségvetési tervek	226
2.1.2. Euro-atlanti integráció	227
2.1.3. Nemzeti Jogharmonizációs Program.....228	
2.1.4. Európai uniós, illetve egyéb nemzetközi támogatási programok	230
2.1.5. Schengeni Program.....232	
2.1.6. Széll Kálmán Terv (Konvergencia Program).....234	
2.1.7. A Magyar Program Intézkedési Terve	235
2.1.8. Deregulációs és jogegyszerűsítési programok	237
2.2. Az állam mikro szintű tervmegvalósító képessége.....238	
2.2.1. Intézményi stratégiák megvalósítása, munkatervek végrehajtása	241
2.2.2. Éves (elemi) költségvetési tervek megvalósítása	244
2.2.3. Funkcionális tervek megvalósítása	249
2.2.3.1. Humánerőforrás-fejlesztési tervek megvalósítása, humánerőforrás-gazdálkodás	250

2.2.3.2. Informatikai stratégiák és fejlesztési tervek megvalósítása, IT szolgáltatásmenedzsment	253
2.2.4. Egyéb intézményi szintű tervek megvalósítása	255
2.2.4.1. Ellenőrzési tervek megvalósítása	256
2.2.4.2. Különböző intézkedési tervek megvalósítása.....	256
2.2.4.3. Esélyegyenlőségi és fenntarthatósági tervek megvalósítása	258
2.2.4.4. Fejlesztési programok és projekttervek megvalósítása.....	260
3. Nyomon követés ('Monitoring') és ellenőrzés ('Check')	262
3.1. A tervek megvalósításának nyomon követése, monitorozása.....	267
3.1.1. Az Állam makro szintű nyomon követő (monitorozó) funkciói.....	270
3.1.1.1. A kormányzati stratégiai tervdokumentumok nyomon követése a KSIR-rendelet szerint	270
3.1.1.2. A Jó Állam Mutató Rendszer (JÁM).....	274
3.1.1.3. A Széchenyi 2020 Program monitorozása	277
3.1.1.4. Különböző feladat-monitorozó rendszerek	279
3.1.2. Intézményi (mikro szintű) nyomon követő (monitorozó) funkciók	281
3.1.2.1. Feladat-monitorozó rendszerek.....	282
3.1.2.2. Szervezeti kontrolling rendszerek kialakítása és működtetése.....	282
3.1.2.3. SLA-rendszerek működtetése	286
3.2. A tervek megvalósításának ellenőrzése, felügyelete	287
3.2.1. Az Állam makro szintű terv-megvalósítást ellenőrző, felügyelő funkciói	288
3.2.1.1. Az ÁSZ teljesítményellenőrzései.....	289
3.2.1.2. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzései	290
3.2.1.3. Az állami tervező rendszer feletti szakmai felügyelet	293
3.2.2. A tervek megvalósításának intézményi (mikro) szintű felügyelete és ellenőrzése	295
3.2.2.1. Belső ellenőrzési és belső kontroll rendszerek.....	295
3.2.2.2. Önállóan kialakított, eseti tervmegvalósítást felügyelő és ellenőrző megoldások.....	297
4. Értékelés, beavatkozás ('Evaluation'/ 'Action')	299
4.1. Az Állam makro szintű tervezést kiértékelő, illetőleg beavatkozó funkciói.....	302
4.1.1. Az Országgyűlés és a Kormány részére benyújtott beszámolók, illetve jelentések.....	303
4.1.2. Az Állami Számvevőszék teljesítményértékelései.....	304
4.1.3. A KSIR-rendelet szerinti értékelések és felülvizsgálatok.....	307
4.1.4. A jogalkotási törvény szerinti utólagos hatásvizsgálatok.....	311
4.1.5. A kormányfő évértékelő beszédei.....	315
4.2. Intézményi (mikro szintű) tervezést kiértékelő és beavatkozó funkciók.....	317

4.2.1. Az intézmények éves jelentései, beszámolóí.....	317
4.2.2. A belső kontrollrendszer működtetéséhez kapcsolódó rendszeres értékelés és jelentéstétel.....	319
4.2.3. Az integritás tervek végrehajtásáról készített jelentések	320
4.2.4. A Közös Értékelési Keretrendszer (CAF) alkalmazása.....	321
4.2.5. Külső szakértői értékelések (peer reviews)	323
4.2.6. Egyéni teljesítményértékelő rendszerek intézményi szinten.....	324
IV. fejezet: Következtetések, összegzés	329
1. A fontosabb fogalmak rendszerezése.....	329
2. Az egyes állami funkciók PDCA logikát követő értékelése.....	331
3. Az előzetes kutatási kérdésekre adott válaszok.....	339
3.1. Az öntökéletesítő folyamatciklusoknak van-e helye a közigazgatásban?	339
3.2. Az állam mennyire működtethető tervszerű alapokon?	343
3.3. Mérhető-e a közcélú tervek teljesülése?.....	348
3.4. Milyen a (köz)igazgatás és a (köz)menedzsment közötti viszony?	350
4. Javaslatok	353
4.1. Általános jellegű javaslatok.....	353
4.1.1. A jó állam koncepció kiegészítése a „menedzselt állam” gondolatiságával	353
4.1.2. A jó állam számára is hasznos menedzsmenteszközök elterjesztése a közigazgatásban.....	355
4.1.3. Nagyobb figyelem a digitális államra és a közigazgatási informatikára.....	356
4.2. Konkrét javaslatok	357
4.2.1. A „menedzselt állam” szintjére jutáshoz szükséges beavatkozások	357
4.2.1.1. Tervezés ('Plan')	357
4.2.1.2. Tervmegvalósítás ('Do')	358
4.2.1.3. Nyomon követés, mérés, értékelés ('Chek' & 'Act')	360
4.2.2. Hasznos menedzsmenteszközök elterjesztése a közigazgatásban	361
4.2.3. A digitális állam és a közigazgatási informatika megerősítése	365
5. Zárszó, köszönetnyilvánítások.....	367
Irodalomjegyzék.....	371

I. FEJEZET BEVEZETŐ

1. A kutatás és az értekezés célja

Mindenekelőtt úgy gondolom, hogy – felépítésében és tartalmában – ez egy rendhagyó doktori értekezés, melynek már a címe is magyarázatra szorul.

A címmel kapcsolatban induljunk ki abból, hogy az elmúlt évtizedekben szokás lett sokféleképpen címkézni az állam fogalmát: „jó állam”, „erős állam”, „fejlesztő állam”, „gondoskodó állam” stb. „Menedzselte” vagy pláne „jól menedzselte” állam¹ szóösszetétellel ugyanakkor két évtizedes pályafutásom során még nem találkoztam. Annak ellenére, hogy nagyon is időszerűnek tartom a közigazgatás- és az államtudomány továbbfejlődését egy olyan irányba, amely nem csupán a „mit?” és a „miért?” kérdéseire keresi a válaszokat, hanem a „hogyan?” tekintetében is ad érdemi támpontokat azoknak, akiknek lehetősége, felhatalmazása van a mindennapok alakítására.

Fontosnak tartom előrebocsátani, hogy a címmel nem a Magyarországon „lapos karrierívét” befutó új közmenedzsment (*new public management*) irányzat iránt érzett nosztalgikus érzéseket kívánom felerősíteni. Éppen ellenkezőleg: a jó kormányzás (*good governance*) paradigmába illetlenül szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy az üzleti tudományokban elterjedt menedzsment és menedzsmentciklus fogalmaknak az állam működtetésében is van helye, tere, illetőleg karrierlehetősége.

Dolgozatommal egy új, „szerethetőbb” értelmet is szeretnék adni ezeknek az idegen hangzású, angolszász kifejezéseknek. Az igazgatástudomány piaci és állami fogalomrendszerének egymáshoz közelítésére irányuló törekvéseimben

¹ A „*state management*” vagy a „*managed state*” fogalom a tudomány XXI. századi (angol) nyelvén egyelőre csupán informatikai szakkifejezésként él. Utóbbi leginkább az informatikai rendszerek felhasználói felületeinek (*user interface*) programozásával hozható kapcsolatba, ahol a szoftverfejlesztők az egyes funkciók ki-, illetve bekapcsolt voltának állapotváltozásait igyekeznek módszeresen nyomon követni, „menedzselni”.

különösen megtisztelő lenne számomra, ha azt a vonalat rajzolhatnám tovább, amely 1945. március 24-én, Héregen – Magyary Zoltán professzor halálával – megszakadt.

Közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatos eddigi munkaköri feladataim ellátása során számos nehezen megoldható igazgatási problémával szembesültem. Ennek egyik fontos oka, hogy a feladatok tervezése, módszeres végrehajtása, valamint a megvalósult eredmények mérése és kiértékelése még mindig új, „idegen” tevékenységként határozható meg a napi közigazgatási gyakorlatban. A fejlett országok igazgatási sztenderdjétől elmaradó magyar közigazgatási kultúra háttérben meghúzódó okok között emelem ki, hogy a közigazgatási szakemberek számára hiányosan állnak rendelkezésre a magas szintű munkavégzéshez támpontot jelentő, közigazgatási adatok, információk, szakmai módszertanok (*methodology*), illetve feldolgozott tapasztalatok (*lessons learned*) és jó gyakorlatok (*best practices*). A hazai költségvetési intézmények vezetőinek jelentős része emellett még napjainkban is idegenkedik a stratégiai tervekből levezetett, projektszerű feladatok végrehajtásának – a hagyományos *ad hoc* közigazgatási működéstől eltérő – elvi, módszertani, illetve gyakorlati megközelítésétől. Mivel ez utóbbiak célja, értelme, illetőleg gyakorlata nem világos számukra, a haladó igazgatási megoldások közigazgatási létjogosultságát sem ismerik el.

Kutatásom során ezért olyan területeket igyekeztem feltárni, amelyeknek – bár már sokat beszélünk róluk – Magyarországon még mindig nincs kellő szakmai megalapozása és elismertsége, ám amelyeknek a közfeladatok jogszerű, valamint hatékony és eredményes ellátása szempontjából döntő jelentősége van.

2. Kutatási hipotézisek

Kutatásom első alapkérdése, hogy az állam feladatellátásában hol és mennyiben van helye a ciklikusan megújuló, öntökéletesítő folyamatoknak, azaz a menedzsmentciklusoknak (*PDCA*)²? E témakörön belül a következő kérdéseket vetem fel.

- Az egész közfeladatellátó rendszert átfogóan tekintve – államszervezési szinten – milyen jogi és intézményi kapcsolatok azonosíthatók

² PDCA: 'Plan!' 'Do!' 'Control!' 'Act!' – azaz: „Tervezd!” „Csináld!” „Ellenőrizd!” „Avatkozz be!” A hazai szakirodalomban Muha Lajos és Szádeczky Tamás „TVEB”-nek fordítja („Tervezés”, „Végrehajtás”, „Ellenőrzés”, „Beavatkozás” – TVEB), ld. MUHA–SZÁDECZKY i. m. 18–19.

a tervező, végrehajtó és ellenőrző funkciók között? E tekintetben közigazgatásunkban – szervezeti (*mikro*) és intézményrendszeri (*makro*) szinten – működhetnek-e az üzleti tudományokban jól ismert *öntökéletesítő folyamatok*? Magyarországon a közfeladat-ellátó rendszer működésében azonosíthatók-e a PDCA-ciklus szerinti tervező, végrehajtó, nyomon követő, ellenőrző és kiértékelő funkciók? Ha igen, akkor ezek alkalmazása mennyire tudatos, illetve mennyire alkotnak rendszert?

- Az egyre közismertebbé váló üzleti menedzsment technikáknak melyek a közigazgatáson belüli tipikus alkalmazási lehetőségei, területei?

Második alapkérdésem a PDCA-cikluson belüli tervező (*'Plan!'*) funkciók vizsgálatára irányul, amely során arra kívánok fókuszálni, hogy az állam mennyire működtetendő, működtethető tervek szerint és mennyiben *ad hoc* alapokon? E témakörön belül a következő kérdéseket vetem fel.

- Kérdés, hogy feladata-e a közigazgatásnak szakmai koncepciók, stratégiák, programok és projektek kidolgozása?
- Egyáltalán közfeladatnak tekinthető-e a tervezés? Ha igen, kiknek a felelőssége, illetve milyen célból, milyen rendszerességgel és főleg milyen szakmai módszertanok szerint végzendő közérdekű tevékenységről beszélhetünk?
- Milyen a jogi normák („jogtest”) és a programnormák („stratégiatest”) egymáshoz való viszonya, illetve, hogy milyen az egyes stratégiai tervdokumentumok közötti ideális viszony? Például a jogi normákhoz hasonlóan beszélhetünk-e tervek közötti hierarchiáról?³

Harmadik kutatási alapkérdésem a PDCA-cikluson belüli monitorozó és ellenőrző (*'Check!'*) funkciók vizsgálatával kapcsolatos, amely során azt kutatom, hogy Magyarországon ki, hogyan és kinek az érdekében méri a közcélú tervek teljesülését?

- Ehhez kapcsolódóan kérdés, hogy a közigazgatásban milyen módszerek alkalmazhatók a tervszerű feladatellátás nyomon követésére? Magyarország Kormánya ugyanis bár 2012 tavaszán előírta meghatározott stratégiai tervdokumentumok vonatkozásában a végrehajtás

³ Ezekre a kérdésekre a Kormány 2012 elején választ adott a kormányzati stratégiai irányítási rendszerről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet elfogadásával, melynek gyakorlati alkalmazása ugyanakkor továbbra is számos fontos, megválaszolandó kérdést vet fel.

monitorozását, rendszeres értékelését és utólagos felülvizsgálatát,⁴ az indikátor képzés és a monitorozás tekintetében mintha csak kevés gyakorlati tapasztalat állna rendelkezésre.

Végezetül – negyedikként – felvethető az a közigazgatás-tudományi, közigazgatás-tudománytörténeti kérdés, hogy napjainkban egyáltalán mi a magánigazgatás (menedzsment) és a közigazgatás (közmenedzsment) közötti viszony? Igaz-e az a *Jenei György* féle állítás,⁵ hogy a közigazgatás és a közmenedzsment nem állnak messze egymástól és utóbbi lényegében a hagyományos közigazgatás megújítására adott egyik válasz, vagy – ahogyan tizenöt évvel ezelőtt még *Horváth M. Tamás* jegyezte meg⁶ – az új közmenedzsment egyszerűen csak a hagyományos közigazgatásunk mellé lép?

3. A dolgozat tartalmi felépítése, alkalmazott módszerek

A fenti kérdések megválaszolása érdekében doktori dolgozatomban előbb egy fogalmi, közigazgatás-tudománytörténeti áttekintést végzek, amelyet követően a menedzsment folyamatokkal és az ismétlődően megújuló menedzsment ciklusokkal kapcsolatos definíciós keretek rögzítésére teszek kísérletet. Ez segíti a magyarországi közfeladat-ellátási rendszerek későbbi elemzését, ahol az adott területre vonatkozó szabályozásban, illetőleg az intézmények napi működésében próbálom meg azonosítani a menedzsmentciklusok szerinti működés logikáját. Vizsgálataim során a menedzsmentciklusok legáltalánosabban meghatározható tartalmi elemei szerint

- a tervezés,
- a tervszerű megvalósítás,
- a nyomon követés (monitoring) és
- az értékelést követő beavatkozás

mozzanatait követve írom le a magyarországi állapotokat.

A fogalmi rendszererezés és az öntökéletesítő menedzsmentciklus egyes szakaszai szerint elvégzett helyzetelemzést követően, dolgozatom utolsó fejezetében fogalmazom meg következtetéseimet, téziseimet, továbbá átfogó jellegű és konkrét fejlesztési javaslataimat.

⁴ Ld. a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 20–23. §-ait.

⁵ JENEI (2006) i. m. 87–90.

⁶ HORVÁTH M. i. m. 29–30.

A dolgozat elkészítése során az alábbi kutatásmódszertani eszközöket alkalmaztam.

- Jogi dogmatikai elemzést végeztem, ennek érdekében közigazgatás-elméleti és tudománytörténeti tárgyú könyvtári forráskutatást, forrás-elemzést folytattam.
- A hatályos jogi szabályozás szisztematikus áttekintésével, a közcélú tervezés elméleti és jogi alapjainak meghatározása érdekében jogszabály-elemzést végeztem, továbbá egy összehasonlító nemzetközi alkotmányelemzés keretében átolvastam az Európai Unió tagállamainak alaptörvényeit annak megvizsgálása érdekében, hogy az európai országok alkotmányos szinten foglalkoznak-e a közcélú tervezés kérdéseivel.
- A tervező rendszerek hazai történeti előzményeinek áttekintése, illetőleg az állami szintre emelt tervgazdálkodás tapasztalatainak összegzése érdekében további forráskutatást, forráselemzést végeztem.
- A nemzetközi közigazgatás-fejlesztési gyakorlat megismerése érdekében korábbi nemzetközi tanulmányútjaim során szereztem személyes tapasztalatokat. Az Egyesült Királyságban (2008) egy rövidebb kiküldetés keretében a Miniszterelnöki Kabinetiroda (*Cabinet Office*) és a legfőbb ellenőrző szerv (*Court of Audit*) munkatársaival konzultálva a kormányzati tervezés, valamint az ágazati mérés és monitorozás kísérleti megoldásait vizsgálhattam. Az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának (*U.S. State Department*) szervezésében 2009-ben egy egyhónapos tanulmányút keretében a szövetségi és a tagállami szinten alkalmazott – nyomon követést és ellenőrzést biztosító – igazgatási megoldásokat tanulmányozhattam az átláthatóság és az elszámoltathatóság javítása érdekében. A Holland Királyságban az Európai Bizottsággal és a Nemzetközi Fejlesztési és Együttműködési Szervezettel (OECD) közösen kidolgozott integritásirányítási keretrendszer (*Integrity Management Framework*) gyakorlati bevezetésének tapasztalatait ismerhettem meg a feladatban résztvevő kormányzati és számvevőszéki szakemberekkel kialakított szakmai együttműködés során.
- A magyarországi kormányzati stratégiai tervek rendszerének („*stratégiatest*”) áttekintése érdekében, az elmúlt években igyekeztem összegyűjteni a nyilvánosan elérhető országos és szakigazgatási tervdokumentumokat. Dolgozatomban ezek csoportosításával és

feldolgozásával fogalmazom meg helyzetelemző megállapításaimat és javaslataimat.

- A doktori értekezés elkészítése érdekében kormányzati munkatapasztalataimhoz kapcsolódó, konkrét eseteket (KSIR-rendelet, integritás-rendelet, nemzeti adatpolitikai stratégia megalkotása) dolgoztam fel, az ennek során feltárt összefüggéseket – korábbi publikációim mellett – igyekeztem e dolgozatban is kifejteni (a IV. fejezet 1. alfejezetében).
- A vezetési tanácsadói munkám során az elmúlt közel egy évtizedben szerzett információkat, illetve konkrét példákat igyekeztem beépíteni az értekezésnek az állam monitorozó, mérő és nyomon követő funkcióiról szóló részeibe.

Budapest, 2021. február 28.

II. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS ÉS A MENEDZSMENT EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYÁNAK TUDOMÁNYELMÉLETI ÁTTEKINTÉSE

1. Állam- és jogtudományi fogalmi megközelítések

A következőkben azokat a fogalmakat járom körbe, amelyek nélkülözhetetlenek a 4. fejezetbeli következtetések megértéséhez. Ilyen a sokszor és sokak által különbözőféleképpen definiált állam, közigazgatás, a kormányzás és a menedzsment fogalma, ugyanakkor kevésbé ennyire egyértelmű a menedzsmentciklus és az öntökéletesítő menedzsmentciklus megfogalmazás.

1.1. Az állam és államtudomány fogalmáról

Mivel dolgozatom tárgya az állam, nem kerülhető meg, hogy rögzítsük, a továbbiakban mit értünk *állam*, illetve *államtudományok* alatt.

Takács Péter megközelítésében az állam egyfajta *unitas multiplex*, azaz a sokféleség egysége,⁷ „[...] számos egymástól eltérő jellegű és különböző természetű jelenség összekapcsolódása. Sok más jelenséghez, például a joghoz hasonlóan egyszerre valóság és eszme, társadalmi tény és norma, hatalmi viszony és jogviszony, tevékenység és intézmény, tényleges gyakorlat és gondolat.”⁸ Az állam ebben a megfogalmazásban tehát a bonyolult és összetett jelenségek között teremt rendet.

Természetesen az állam fogalomnak hosszabb időn keresztül kellett fejlődnie, míg eljuthattunk a fentihez hasonló komplex definíciókhoz. Így például a Krisztus előtti IV. században élt *Arisztotelész* még a városállamokra (polisz)

⁷ Vö. az Európai Unió hivatalos jelmondata: „Egység a sokféleségben”.

⁸ TAKÁCS (2010) i. m. 17.

érti azt, hogy az nem más, mint „a hasonlóak társulása a lehető legtökéletesebb élet céljából”. A filozófus *Politika* című művének III–IV., illetve VII–VIII. könyveiben fejti ki azokat az állammal kapcsolatos elméleteit, amelyek máig alapjai a modern államtani (politológiai) tudományoknak. *Arisztotelész* megfogalmazásában az állam egy olyan – a legfőbb jó elérésére törekvő – közösség, mely az egyén és a közösség érdekellentéteit képes harmonizálni.⁹

Azután – majd’ két és fél ezer évvel később – *Bibó István* 1947-es akadémiai székfoglaló előadásában jegyzi meg, hogy

„Valami egészen döntő változás kezdődik a keresztény, és pedig a nyugati keresztény államelmélet kezdetével. *Szent Ágostonnak De Civitate Dei*, az Isten városáról, az Isten államáról szóló műve jelzi ezt a fordulatot. Furcsán hangozhatik ez, hiszen mi volna legalább annyira, sőt minden ókori államelméletnél jobban távol a politikai hatalom aktualitásától, mint az az államelmélet, mely a földi uralmakkal szemben az Isten királyságát állítja szembe. Mégis az európai államelmélet fordulata itt kezdődik. Kezdődik azzal a tétellel, hogy minden hatalom, minden uralom a bűnbeesésnek, a bűnnek következménye, s csakis annyiban menthető és igazolható, ha célja a bűnbeesés következményeinek a csökkentése. Mai szekularizált szóval ezt a tételt úgy fejezhetnénk ki: a hatalom demoralizál, a hatalom igazolásra szorul, a hatalomgyakorlás csak valamilyen morális célja révén kaphat igazolást, nyerhet felmentést.”¹⁰

A XIII. században élt *Aquinói Szent Tamás* állam definíciója – az ókori görögökhöz hasonlóan – etikai és természetjogi megközelítésű, a domonkos rendi tudós szerzetes ugyanakkor az államot a már a keresztény ember világszemlélete szerint írja le „A teológia foglalata” című művében, részletesen kitérve az államnak az egyházzal való viszonyára is. *Aquinói Szent Tamás*nál az állam a mindenség részeként jelenik meg, melyet Isten alkotott és kormányoz. Az állam különböző képességekkel rendelkező, erkölcsi lények közössége, akiket az államnak segítenie kell céljaik elérésében, mely utóbbi az erkölcsi tökéletesedés. Ebben az államnak az egyházzal együtt – de attól részben függetlenül – vannak feladatai. Így pl. a „közjó” biztosításával megfelelő életkörülményeket kell biztosítani az emberek számára.¹¹ *Aquinói Szent Tamás*nál a *közjó* mellett

⁹ ARISZTOTELÉSZ i. m. 255., 266.

¹⁰ BIBÓ (a) i. m.

¹¹ ARCHIBALD (1990) i. m. 111–117.

megjelenik a *rend* fogalma is, mely utóbbit az állam olyan törvényekkel biztosít, amelyek Isten értelmét tükrözik. Tanításaiból pedig az is következik, hogy ha társadalmi létünk egy átfogó rend része, melyet az állam törvényekben hoz létre, akkor magának az állam tevékenységének is e törvényekben megszabott rendhez kell igazodnia. *Aquinói Szent Tamás* ezzel megveti a jogállam fogalmi alapjait is. Hozzáfűzi azt is, hogy a kormányzati tevékenység alapja a jog, a polgár pedig csak addig köteles engedelmeskedni a hatalomnak, amíg az jogszerűen működik.

A későbbi századok társadalomtudósai¹² az államot már nemcsak az ideák oldaláról, hanem jól körülhatárolható és nagyon is kézzel fogható intézmények összességeként írják le, amelyekben már megjelenik a szereplők közötti alá- és fölérendeltségi viszony, a legfőbb hatalom, illetve a közhatalom gyakorlásának logikája és a szuverenitás gondolata. A késő középkorban – a társadalom és a gazdaság fejlődésével, nem utolsósorban az írásbeliség terjedésével – a világi szerzőknél is megszorodnak a különféle állam megfogalmazások. *Paczolay Péter* értekezésében úgy fogalmaz, hogy

„[...] a szakirodalom hagyományosan *Niccolo Machiavelli* (1469–1527) firenzei kancellár munkásságához köti az államfogalom megalkotását. *Machiavelli* A fejedelem című munkájában többféle értelemben is használja az állam kifejezést: a politikai hatalom alanyának és a területi uralomnak a megjelölésére, illetve együttesen is.”¹³

Ezt követően a XVII. században élt angol *Thomas Hobbes* *Leviatán* című államelméletében már az egyént állítja a központba, aki mindent az önfenntartás érdekében tesz, és akinek az életét eredendően a természeti törvények határozzák meg. *Hobbes* szerint az abszolút jót nem lehet meghatározni, de azt el lehet érni, hogy az egyének egyfajta társadalmi szerződésben megteremtsek a céljaik eléréséhez szükséges társadalmi feltételeket. Ilyen módon az egyének átruházzák jogukat a *Leviatán*nak nevezett hatalomra, amiért az védelmezi őket. *Hobbes* szerint ez a szuverén alkotja a törvényeket, akinek ezt a szabadságát – a természeti törvényeket leszámítva – nem akadályozza semmi, még „Isten parancsa” sem. Aki nem veti alá magát a törvényeknek vagy megszegi azokat, az büntethető. A korábbi teológiai megközelítésekkel merőben ellentétes véleményt megfogalmazva, *Hobbes* szerint tehát a vallás is a szuverén hatalma

¹² Ld. pl. *BODIN* i. m.

¹³ *PACZOLAY* (1997) i. m.

alá tartozik, sőt, a szuverén határozza meg a hivatalos imádságok formáit is. „Mivel Isten természetéről nem tudunk semmit, ezért az Isten imádatának módszerét is a szuverénre kell bízni, [...] szuverén nélkül az állam puszta szó” – írja a *Leviatánban*.¹⁴

Honfitársához hasonlóan *John Locke* is a XVII. századi angliai viszonyokból indul ki, ám ő nem az egyének konfliktusait tartja természetesnek, hanem a békés állapotot. A konfliktus szerinte abból adódik, hogy egyesek nem tartják be a természeti törvényeket. A Közösségek márpedig ennek a békés állapotnak a biztosítására hoznak törvényeket, sőt – az önbíráskodást megakadályozandó – megfelelő (bírói) szervet is létrehoznak. *Locknál* a társadalmi szerződés gondolatán túl már megjelenik a hatalomgyakorlás „alaphármasa” is: a törvényhozás, a végrehajtás és föderatív hatalomgyakorlás.¹⁵

Arra a kérdésre, hogy „mi az állam?” *Christian Thomasius* már 1727-ben egy meglehetősen jó formális definíciót adott, melynek értelmében „az állam a joguralom létesítése, a szellemi és anyagi tőkélyesbülés előmozdítására, határozott területen közös főhatalom által szervezett társaság. Kellékei: a.) államterület, b.) az államlakosok vagy polgárok, c.) közös főhatalom, [és] d.) államszervezet (alkotmány).” *Takács Péter* szerint „[...] aki szorgalmas, az 1727 és 1900 között több tucat ehhez hasonló definíciót talál. Ezek egy-két részletet illetően esetleg különböznek, de a terület, a népesség és a közhatalom mind-egyikben előfordul.”¹⁶ Hasonló – sokat idézett – formális definíciót adott *Georg Jellinek*, aki 1900-ban megjelentett *Allgemeine Staatslehre* c. munkájában az addigi államtanon belül már megkülönböztette az államjogtant (*Staatsrechtslehre*) és az állam társadalomtanát (*Soziallehre des Staates*). Szerinte az állam „a földfelszín elhatárolt területén letelepedett, legfőbb hatalommal rendelkező és az által egységgé összefogott emberi sokaság.”¹⁷

Georg Jellinek államtana teljesen beleillik abba a XIX. század végi német filozófiai irányzatba, melyet *Immanuel Kant* képvisel, és amely tulajdonképpen először fogalmazza meg tisztán a jogállam követelményét (*Rechtsstaat*). *Kant* szerint ugyanis „az államnak egyszerre kell biztosítania a törvények betartatását és az egyéni szabadságjogokat.”¹⁸ Hasonló az értelme a francia *Etat de droit* fogalomnak, azzal, hogy itt – a német *Rechtsstaattal* szemben – „a jogállam po-

¹⁴ HOBBS i. m. 200–211.

¹⁵ LOCKE (1986) i. m.

¹⁶ TAKÁCS (2010) i. m. 21.

¹⁷ JELLINEK (1900) i. m.

¹⁸ Ld. erről RÉVÉSZ i. m. 218.

litikai hatalom, amelyet az igazságos jog határoz meg és részletez.” Ugyancsak az angol joguralom (*rule of law*) megfogalmazásnak, mely a teljes politikai és jogi rendre irányadó követelmény – „állam és egyén szabadságának jogilag rendezhető rendszere, amely egyaránt kiterjed közjogi és magánjogi viszonyokra.”¹⁹

Ezt követően a XX. századtól – legalább is a jogtudományban – általánossá válik, hogy a jogállam elvi talaján állva vizsgáljuk az állam működését, az állam szervezetét érintő napi jelenségeket.²⁰ Magyarországon a jogállam autentikus kiindulópontjait az új Alaptörvény és az Alkotmánybíróság vonatkozó jogértelmezései adják meg. Az Alaptörvény²¹ B) cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

Formai értelemben a jogállamiság követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek

- a jog által meghatározott szervezeti keretek között,
- a jog által megállapított működési rendben,
- a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.

Mindezek lényege, hogy a jogállamban az állam is a jog szerint kell, hogy működjön, azaz az állam köteles betartani törvényeit és egyéb jogszabályait (közhatalmi erejével ezeket ugyan megváltoztathatja, de hatályuk alatt „az előre meghatározottakhoz” kötve van).

Tartalmi értelemben a jogállamiság követelményének való megfelelés magában foglalja az Alaptörvény valamennyi rendelkezésének egyidejű érvényesülését, beleértve ebbe az emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét.²² Az államszervezet akkor működik demokratikusan, ha a demokratikus jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos rend fenntartása és működtetése alapvető követelményként magában foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét.²³ A jogállamiság normatív tartalma teszi lehetővé a közigazgatás törvények alá rendelését és az állami szervek (együtt) működésére vonatkozó további elvek megfogalmazását. Az Alkotmánybíróság

¹⁹ TAMÁS (2009) i. m. 57.

²⁰ Dolgozatomban magam is ezt teszem, és a továbbiakban a *jogállam* bonyolult fogalomrendszerével érdemben már nem kívánok foglalkozni.

²¹ Ld. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), hatályos 2012. január 1-től.

²² BALOGH–BALOGH–BÉKESI–BERKES–CSINK–HÖRCHERNÉ MAROSI–NAGY–VARGA Zs. i. m.

²³ Az Alkotmánybíróság 36/1992. (VI. 10.) AB határozatában kimondta, hogy „egy szabadságjog megsértése ugyanolyan súlyú indok lehet az államszervezet demokratikus működése zavarának megállapítására, mint az intézmények tevékenységének fennakadása.”

például az elmúlt években a jogállamiságból vezette le a hatalommegosztás követelményét²⁴ és az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettségét.²⁵

Napjainkban – a társadalmi és technikai fejlődés magasabb szintjén – az államok a szomszédos államokon túli államokkal is kénytelenek kapcsolatot létesíteni. A globalizáció korában a népek kölcsönös függésének rendszere alakul ki, amely miatt lételemük az együttműködés. Egymással kooperálni ugyanakkor csak a – már Arisztotelésznél is megfogalmazott – „hasonlóak”²⁶ tudnak, ezért a nemzetközi jog a XX. századra megalkotta azokat az állam definíciókat, amelyek fogalmi kritériumai alapján megállapítható, hogy az államok nemzetközi közösségbe milyen feltételekkel lehet felvételt nyerni. E kritériumok közül a legtöbbit hivatkozott megfogalmazás az Amerikai Államok VII. Konferenciája során 1933-ban aláírt, az Államok jogairól és kötelességeiről szóló Montevideói Egyezmény, melynek 1. cikke azzal kapcsolatban, hogy kiket kell államként elismerni, a következő négy fogalmi kritériumot fogalmazza meg: (a) állandó népesség, (b) egy (jól) meghatározott államterület, (c) kormányzat, (d) a más államokkal való kapcsolatlétesítés képessége.²⁷ Az egyezmény 3. cikkének első mondata azt is hozzáfűzi, hogy „egy állam politikai létezése független más államok elismerésétől.”²⁸

A Montevideói Egyezményben megfogalmazott deklarált államiság elvén felül ugyanakkor a gyakorlatban ténylegesen azokat az államokat ismeri el a nemzetközi jog, melyek tagjai az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ). A csatlakozással szemben támasztott – politikai, emberi jogi – feltételek miatt az elismert tagállamok száma (193) kevesebb, mint a tényleges államok száma (lásd pl. Tajvan, amely nemzetközi jogilag Kína területe vagy Észak-Ciprus, melyet csak Törökország ismer el).

Összefoglalva, a továbbiakban dolgozatomban a *Georg Jellinek* féle megfogalmazást követve, illetve a Montevideói Egyezmény szerinti kritériumokat figyelembe véve értelmezem az *állam* fogalmat (jól meghatározott államterület, állandó népesség, kormányzat, más államokkal való kapcsolatlétesítés képessége). Mivel pedig vizsgálódásom középpontjában az állam működése – és így

²⁴ Ld. az Alaptörvény C. cikk (1) bekezdését.

²⁵ Ld. a 2/1997. (I. 14.) AB határozatot.

²⁶ ARISZTOTELÉSZ i. m. 255.

²⁷ „The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.” (Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Montevideo, Uruguay, 1933. december 26.)

²⁸ Amerikai Államok Szervezete, forrás: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-40.html> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

kézenfekvő módon az állam szervezete – áll, fontos, hogy az állam különféle fogalmi meghatározásait követően rátérjek a közigazgatás és a kormányzás fogalmára.

1.2. A kormányzás és hatalomgyakorlás fogalmáról

Ahogy azt *Takács Péter* – az általam kedvelt – *Államtan* című értekezésében is megjegyzi, „a kormányzás, mint sajátos állami tevékenység a XIX. század első harmadában már kézenfekvő jelenség volt,” amely a francia *Tocqueville* „A demokráciáról Amerikában”²⁹ című művéből is látható. Ekkoriban a kormányzás ráadásul már jól megkülönböztethető a közigazgatástól is, különösen azokban az országokban, ahol a parlamentarizmus már valóban létezett (első sorban Angliában és az Egyesült Államokban).³⁰ A parlamentarizmust testközelből elsőként az empirista filozófus – egyben orvos és politikus – *John Locke* dolgozta fel a XVIII. századi Angliában. *Locke* a társadalmi szerződésről és a magántulajdonról kifejtett nézetei mellett arról is híres, hogy a polgári kormányzatról 1689-ben írt esszéjében³¹ a törvényhozó hatalom mellett a végrehajtó hatalmat is megkülönbözteti. (Sőt, még egy *föderatív*nak nevezett külképviseleti szervet is beilleszt hatalommegosztási rendszerébe.)

A kontinentális Európában a kormányzati funkciók szervezeti leképeződése – a kormányfői és a miniszteri tisztség létrejötte, valamint ezzel a kormányzás, mint állami tevékenység önálló hatalmi ágként történő elismerése – azzal egyidejűleg történt meg, hogy az alkotmányos monarchiák irányába elmozduló európai országokban általános lett az a nézet, hogy az államfő „uralkodik, de nem kormányoz.”³² Magyarországon a miniszteriális kormányzás megszületésének időpontja egészen pontosan meghatározható 1848. március 23-án, amikor a rendi Országgyűlés Felsőházában március 17-én kinevezett gróf Batthyány Lajos első magyar miniszterelnök kihirdette minisztériumának névsorát.³³ Az Országgyűlésnek és az államfőnek egyaránt felelős kormányzati rendszert az

²⁹ TOCQUEVILLE i. m.

³⁰ TAKÁCS (2010) i. m. 223.

³¹ LOCKE (2004) i. m.

³² Ld. CONSTANT (b) i. m.

³³ Érdekeség, hogy a *Ministerium* szó akkoriban még az egész Kormányt és a mögötte álló adminisztratív szervezetet jelölte, amelyen belül ügyosztályok látták el a szakigazgatási feladatok koordinálásával kapcsolatos teendőket. Így pl. a Budai Várban az Úri utca 51. szám alatt található korábbi Helytartótanácsi épületben elhelyezett – Deák Ferenc által vezetett – Igazságügyi és Kegyelmi Ügyosztály mindössze 18 fővel állt fel.

1848. évi III. és IV. törvénycikk vezette be a történeti Alkotmányba. (Formai érvényességi szempontból lényeges, hogy az áprilisi törvényeket az uralkodó, V. Ferdinánd király is szentesítette 1948. április 11-én.)

Ezzel fogalmi bevezetőmben el is jutottam addig a pontig, amikor már nem lehet mellőzni a hatalmi ágak rendszerének vázlatos áttekintését. E tekintetben a kiinduló pont nem igen lehet más, mint a felvilágosodás korának talán legnagyobb hatású írója és filozófusa, *Charles-Louis de Secondat Montesquieu*, aki a törvények szelleméről írt, 1748-ban megjelentetett tanulmányában (*De l'esprit des lois*). Ebben *Montesquieu* a hatalmat a szuverén akarataként aposztrofálja,³⁴ amit a szuverén csak addig terjeszthet ki, ameddig korlátokba nem ütközik. Hozzáteszi, hogy a hatalomnak csakis [egy másik] hatalom szabhat határt.³⁵ Az pedig, hogy a szuverén pontosan ki vagy mi, az a kormányzás formájától is függ. Ezért *Montesquieu* mindjárt definiálta is a kormányzás három alapmodelljét. Mint fogalmaz,

„megkülönböztethetünk háromféle kormányzást: a republikánust (demokratikust), a monarchikust és a despotikust. A republikánus kormányzásban az emberek testületileg birtokolják a szuverén hatalmát. A monarchikus kormányzásban egyetlen személy kormányoz az alapvető törvények szerint. A despotikus kormányzásban nincs más ismert törvény, mint egy mesternek az akarata...”³⁶

A szuverén hatalmát emellett *Montesquieu* – *John Locke*-kal³⁷ ellentétben nem kettő, hanem – három fő irányból közelítette meg, így – Anglia alkotmányos berendezkedéséről értekezve³⁸ – megjegyzi, hogy minden államban „[...] háromféle hatalom létezik: a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalom – a nemzetek joga [nemzetközi jog] által meghatározott dolgok tekintetében, valamint a végrehajtó hatalom – a magánjog által meghatározott dolgok tekintetében.”³⁹ *Montesquieu*-nél a harmadik hatalmi ág ugyancsak végrehajtó

³⁴ Angol fordítás: „[...] *the sovereign's will is the sovereign himself...*” Ld. MONTESQUIEU i. m. 8.

³⁵ MONTESQUIEU i. m. 201.

³⁶ MONTESQUIEU i. m. xvi.

³⁷ LOCKE (1986) i. m.

³⁸ Később – mint közismert – az értő szakmai közvélemény és a kortársak az értekezésnek ettől az apró momentumától elvonatkoztattak.

³⁹ MONTESQUIEU i. m. 151.

hatalomként jelenik meg, erre azonban könyvében másutt már maga is egyértelműen „bírói” hatalom szót alkalmazza.⁴⁰

Nem véletlenül volt *Montesquieu*-nek óriási hatása korának gondolkodóira, hiszen művében – *Arisztotelész*hez és *Platón*hoz hasonlóan – elemzi a hatalomgyakorlás rossz és jó formáit, ugyanakkor a görög filozófusokkal ellentétben ő már nagyon is gyakorlatias szempontok szerint hívja fel bizonyos veszélyekre a figyelmet. Ezek a XVIII. század második felében formálódó észak-amerikai államközösség alkotmány-előkészítési folyamatában is nagyon hasznos gondolatoknak bizonyultak, bár *Thomas Jefferson* személy szerint nem volt oda az Angliába túlon-túl is beleszerelmesedett franciáért.⁴¹

Méltán híresek és sokat idézettek azonban *Montesquieu*-nek a hatalmi ágak elválasztásáról írt alábbi sorai: „Ha a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság, mivel attól lehet tartani, hogy az ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni, s azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani.” *Montesquieu* szerint akkor sem lehet szabadság, ha a bírói hatalom nincs elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalmtól, hova tovább – mint azt a Török Birodalom aggasztó példáján meg is jegyzi – „minden elvesznék akkor, ha ugyanaz az ember [...] vagy a népnek ugyanaz a testülete gyakorolná ezt a három hatalmat.”⁴²

A XVIII. század óta a társadalomtudósok lényegesen továbbfejlesztették a *Montesquieu* féle hármas hatalommegosztás elvét.⁴³

- a) első lépésben a hatalmi ágak közötti „fékek és egyensúlyok rendszerének” tudományos paradigmája vált elterjedté;
- b) második lépésben a három fő államhatalmi ág repedezett több darabra;
- c) végül harmadik lépésben – úgy tűnik – az egész *Montesquieu*-féle modellt meghaladta az idő.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ BERGMAN i. m. 12., 21.

⁴² Ugyanott 151–152. oldal: „When the legislative and the executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws to execute them in a tyrannical manner. [...] In Turkey, where these three powers are united in the Sultan’s person the subjects groan under the most dreadful oppression.”

⁴³ CSINK i. m. 13–14.

Ad a): a hatalmi fékek és ellensúlyok rendszere: a XVIII. század végére azokban az államokban, ahol már működött a parlamentarizmus (Anglia, Egyesült Államok) a törvényhozás képviselői viszonylag gyorsan rájöttek, hogy

„[...] önmagában a szervezeti elkülönülés nem jelenti a hatalommegosztás tényleges érvényesülését, és bármilyen garanciákkal bástyázzák is körül az egyes hatalmi ágak önállóságát, valamelyik mindenképpen a többi fölé kerekedik.⁴⁴ A hatalmi ágak közti versengés és a tiszta hatalommegosztás lehetetlensége miatt alakult ki az Egyesült Államokban egy csodálatos kölcsönhatás és együtthatás az egyes alapintézmények között, amelyet a fékek és ellensúlyok (*checks and balances*) rendszerének szoktak nevezni. Ez leegyszerűsítve azt jelenti, hogy mindegyik hatalmi ágnek megvannak az eszközei a többi megfékezésére, vagyis nincs olyan tényezője az amerikai államnak, amely a többi fölé kerekedhetne vagy éppen önkényeskedhetne.”⁴⁵

Ad b): A hatalmi ágakon belüli hatalommegosztás: az államhatalmi ágak kölcsönös ellenőrzésének és egyensúlyban tartásának hatása tovább fokozható amennyiben csökken az egyes hatalmi ágakon belüli hatalomkoncentráció. Ennek az alábbi esetei képzeltethők el.

- i) *Vertikális hatalommegosztás: lényege a hatalom térszintek közötti megosztása.* E körben említhető a föderatív berendezkedés kialakítása, a területi autonómia biztosítása, a területi és helyi önkormányzás jogának elismerése és megadása. Ugyancsak csökkenti a hatalomkoncentrációt a feladatkörök térszintek közötti egyszerű – decentralizált vagy dekoncentrált – megosztása, továbbá a szubszidiaritás elvének érvényesítése.⁴⁶
- ii) *A hatalomgyakorlás szakterületei közötti hatalommegosztás:* Locke és Montesquieu óta jelentősen inflálódott a magukat önálló hatalmi ágnek tekintő – az említett hatalmi hármastól bizonyos tekintetben függetlenített – intézmények száma, melyekre gyakran általában egyfajta ellenőrző vagy kontrolláló szerepkör is jellemző. Egyes szerzők ilyen önálló hatalmi ágaként hivatkozzák a XIX. század eleje óta az alkotmányozó

⁴⁴ Dolgozatomban az államhatalmi ágakkal kapcsolatos összefoglalás, illetve osztályozás során nagymértékben támaszkodom BIBÓ Istvánnak az 1947. január 13-i akadémiai székfoglaló előadásában elmondottakra. BIBÓ (c) i. m.

⁴⁵ KÉPES i. m.

⁴⁶ CSINK i. m. 155–159.

hatalmat,⁴⁷ államfői (regulatív, ill. semleges és közvetítő) hatalmat,⁴⁸ az alkotmánybíróságot,⁴⁹ az (állam)ügyészséget,⁵⁰ az apparátusi (bürokrata, technokrata) hatalmat,⁵¹ a független pénzügyi ellenőrző, számvevő szerveket, az alapjogi biztosi (ombudsmani) intézményt, sőt, napjainkban a nyomtatott és elektronikus médiákat és az azokat felügyelő szerveket. Az egymással kölcsönhatásban álló sokféle intézmény alkotta kiegyensúlyozott állami szervezetrendszer jól szemlélteti *Varga Zs. András* „úszógumi-modellje.”⁵²

iii) *Többszintű döntéshozatali folyamatok kialakítása: egy államban az önálló alkotmányozó hatalom elismerése is többszintű döntéshozatalt jelenthet, amely tehát a legmagasabb szintű norma*⁵³ *ügyében differenciál alkotmányozó és törvényhozó testület között. Más esetekben ilyen megosztott döntéshozatalt jelenthet a kétkamarás törvényhozó rendszerek kialakítása egyes alkotmányokban, ahol tehát a döntések megszületéséhez mind a képviselőház, mind a szenátus támogatásának megszerzése szükséges.*

iv) *Egyéb esetek: a hatalmi ágakon belüli hatalommegosztásra sok más megoldás is elképzelhető, e helyen csak arra kívánok utalni, hogy a hatalomgyakorlást jelentős mértékben képes korlátok közé szorítani egy relatív törvényhozási többség, egy koalíciós megállapodás, illetőleg pusztán a koalíciós kormányzás ténye.*

*Ad c): a Montesquieu-i modell meghaladása: ahogyan azt Frivaldszky János is megállapítja a XIX. századi hatalomgyakorlási modellel szemben – ahol „az államhatalmi ágak szét vannak választva, a hatáskörök szigorúan rögzítettek, [...] a jogforrási hierarchia jellemzi a jog termelését és ahol a törvényhozás közjogi legitimitása a központi elem – manapság inkább a Kormánynak van parlamenti többsége jogalkotási és közpolitikai kormányprogramja megvalósítására.”*⁵⁴ Napjaink alkotmányai szinte már kötelező tartalmi elemként juttatják

⁴⁷ „Mára már az alkotmányozó hatalom létezése általánossá vált, azaz az alaptörvény elfogadásáról más dönt, mint aki vagy amely a rendes törvényt elfogadja.” (SÁRI i. m.)

⁴⁸ CONSTANT (a) i. m.

⁴⁹ KELSEN (1928) i. m.

⁵⁰ KILÉNYI (2010) i. m. 16.

⁵¹ Ld. erről: BIBÓ (c) i. m.; LAURENCE–HULL (1968)

⁵² VARGA ZS. (2013b) i. m. 7.

⁵³ Ld. KELSEN i. m. 35–49.

⁵⁴ FRIVALDSZKY (2012) i. m. 51–52.

érvényre a hatalmi ágak szétválasztásának alapelvét,⁵⁵ valójában ugyanakkor egyre inkább kétségessé válik a klasszikus hatalmi ágak egyértelmű szétválasztásának lehetősége, mert – a kreatív módon kiagyalt újabb és újabb jogállami „fékek és ellensúlyok” ellenére – rendre valamelyik legfőbb államhatalmi szerv fölérendeltsége érvényesül.

Már inkább csak szimbólum a független törvényhozói hatalomkép, mivel a XXI. század elején tendenciaszerűen a végrehajtó hatalom túlereje látszik. Ennek jól tetten érhető mozzanataiként látható a parlamentáris demokráciákban, hogy a kormányokat és azok tagjait a Parlamentbe jutott győztes párt/pártkoalíció választja, amellyel a hatalommegosztás a Kormány mandátumának kitöltéséig lényegében meg is szűnik a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ág között. Innentől ugyanis a kormánypárti frakció írja a jogszabály-tervezeteket, amit esetleg a törvényhozás kormánypárti tagjainak – büntetés terhe mellett – meg is „kell” szavaznia a frakciófegyelem jegyében (vagy az előzetes koalíciós egyeztetések értelmében). Ugyancsak gyakori, hogy egyes állami vezetők (miniszterek, államtitkárok) egyszerre részesei és alakítói mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom gyakorlásának.

Magam a fékek és egyensúlyok csökkenő hatásfokának egyik okát abban látom, hogy a hatalmi ágak versengését kiegyensúlyozó mechanizmusok és jogtechnikai eszközök alkalmazási területe a XIX. századi – és főként a kelsen-i – jogállami megközelítés XX. századi kiteljesedése miatt – leginkább a mindenkor jogrendszerre korlátozott. Napjainkban ugyanakkor már egyre érezhetőbb az a változás, hogy – *Frivaldszky János* szavaival élve – „nem annyira a jogalkotás közjogi legitimitása, hanem a kormányzás közpolitikai tartalma hangsúlyos.”⁵⁶ A tartalom és a forma harmóniájának kialakítása felé haladva tehát, úgy látszik itt az idő immár nem csupán a kormányzás formális közjogi kereteire figyelmet fordítanunk, hanem annak – jogilag ugyancsak értékelendő – tartalmára is.

A nagyobb nemzetközi szervezetek tanulmányait⁵⁷ figyelembe véve, nem kell sokat ecsetelni, hogy a fejlett világ népei világszerte „tartalmas” kormányzást

⁵⁵ Vö. Alaptörvény C cikk (1)–(2) bek., U cikk (1) bek. c) pont, 29. cikk (1) bek. és 48. cikk (1) bek. b) pont.

⁵⁶ FRIVALDSZKY (2012) i. m. 52.

⁵⁷ OECD *Principles of corporate governance*, 2004, forrás: www.oecd.org; GRAHAM–AMOS–PLUMPTRE i. m.; WOODS (2000) i. m. 789–982.

várnának el a kormányoktól – persze továbbra is demokratikus jogállami keretek között.⁵⁸ Ezzel kapcsolatban két nagy problémát látok:

- i) *A formális jogállami keretek relativizálása*: a kormányzásnak a jogállamiság követelményeinek való megfelelése a közjogászok, politológusok és a közügyekre nyitott értelmiség gyakorta fogyasztott, kedvenc napi csemegéje. Mindenki számára ismert kép: a közbeszéd időről-időre kiragad egy-egy jogi *terminus technicus* a jog- és államtudományi tankönyvek, tudományos értekezések eredeti szövegösszefüggéseiből, majd hetekig, hónapokig polemizál felettük, míg nem ezek a fogalmak⁵⁹ elvesztik érdekességüket. A szavak így – legalább is a köznyelvben – lassan elvesztik eredeti jelentésüket, formálódnak, átalakulnak, ami a szakirodalomra is visszahat. Ebben egy új hatalmi ág – a média – ereje és kettős arca mutatkozik meg, melyre már több szerző⁶⁰ felhívta a figyelmet. A média tehát alkalmas lehet (jogállami) értékek közvetítésére és a választók államtudományi ismereteinek bővítésére, egyúttal azonban arra is alkalmas, hogy láthatatlan szereplők megrendelése szerint dezinformáljon, tömegeket manipuláljon⁶¹ és szavazatokat vásároljon. A média rossz kezekben tehát a mindenkori despota eszköze lehet,⁶² mely azért különösen veszélyes, mert nem csupán egyik vagy másik hatalmi ágon kerekedik felül, hanem ilyen esetekben – közvetlenül magát a szuverént (ti. a népet) támadva – a demokratikus hatalomgyakorláson alapuló rendszert kezdi ki.

⁵⁸ Vö. Magyary Zoltán kormányzás definíciójával: „A kormányzás pedig azt jelenti, hogy érdemlegesen és érezhetően működik, mint az állami szervezet legfőbb főnöke, és végzi mindazokat a teendőket, amelyeket egy nagy szervezetnek csak a feje végezhet.” MAGYARY (1942) i. m. 201.

⁵⁹ Ld. pl. liberalizmus, szólásszabadság, jogállam, jogbiztonság, szuverenitás, európai értékek, demokrácia, az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom megkülönböztetése, a fékek és egyensúlyok rendszerének számonkérése, az Alkotmánybíróság funkciója, a visszaható hatály tilalma stb. A témával kapcsolatban Ld. pl. FRÖHLICH i. m. 17–24., illetve DRINÓCZI i. m. 92–93.

⁶⁰ Ld. erről bővebben: G. FODOR–KITTA i. m. 99.; G. FODOR–STUMPF (2007) i. m. 2–3.; FRIVALDSZKY (2012) i. m. 60.

⁶¹ Ld. ezzel kapcsolatban TAMÁS András véleményét a tömegtársadalomról: „(13) Tömegtársadalomban a vélemény is tömegesíthető, s általa a társadalom megosztható aszerint, hogy a felajánlott változatokból mit választ a tömeg.” TAMÁS (2009) i. m. 65.

⁶² Ezért is érdemes elgondolkodni azokon a politikusi döntéseken, amelyek a közérdekű vagy közszolgálati médiumok felszámolására irányulnak (ld. pl. *Felfüggesztik a görög közszolgálati rádió és televízió működését* [MTI 2013.06.11., 19:01.], ill. a Demokratikus Koalíció választási programja 2014-ben).

ii) *A tartalom iránti igény hiánya*: a kormányzás tartalmilag a mindenkori kormányprogramokban nyer megfogalmazást, amelyek megvalósítására a kormányok a parlamenti választások alkalmával kapnak felhatalmazást a választóiktól, tehát a felek mintegy szerződnek. Ez a felhatalmazás *Frivaldszky János* szerint a többségi rendszerekben direkter, elszámoltathatóbb közjogi megbízási viszonyt⁶³ keletkeztet, mely alapján a választók a következő választások alkalmával egyértelműbben tudják kifejezésre juttatni a kormányok által nyújtott teljesítményekkel kapcsolatos értékelésüket. Listás vagy vegyes választójogi rendszerekben egyetlen teljesítményindikátornak ugyanakkor megmarad a választók általános elégedettsége, elégedetlensége, melynek így már nincs is direkt következménye az államhatalmi szervek személyi összetételét illetően. Ennek egyik kétségkívül negatív hatása, hogy fokozatosan kialakulhat egy teljesítménytől független „megélhetési politikai réteg.” A kormányzati tevékenység mélyebb tartalmának megítélése mindezekkel együtt a továbbiakban egy mérési kérdésként merül fel, a tartalmas kormányzás ugyanis mérhető teljesítményeken alapul. A kormányzati teljesítménymérés problematikájának feldolgozása napjainkban igen népszerű tudományos körökben.⁶⁴ A méréssel kapcsolatban két probléma jelentkezik:

- a) szükségességéről, illetve elkerülhetetlenségéről valahogyan a politikusokat is meg kell győzni,
- b) maga a mérés módszertanokat és következetes módszerességet igényel.

Előbbi Magyarországon addig marad probléma,⁶⁵ míg nem jön egy olyan Kormány, amelynek munkateljesítménye eltér a megszokottól. (Logikusnak tűnik ugyanis, hogy egy ilyen kormányzat – újválasztásának esélyeit növelve – teljesítményéről a választókat is minél alaposabb érvekkel kívánja meggyőzni.) Utóbbi mérőmódszertani kutatási és fejlesztési feladat, mely a társadalomtudományokra vár. Emiatt a tartalmas kormányzás nélkülözésének társadalmi felelősségében egy darabig a tudósoknak is osztozniuk kell – legalább is mindaddig, amíg kész módszereik, mérőrendszereik, elemezhető eredményeik és tudományos

⁶³ FRIVALDSZKY (2007) i. m. 439–444.

⁶⁴ HEINRICH i. m. 805–822.; Magyarországon: G. FODOR i. m. 131–144.; JENEI (2010) i. m. 7–25.; SÁNTHA (2010a) i. m.

⁶⁵ Vö. G. FODOR i. m. 131–132.

igényű vitákban ütköztetett álláspontjaik és válaszaik nincsenek ezekkel a kérdésekkel kapcsolatban.⁶⁶

Folytatva a kormányzás fogalom helyes értelmének keresését, célszerű végül a hazai közigazgatás-tudomány néhány klasszikusát is felidézni. *Tomcsányi Móric*⁶⁷ szerint például „közigazgatásról beszélünk, amikor az állam ügyeket intéz, amikor azonban mindezt irányítják, már kormányzásról van szó.” *Varga Zs. András* szerint mind a kormányzás, mind a közigazgatás tekintetében az állami szintű cselekvés áll a középpontban, míg azonban a kormányzás a „mit?” kérdésre, addig a közigazgatás a „hogyan?” kérdésre ad választ.

Magyary Zoltán a tudományos szervezési irányzatot követve a beosztott és főnök viszonyában magyarázta 1942-es tankönyvében a kormányzás és közigazgatás egymáshoz való viszonyát és fogalmi összetevőit. „Kormányzás és közigazgatás nem azonos fogalmak.” „A közigazgatás feje a Kormány.” „A közigazgatás legfőbb vezetése és a kormányzás mindig egy kézben van. Ez a személyes unió nem véletlenül alapszik. Indoka az, hogy mindkettő magasrendű főnöki funkció. Az első azt jelenti, hogy a Kormány főnöke a közigazgatási apparátusnak, a második azt, hogy a Kormány egyúttal főnöke a nemzetnek is. Az elsőt adminisztratív, a másodikat politikai feladatkörnek nevezzük.”⁶⁸

Magyary Zoltán – a fentieknek megfelelően, eddig egyedülálló módon – a kormányzás tartalmát is a főnöki (*boss*) funkciókból vezeti le. „A főnöki funkció tartalma mindkét irányban ugyanaz [...] 1. előrelátás, 2. szervezés, 3. parancsadás, azaz vezetés, 4. az összhang biztosítása, 5. ellenőrzés.” Mint írja a kormányzás és a közigazgatás tekintetében van néhány különbség:

- a főnöki funkció tárgya szerint: „Az adminisztratív feladatkörben a főnöki funkció pontosan körül van írva hatáskör, és feladatok tekintetében anyagi és alaki jogszabályok által, s ebben a körben eszközként rendelkezésére áll az állam kényszerítő hatalma, impériuma. A politikai [kormányzati] feladatkörben azonban nincs határ, vagy hatásköri kizárás, hanem a nemzet sorsára számításba jöhető összes körülmények és szempontok összefogását teszi szükségessé s olyan

⁶⁶ Ezzel kapcsolatban izgalmas tudományos kísérletnek ígérkezik a *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0-ás verziójában* megfogalmazott ún. „jó állam index” tudományos és szakmai módszertani megalapozása, nem különben gyakorlati alkalmazása és az eredmények kommunikálása.

⁶⁷ TOMCSÁNYI (1932) i. m.

⁶⁸ MAGYARY (1942) i. m. 519.

erőkkel való számolást is, amelyek rendőri eszközökkel (impérium) nem irányíthatók.”⁶⁹

- a cselekvés dimenziói szerint: „Míg a közigazgatás konkrét cselekvés, amelynek iránya vonallal, vagy síkban kifejezhető, a politikai cselekvésnek [kormányzásnak] gömbkiterjedése van, vagyis minden irányú mozgást mutat. A politika tehát, amelynek legfőbb irányítása a kormányzás, a nemzet összes életnyilvánulásainak, egész létének egységes szemlélete alapján való cselekvés.”⁷⁰

Mint látható, *Magyary* kormányzás fogalmában a cselekvés áll a középpontban, amelynek ráadásul iránya van. Megjegyzem, hogy mind a vezetői funkciókra való utalás, mind az irányok meghatározásának szükségyszerűsége fontos fogalmi elemet jelent a folyamatok későbbi menedzselhetősége szempontjából. (Minderre később még visszatérek.) Hasonló tervező és koordináló szerep nyer megfogalmazást a hivatalos kormányzati portálon elhelyezett Kormány fogalomban: [a Kormány] „A végrehajtó hatalom általános hatáskörű, központi szerve, amely a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. Törvényjavaslatokat készít, biztosítja a törvények végrehajtását, irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, valamint gondoskodik a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozásáról és megvalósításukról.”⁷¹

Tamás András megfogalmazásában a kormányzás olyan tevékenység, amely „a közigazgatást irányítja,” ám – szoros értelemben – nem közigazgatás, mivel „ezek határozottan elkülöníthetők egymástól”. *Tamás András* hozzáfűzi, hogy „a kormányzás és a közigazgatás két féle állami fő funkciót teljesítenek, s egymással többnyire hierarchikus kapcsolatba állnak”. A kormányzás – a Kormány és az önkormányzatok tevékenysége – emellett „közpolitikailag vezérli, közjogilag irányítja vagy felügyeli a közigazgatás működését, amely mint adminisztráció többnyire a kormányzás végrehajtó szervezete.”⁷²

Összegezve a leírtakat, megállapíthatjuk, hogy a parlamentarizmus korától kezdődően a végrehajtó hatalomról levált a Kormány és a közigazgatás. Ezen belül, míg a kormányzat tagjai cserélődnek, a közigazgatás személyzete stabilabb maradt, amely kedvezett egy politikailag semlegesebb szakapparátus kialakulásának is (bürokrácia).

⁶⁹ Uo. 519.

⁷⁰ Uo.

⁷¹ Forrás: www.kormany.hu/Fogalomtar (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷² TAMÁS (2009) i. m. 66.

Kutatási témám szempontjából fontos a kormányzás és közigazgatás egymáshoz való viszonyának meghatározása. Ennek megfelelően, a kormányzás álláspontom szerint a stratégiai szintű cselekvésben – mindenekelőtt a döntéshozatalban – nyilvánul meg. A továbbiakban vizsgálódásom középpontjába a közigazgatás fogalmának meghatározása kerül.

1.3. A közigazgatás és közigazgatás-tudomány fogalmáról

Mivel az Állam a közigazgatásban testesül meg, nem kerülhető meg, hogy rögzítsük, a továbbiakban mit értünk *közigazgatás* és közigazgatás-tudomány alatt.

A sok egyéb mellett 1969–1970-ben az Amerikai Közigazgatási Társaság (ASPA) elnöki tisztségét is betöltő új-mexikói *Ferrel Heady* professzor hat kiadást megélt összehasonlító közigazgatás-tudományi tankönyvét⁷³ azzal kezdi, hogy a közigazgatás a kormányzati tevékenység egy aspektusa, amelyet ott és akkortól kezdve tekinthetünk létezőnek, ha működésbe lépnek olyan politikai rendszerek, melyek a döntéshozók által meghatározott célokat teljesítését kísérlik meg elérni. *Heady* szerint – a neves ókori és középkori államtudósok munkásságát tiszteletben tartva – szisztematikus közigazgatásról és közigazgatás-tudományról a XVIII. századi nyugat-európai kamerализmus megjelenéséig nem igen lehet beszélni. Ahogyan pedig azt *Madarász Aladár* szögezi le, a kamerализmus gyakorlati államtudomány, amely a harmincéves háborút (1618–1648) követően alakult ki a német fejedelemségekben, a Habsburg Birodalom és Skandinávia országaiban. A kifejezés a fejedelem lakóhelyére (latin *camera*), illetve később inkább már a kincstárra utal, ahonnan az uralkodók birtokait és javait igazgatták. A XVIII. századig tehát „a kamerализmus foglalta össze azokat, a hivatalnokok képzéséhez szükséges elméleti és gyakorlati gazdasági ismereteket, amelyek az uralkodó érdekeit és az alattvalók jólétét voltak hivatva előmozdítani.”⁷⁴

Európában a fentebb említett kamerализmus jelenti azt a több évszázados gyakorlati alapot, amelyhez hozzákapcsolva a jogállam ideája kapcsán a XIX. századi német filozófusoknál és államtudósoknál megszületett új államelméleteket, szép lassan megszületett a mai formájában ismert, illetőleg mindenki számára egységesen értelmezhető modern közigazgatás – ehhez kapcsolódóan pedig a modern értelemben vett közigazgatás-tudomány, melyről közigazgatási

⁷³ HEADY i. m. 1.

⁷⁴ MADARÁSZ i. m. 838–839.

rendszerek hiányában aligha lehet beszélni. Ahogyan azt *Heady* megjegyzi, ez a kifejlődés az Amerikai Egyesült Államokban csak a XIX. század második feléig történt meg. (A tengerentúlon e tekintetben különösen *Woodrow Wilson*nak az igazgatás tudományáról (*The Study of Administration*) szóló, 1887-ben megjelent esszéjét tekintik fordulópontnak.) *Koi Gyula* álláspontja szerint „a közigazgatás-tudomány eredése” egyenesen, hogy megegyezik a kameralisztika korával, amely egyértelműen a XVIII. századra tehető.⁷⁵

Mind az amerikai *Ferrel Heady*, mind pedig *Koi Gyula* megközelítésével jól összezseng *Tamás András* véleménye, aki kisebb jelentőséget tulajdonít Wilson fiatalkori igazgatástudományi művének, és aki szerint „a mai értelemben vett, modern közigazgatás az utóbbi 200 évben bontakozott ki.”⁷⁶ A legutóbbi két évszázadra mindemellett jellemző, hogy a közigazgatás erősen a joghoz kötött, amely folytán a közigazgatás a jogállamok *administratio*-jaként jelenik meg. E tekintetben – miként erre *Tamás András* is felhívja a figyelmet⁷⁷ – természetesen folyamatosan ügyelni kell arra, hogy a jogállami keretek koronként és országonként mást és mást jelentenek; más a jog szerepe a kontinentális francia és német, valamint az európai kontinensen túli angolszász államfelfogásokban.

A modern közigazgatás-tudomány jogtudományi beágyazódása egyértelműnek látszik, melynek kezdetét a német szakirodalom *Robert von Mohl* Württemberg Királyság államjoga (*Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg*) című, 1829-ben megjelent munkájától számítja.⁷⁸ Ezt követően azonban 100 éven belül két irányból is jelentkezett e friss tudományterület kiterjesztésének igénye. Előbb *Mohl* honfitársától, a szintén német *Lorenz von Steintől*, aki Közigazgatástan (*Die Verwaltungslehre*) című könyvének 1865-ös kiadásával egy akkor még gyökeresen új irányzatot alapozott meg. Olyannyira, hogy a tengerentúlon egyesek *Stein*hez kötik a modern közigazgatás-tudomány megalapozását, hivatkozva arra, hogy ő volt az, aki először írta le azt más tudományterületek (szociológia, politikatudományok, közpénzügyek) olvasztó-edényeként.⁷⁹ Figyelemmel a közigazgatás-tudománytörténeti értekezések nagy számára és a külföldi szerzők helyenként lényegesen eltérő megközelítésére, a pontos dátummal kapcsolatban nem tartom fontosnak a mélyebb értekezést.

⁷⁵ KOI i. m. 3.

⁷⁶ TAMÁS (2009) i. m. 69.

⁷⁷ Uo.

⁷⁸ STOLLEIS i. m. 258–265.

⁷⁹ RUTGERS i. m.

Lorenz von Stein hatása a következő generációkra kétségtelenül nagy volt Európában. Magyarországon *Paczolay Péter* a Pázmány Péter Tudományegyetem „Politikai (Alkotmányi és Közigazgatási) Tanszékét” 1892 és 1928 között 36 éven keresztül vezető *Concha Győző* nevét említi olyanként, mint „akinek Közigazgatástana *Stein* elméleteinek és tanításainak a hatása alatt állt.”⁸⁰ Más külföldi szerzők⁸¹ sok más tudós mellett *Niklas Luhmann* és *Max Weber* is ebbe a körbe sorolják. Azt ugyanakkor a Miskolci Egyetem Közigazgatási Jogi Tanszéke által kiadott egyetemi jegyzet sietve leszögezi, hogy „a tudományos szervezési irányzat képviselőiként hivatkozott *Henry Fayol*, valamint a *Luther Gulick* és *Lyndall Urwick* amerikai szerző-páros nem ebbe a sorba tartozik. Ennek oka, hogy – bár a tudományos szervezés hasonlóságot mutat a közigazgatással – utóbbi nem jogi, hanem szervezési szempontból közelíti meg a közigazgatás működésének vizsgálatát, amely miatt a két irányzat között kiindulópontjaik különbözőségei miatt nem lehet egyenlőséget tenni.”⁸² (Megjegyzem, hogy *Kalás Tibor* és miskolci kollégáival ebben nem értek egyet. A közigazgatástudományt biztosan nem lehet kizárólag jogi alapon, a jogtudós szemüvegén keresztül megközelíteni. Különösen a XXI. században, amikor a hagyományos jogállami és szervezéstanai aspektusok mellett harmadik szempontként megjelenik a mindent – tehát feladatokat, folyamatokat, szervezeteket – átformáló (digitális) technológiák kérdése is.)

Maradva a kontinentális jogrendszereknél, Magyarországon a XIX. században *Virozsil Antal*⁸³ a királyi felségjogból vezette le a közigazgatást, mely álláspontja szerint az egységes közjogi viszonyokból vált le az idők folyamán. Ilyen módon a közigazgatás nem más, mint az alkotmányos viszonyok megjelenése a mindennapi életben.⁸⁴ Ezt követően a XX. század első felében *Erekly István* már úgy fogalmazott, hogy közigazgatásnak kell tekinteni „a közjogi jogi személyeknek minden ténykedését, amely közcéloknak egyes konkrét esetekben történő elérése érdekében ténykedik, sokakra támaszkodva, amely során a közigazgatás alanyi jogokat/kötelezettségeket hoz létre, azokat alakítja vagy megszünteti, avagy közhitelességgel megállapítja, nyilvántartja, igazolja.”⁸⁵

⁸⁰ PACZOLAY (2011) i. m.

⁸¹ ALBROW i. m. 29–48.

⁸² Ld. KALAS i. m. 76.

⁸³ VIROZSIL i. m.

⁸⁴ VARGA ZS. András gondolatai, elhangzott 2010. 03. 12-én a Doktori Iskola „Kormányzás és közigazgatás c. szemináriumán.

⁸⁵ EREKLY i. m.

*Ereky István*nál a hatalommegosztás államfő központú, az egyes hatalmi ágak abból szakadoznak le: először is a törvényhozás, mely a király akaratát befolyásolja, majd az igazságszolgáltatás, amely esetében a bíró az uralkodó nevében ítél, végül a *végrehajtó* hatalom. Utóbbi az előbbi kettő által szabadon hagyott területeken érvényesül, amely vagy megmarad, vagy nem. *Ereky*nek egy másik – *szervezeti megközelítésű* – fogalom-meghatározásában „[...] a közigazgatás az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására.”⁸⁶

A fenti meghatározást később *Magyary Zoltán* is átveszi Magyar közigazgatás című egyetemi tankönyvében.⁸⁷ *Magyary* szerint ugyanakkor „a közigazgatás az állam adminisztrációja”, lényege pedig a *cselekvés*: „Az állam is szervezeti egység, mely céljai elérése végett szakadatlanul cselekszik.”⁸⁸ [...] A közigazgatás alkalmazza és gyakorolja az állam hatalmát, impériumát, tehát a cselekvésben olyan tényezővel rendelkezik, amely csak az államnak áll rendelkezésre, és amely ezért különös lehetőségeket, működési teret és feladatokat nyit meg és jelöl ki számára.”

Magyary emellett kiemeli a közigazgatás a cselekvésre való képességének fontosságát: „A közigazgatásnak azonban nem minden működése hatalomgyakorlás, hanem sok olyan feladat is van, amelyek megoldása nem az akaráson, hanem a tudáson, nem a parancsoláson, hanem a képességen múlik.”⁸⁹

A *Magyary Zoltán* féle közigazgatás fogalomnak a fentiekén túl fontos eleme a közszükségletek kielégítése: „A közigazgatás az államot alkotó emberek közérdekű, vagy közösen jobban megoldható szükségleteinek kielégítésére hivatott.”⁹⁰ Végül *Magyary* leszögezi, hogy a közigazgatás a jog uralma alatt áll („a közigazgatásra is teljesen kiterjed ez a jogi atmoszféra”⁹¹), mivel az állam szervezetét és minden működését a jog szabályozza. A joguralom (*rule of law*) tehát fontos fogalmi tényező a közigazgatás esetében. A közhatalom (impérium) gyakorlása a közérdekű feladatok végrehajtását segíti, és a közigazgatásra a legfőbb szuverénról háramlik.⁹²

⁸⁶ EREKY i. m. 14.

⁸⁷ MAGYARY (1942) i. m. 41. (II. fejezet, 6. §. § A közigazgatás fogalma, 6. pont).

⁸⁸ Uo.

⁸⁹ Uo. 2. pont.

⁹⁰ Uo. 3. pont.

⁹¹ Uo. 4. pont.

⁹² A szuverén a rendi társadalmakban még az uralkodó. Később – a polgári átalakulás folyamatában, államformától függően – az uralkodó ezt a főhatalmat vagy megosztotta másokkal, vagy egyenes a nép lett annak letéteményese. Utóbbi ezt a főhatalmat közvetlen módon meg-

A második világháború után *Bibó István* A jó közigazgatás problémája című tanulmányában⁹³ – némi kiábrándultsággal – már megkritizálja azokat, akik a „közigazgatás jóságának” kérdését „a közérdek és a magánérdek szembeállításának jegyében” vagy „az eredményesség és szakszerűség szembeállításának jegyében” vetik fel. Mint írja, „Teljességgel kérdéses azonban, hogy a közigazgatás központi problémájához közel jutottunk-e ezekkel a szembeállításokkal.” Írásában leszögezi: „Mindaddig, amíg a közigazgatás szakmai keretein belül maradunk, a feladat így is, úgy is az, hogy a közigazgatás „igazgasson”, vagyis valamit vagy valakiket akadályokon átvezessen, rendezzen, egyeztessen, kiegyenlítsen, akár közérdekről, akár magánérdekről, akár eredményességről, akár jogszerűségről van szó.”

Arra a kérdésre válaszul, hogy „Hol van tehát az a terület, ahol a közigazgatási feladatvégzés igazi nagy feszültségei, igazi nagy összeütközései mutatkoznak?” *Bibó István* három olyan nagy tényezőt fogalmaz meg, amelyek a közigazgatási feladatkört meghatározzák. Ezek: a „Hatalom” a „Hivatal” és az „Élet” (a társadalom). Álláspontja szerint

- „a *hatalmi* beállítás számára a közigazgatás *eszköz*, melyet a hatalom céljainak a szolgálatában fel lehet használni...”
- „A *hivatali* beállítás számára a közigazgatás mindenekelőtt egy *szakma*. Mint ilyen, különösen az írásbeliség elterjedésével önállósult. Legfőbb törekvése – mint minden más szakmának – az, hogy kiépítse a maga eljárás módjait, s formálja, egyeztesse, rendezze, „igazgassa” azt az életanyagot, mely rá van bízva. Hajlandó arra, hogy némileg megmerevedjék, de természeténél fogva igyekszik arra is, hogy eljárásait finomítsa, technikáját elmélyítse, a reá bízott anyagba beljebb hatoljon, s mindezt megteszi akkor is, ha senki nagy célokat nem tűz elébe, s nagy csodákat nem akar kihozni belőle.”
- „Az *élet*, a társadalom beállítása az, hogy mindenekelőtt a maga folyamatos életét akarja élni, s a közigazgatást a maga feltételeinek egyik *tényezőjeként* tekinti. Lehet, hogy távoli és megközelíthetetlen feltételnek ismeri, melytől a legjobb esetben azt várja, hogy egyenletes és kiszámítható legyen; [...] azt azonban mindenképpen igyekszik elkerülni, hogy ő maga merő eszköz vagy merő szám legyen a

lehetősen ritkán (választásokkor, népszavazások, népi kezdeményezések alkalmával) gyakorolja, melyből következően a 20. századra alapvetően a képviseleti típusú hatalomgyakorlási formák, valamint az ehhez kapcsolódó jogi és intézményi megoldások terjedtek el szinte az egész világon.

⁹³ BIBÓ (a) i. m.

közigazgatás számára; ezért bizalmatlan a közigazgatás útján vagy a közigazgatás által keresztülvendő nagy tervekkel szemben, ha azok következményei világosan és foghatóan át nem tehetőek az egyes ember szükségleteinek és feltételeinek a világába.”⁹⁴

A második világháború utáni kommunista és szocialista diktatúrák idején *Szamel Lajos* fogalmazta meg a közigazgatás – pontosabban akkoriban: „államigazgatás” – szocialista definícióját. Ennek értelmében az államigazgatás sajátossága, hogy az államon belül a legnagyobb igazgatási szervezet (alany), az államigazgatás tárgya pedig nem más, mint „az egész államilag szervezett társadalom.”⁹⁵ Az igazgatás céljaként *Szamel* az eredményességet jelöli meg, melyhez az igazgatás tartalmán keresztül vezet az út, amelyet összefoglalóan úgy határoz meg, mint „a szervezet folyamatos és zavartalan működése összes feltételeinek biztosítását.” Az igazgatás tartalma *Szamel* szerint nem más, mint az a tevékenység, mellyel a meghatározott célt el kívánjuk érni.⁹⁶

Varga Zs. András álláspontja szerint *Szamel* a közigazgatás definiálásakor az *Ereky* és *Magyary* féle háború előtti közigazgatás definíciókhoz nyúl vissza, a helyzetét viszont nem kis mértékben nehezítette, hogy a joguralom idején fejlődésnek indult hazai közigazgatás-tudományi megközelítéseket egy diktatórikus, monolit hatalomgyakorlási modellre kellett alkalmaznia.⁹⁷ *Szamel Lajos* szerint az államigazgatás a saját jogát alkotja meg.⁹⁸ Ezt ugyanakkor később *Tamás András*⁹⁹ és *Varga Zs. András*¹⁰⁰ is cáfolta, mondván a közigazgatás maga nem alkot jogot, mivel ez vagy a törvényhozás, vagy a kormányzás letéteményeseinek joga.

Napjainkban Magyarországon a kormánytisztviselőket és köztisztviselőket közigazgatási szakvizsgára felkészítő tankönyv¹⁰¹ *igazgatási tevékenységként* definiálja a közigazgatást, „amelynek célja az állami feladatok megvalósítása.” A közigazgatás *differentia specifica*-ja emellett, hogy a társadalomban megjelenő legnagyobb szakigazgatási rendszer, melynek tevékenysége az egész társadalomra kiterjed. „Nincs önállósult célja, alapvetően a politikai hatalom céljait

⁹⁴ BIBÓ (a) i. m. 1.

⁹⁵ SZAMEL (1977) i. m.

⁹⁶ TORMA i. m. 11.

⁹⁷ VARGA ZS. ANDRÁS gondolatai (elhangzott 2010.03.12-én a Doktori Iskola „Kormányzás és közigazgatás c. szemináriumán).

⁹⁸ BERÉNYI–SZAMEL–BARACKA–IVÁCSICS i. m. 112–113.

⁹⁹ TAMÁS (2010) i. m.

¹⁰⁰ VARGA ZS. (2017) i. m. 219–221.

¹⁰¹ KILÉNYI–KALTENBACH i. m. 117.

valósítja meg, ugyanakkor a politikai hatalommal szemben relatív autonómiával is rendelkezik, mely egyben hatékony és szakszerű működésének feltétele is.” A közigazgatás további sajátossága emellett, hogy egyes tevékenységeit közhatalom birtokában látja el (pl. jogszabályt alkot, hatósági jogalkalmazást végez). A közigazgatás által végzett igazgatási tevékenységnek – ahogyan erről már volt szó – meghatározó eleme továbbá a jogállamiság követelményének minden körülmények közötti érvényre juttatása.

Az eltérő történelmi és kulturális hátterű fejlődés ellenére, összességében ugyanakkor igazolva láthatjuk a *Georg Jellinek* féle kettős – társadalmi és jogi – megközelítést, amennyiben tehát az államtudományoknak korunkban mindig adott egy jogi, jogtudományi, valamint egy politikai (politológiai, szociológiai) vetülete. Ebből az is következik, hogy a közigazgatással kapcsolatos ismeretanyagnak csupán egy része esik a jogtudományok – főként az alkotmányjog, közigazgatási jog – területére. Közigazgatásunk egy része vizsgálható – álláspontom szerint pedig különösképpen vizsgálandó – más (tehát pl. szervezéstani, technológia) aspektusok szerint. Nem véletlen, hogy *Magyary Zoltán* – és a tudós nevét viselő első modern közigazgatás-fejlesztési stratégiai dokumentum¹⁰² – is a feladatrendszer, a közigazgatási struktúrákat, a szervezetrendszeren belül lezajló folyamatokat, a folyamatokban résztvevő személyeket, valamint a működés technikai (anyag, technológiai) oldalát határozta meg generális elemzési szempontként. Ezek (tehát a „feladat”, a „szervezet”, az „eljárás”, a „személyzet” és az alkalmazott „technológia”) mentén bárhol és bármikor leírható, elemezhető egy adott ország közigazgatása. Mindazonáltal ez egy érdekes, közigazgatás-tudományi határterületet is kijelöl, melynek „bejárását”, valamint a kapcsolódó területek összekapcsolását, szintetizálását célszerű – jogi és jogon túli ismeretekkel, illetve tudományos módszerekkel – megkísérelni.¹⁰³

1.4. A menedzsment fogalmáról

Az idegen szavak szótára szerint a „menedzsment” angol eredetű kifejezés (ld. *‘management’*), mely alapvetően valamely *szervezet vezetését*, illetőleg valamely *folyamat irányítását* jelenti. Az angol idegen szavak szótára viszont tovább kalauzol bennünket a szó etimológiai történetében, és megállapítja, hogy

¹⁰² Ld. Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (Közzétette a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10-én, forrás: https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/gal_1_1modul.pdf, utolsó letöltés: 2021.02.28.)

¹⁰³ Nem titkoltnak ez az a kihívás, amelynek dolgozatommal meg kívánok felelni.

a „management” kifejezés az olasz „maneggiare” szóból származik, melynek jelentése: kezelni valamit (kezelni egy problémát valamilyen eszközzel a segítségével), továbbá amely az olasz nyelvben is a latin „manus” (kéz) szóból alakult ki.

Bármelyik előbb említett gyakorlati tevékenységről is legyen szó, az nyilvánvalóan egyidős az emberiséggel. A menedzsment történetére visszautalva több menedzsment tankönyv indul ki a „családfő” példájából, *J. S. Chandan*¹⁰⁴ szerint önmagában egy család fenntartása is szükségessé teszi a mindennapi élet megszervezését, így az élelmiszer erőforrások folyamatos beszerzését (régén vadászat, ma pénzkereset), megfelelő készletezését és lehető legoptimálisabb hasznosítását a háztartásban. Ugyancsak előrelátást és tervezést igényel a család megvédése érdekében a külső fenyegetések minimalizálása, támadások elhárítása. Mindeközben megfelelő munkamegosztást kell kialakítani az egy háztartásban élők között, az utódoknak pedig folyamatosan jó példát kell mutatni, ismereteket kell átadni nekik, illetőleg motiválni, bátortani kell őket. Ebből következően a vezetés és az irányítás ugyanolyan idős fogalom kell, hogy legyen, mint a család vagy a háztartás fogalma.

Az emberiség történetét menedzsment szempontból tovább követve, újabb fejlődési szintet jelent, amikor több család (nemzetség, törzs) együttműködését – békés egymás mellett élését, avagy háborúkra való szövetkezését – kellett megszervezni. Az újabb fejlődési szintet békeidőben a nagyobb építkezések megtervezése és kivitelezése igényelt tudást, míg háborúk idején a sorsdöntő csaták megnyeréséhez szükséges katonai taktika vagy stratégia kimunkálása, precíz kivitelezése, valamint az utánpótlás háttér megszervezése igényelt gondolkodást és szaktudást. A mindenkori állam tehát már jóval korábban, az ókorban találkozott a menedzsmenttel, legfeljebb akkoriban nem így hívták a vezetés és irányítás tudományát. Immanens lényegét véleményem szerint ugyanakkor a Kínában született konfucianus filozófus *Mencius (Meng Ko)* is remekül összefoglalta a Kr. e. IV–III. század fordulóján – az alábbiak szerint.

„Bárki is folytat valamilyen mesterséget ebben a világban, annak valamilyen rendszerre (vagy eszközre) van szüksége. Sikereket elért vállalkozás megfelelő rendszer (eszköz) nélkül egyszerűen nem létezik. A miniszterektől a tábornokokon át, az egyszerű mesteremberek százáig, mindenkinek van valamilyen rendszere (eszköze). A mesterember vonalzót használ ahhoz, hogy négyzetet, illetőleg körzöt, hogy kört

¹⁰⁴ J. S. CHANDAN i. m. 5.

készítsen. Mindegyik közülük – legyenek bár képzettek vagy szakképzetlenek – használják ezeket az eszközöket. A képzett mester aztán majd egy napon saját kezűgyessége folytán készít négyzetet vagy kört. Ám megfelelő eszközök segítségével még a képzetlenek is elérhetik ugyanezt az eredményt – függetlenül attól, hogy például nincs is kezűgyességük. Ilyen módon minden mesterember birtokában van valamilyen rendszernek vagy eszköznek, amely számára mintaként szolgál. Ha tehát mi most a birodalmat vagy egy nagy államot kormányozunk mintaként szolgáló rendszerek vagy eszközök nélkül, vajon nem vagyunk-e kevésbé értelmesek, mint egy egyszerű mesterember?”¹⁰⁵

A kínaiak mellett nyugodtan megemlíthetem az ókori egyiptomiakat – vagy az összes megalitikus kultúrát –, ahol emberek ezrei több tonnás kőtömbökből akár néhány év leforgása alatt emeltek új fővárosokat – némely esetben a puszták közepén, egyszersmind a védelmüket és öntözésüket is megoldva. A XX. században több olyan leírás is előkerült az egyiptomi Királyok völgyében feltárt sírokból, amelyek bizonyítják, hogy a nagyszabású építkezésekhez kapcsolódóan már az Óbirodalomban is rendkívül komplex szervezési és ellenőrzési módszereket alkalmaztak az egyiptomiak.

Az akkoriban is nyilvánvaló módon vezetésként és irányításként ismert tudás ebben az időben vélhetőleg gyakorlati jellegű volt – vagy legalább is a téma elméleti rendszerezése ezekből az időkből nem maradt ránk. Így volt ez a XX. századig is, amikor a vezetés és irányítás még mindig inkább a hétköznapi tudása volt. A mai napig széles az a menedzser réteg, melynek képviselői úgy vélik, hogy a menedzsment egy lényegében elméletileg modellezhetetlen, gyakorlati tudás, továbbá „akinek valóban csinálnia kell, annak egyszerűen nincs ideje az akadémikus vitákra.”¹⁰⁶

A tudományos igényű rendszerezésig el nem jutó, elfoglalt amerikai vezetőrétegből ugyanakkor egy ember mindenképpen kiemelkedett a XX. század fordulóján, akinek értekezései nyomán megkezdődött egy olyan folyamat, amely a menedzsmenttel kapcsolatos ismereteket tudományos szintre emelte. Az 1856-ban Philadelphiában nagypolgári családban született *Frederick Winslow Taylor* kiváló egyetemeken (pl. rövid időre a Harvardon) folytatott tanulmányokat. *Taylor* a tanulás mellett – részmunkaidőben kétkezi munkát is végezve, kortársaihoz képest – olyan előnyre tett szert, amelynek segítségével öt év

¹⁰⁵ HUCKER i. m. 45.

¹⁰⁶ Ld. ezzel kapcsolatban: CHRISTENSEN–RAYNOR i. m.

leforgása alatt a gépipari tanonctól az igazgatósági tagságig terjedő acél- és gépipari karrierutat futott be a XIX. század végi Amerikai Egyesült Államokban. Zökkenőktől nem mentes pályafutása során *Taylor* több nagyvállalnál végezte el a folyamatok racionalizálásának feladatait, amelyben műszaki elméleti és gyakorlati ismeretei, valamint találékonysága segítette. Busásan megtérülő szénbánya befektetései lehetővé tették számára a korai nyugdíjba vonulást és azt, hogy 1901 és 1911 között megírja azokat a könyveket,¹⁰⁷ amelyekkel megteremtette a „tudományos vezetés” – azaz a vezetéstudomány – alapjait.

„A tudományos irányítás alapelvei” című könyvével kivívta kortársai elismerését. Ebben úgy fogalmazott, hogy „a *menedzsment* nem más, mint művészet az, hogy tudatában vagyunk annak, hogy mit akarunk, ezt követően nézzük, ahogy mindez megvalósul a lehető legjobb és legolcsóbb módon.”¹⁰⁸ *Taylor* 1911-ben kiadott „A tudományos irányítás alapelvei” című könyvében leírt alapelvek később „taylorizmus” néven váltak ismertté. Ezek közül a következő négy elvet már csak azért is érdemes kiemelni, mert a XX. századi vezetéstudományi szakirodalom folyamatosan ezekre hivatkozik:

„Tudományos igénnyel dolgozd ki az emberek által végzett munka minden mozzanatát annak érdekében, hogy meghaladd az ódivatú hüvelykujj-szabályt.

Tudományos igénnyel válaszd ki a feladatra, majd tanítsd és fejleszd a munkára legalkalmasabb munkásokat (és ne úgy, mint régebben, amikor ő választott munkát, majd azt úgy tanulta, ahogy éppen tudta).

Gondosan működj együtt a munkásokkal, hogy a feladat elvégzése során teljes mértékben biztosított legyen az előzetesen megalkotott munkavégzési elvekkel való összhang.

Közel egyenlő mértékben alakíts ki felelősség-megosztást a vezető és a munkás között, és a vezető nyugodtan vegyen át minden olyan feladatot, ami neki inkább testhez álló.”¹⁰⁹

Mint látható *Taylor* az üzemi szintű – műhelymunka típusú – vezetéstudomány alapjait tette le 100 évvel ezelőtt, melyet azután kortársai, illetőleg az

¹⁰⁷ *Taylor*nak „Az üzemirányítás” (*Shop management*) és „A tudományos irányítás alapelvei” (*The Principles of Scientific Management*) című munkái 1903-ban, illetve 1911-ben jelennek meg, melyekre napjainkig „taylorizmus”-ként hivatkozik a szakirodalom.

¹⁰⁸ „The art of management has been defined, „as knowing exactly what you want men to do, and then seeing that they do it in the best and cheapest way.” TAYLOR (1911a) i. m. 5.

¹⁰⁹ TAYLOR (1911b) i. m. 36–37.

utókor fokozatosan kiterjesztett a szervezeti működés egészére, sőt olyan nagyszisztemekre is, mint a közigazgatás. *Taylor* tehát rövid tudományos karrierje során is jelentős eredményeket ért el, halála után¹¹⁰ *Henry L. Gantt*,¹¹¹ továbbá *Frank* és *Lillian Gilberth*¹¹² munkássága folytán egy évtizeden belül megszületett a vezetéstudományi iskola, más szóval létrejöttek a vezetéstudomány elméleti alapjai.

Mindeközben a vezetéstudomány Európában is fontos hídfőállásokat épített. A kontinensen *Henri Fayol* 1916-ban megfogalmazta meg – ugyancsak tudományos alapossággal – a vezetési tevékenységet Ipari és általános vezetés (*Administration Industrielle et Générale*) című értekezésében.

Míg *Taylor* és az 1910-es évekbeli amerikai vezetéstudományi iskola a munkadarabra és az elvégzendő feladatra koncentrált, addig *Fayol* már inkább az egész feladatért felelős emberre figyelt. 1860-ban megkezdett bányamérnöki karrierje során 28 év alatt egy ezerfős bányauzem igazgatójává lépett elő, miközben folyamatosan tanulmányozva az üzemi szervezetet, hat alapvető általános szervezeti funkciót határozott meg. Ezek: (1) a műszaki, (2) a kereskedelmi, (3) a pénzügyi, (4) a biztonsági, (5) a nyilvántartó és (6) a vezetési tevékenységek.

Henri Fayol egyik legfőbb szakmai érdeme, hogy önálló szakmaként definiálta a vezetést, melynek minőségi hiátusaira felfigyelve Európában elsőként kezdte szorgalmazni a rendszeres vezetőképzéseket. Mint azt az „Ipari és általános vezetés” című művében megfogalmazta, az akkori oktatási rendszerek „már kora ifjúkoruktól felkészítik az embereket a legkülönfélébb munkákra,

¹¹⁰ Könyveinek 1911-es megjelenését követően *Taylor* olyan kapós előadó lett, hogy nem győzött eleget tenni a különféle konferencia meghívásoknak, 1915 tavaszán is egy előadásra való utazás közben kapott tüdőgyulladást, melynek következtében március 21-én hunyt el.

¹¹¹ *Henry Laurence Gantt* *Taylor* kortársa volt, akivel a *Bethlehem Steel*-nél együtt is dolgozott. Kora kiemelkedő tudású gépészmérnökneként – valamint vezetési tanácsadóként – részt vett a Hoover-gát, valamint a transz-amerikai közlekedési folyosó nagyberuházásaiban. A nevéhez fűződik az ún. *Gantt-diagram* (Ld. *A graphical daily balance in manufacture*, 1903), valamint ő írta le először módszeres alapossággal az alapbér és bónusz rendszert (*Work, Wages, and Profits: Their Influence on the Cost of Living*, New York, Engineering Magazine Company, 1910). Későbbi munkái (*Industrial leadership*, New Haven, Yale University Press, 1916; *Organizing for Work*, New York, Harcourt, Brace & Howe, 1919) tudományos rangra emelték a vezetéstudományt, illetőleg úttörő szerepe volt a projektmenedzsment szakirodalom megszületésében.

¹¹² *Frank Bunker Gilberth* amerikai mérnök és építési vállalkozó feleségével (*Lillian Moller Gilberth*) együtt éveken át vizsgálta a fizikai és szellemi munkások munkastílusát, szokásait, hogy egyszerűbb módokat találjanak a munka elvégzésére. Menedzsment tanácsadó cégük (*Gilberth, Inc.*) az I. világháború alatt az amerikai hadseregben a marokfegyverek gyorsabb és hatékonyabb szét- és összeszerelésének a módját kutatta, amely során – filmkamerák felhasználásával – tökélyre fejlesztette a mozdulatelemzés módszereit.

amely alól ugyanakkor a vezetés kivétel.” Ezt az űrt érzékelve *Fayol* 1916-ban az alábbi 14 vezetéselméleti alapelvet fogalmazta meg:

- 1., „A *munkamegosztás*nak természeti eredete van, melynek jelentősége a társadalmi szervezetek fejlődésével arányosan nő.
2. A *hatáskör és a felelősség* azt jelenti, hogy a vezetőknek rendelkezési, utasítási joguk van és az engedelmességet akár ki is kényszerítheti. Ha egy vezető nem felelősségvállaló, akkor ezzel az összes többi vezetői erényeit is megsemmisíti.
3. A *fegyelem* lényegében az engedelmesség, a szorgalom és a kitartás.
4. A *rendelkezés egysége* azt jelenti, hogy akárkiről is legyen szó, csak embertől kaphat utasítást.
5. A *vezetés egysége* biztosítja a szervezeti cselekvés egységét és az erőfeszítések koordinálását.
6. A *részérdekeket az általános érdekeknek* kell alárendelni.
7. *Ellenzolgáltatásra* tarthat igényt mindenki, aki a szervezetért szolgálatot tett.
8. A *centralizálás* a természetben és a társadalomban is egyaránt szükséges.
9. A vezetés hatékonyságához, szükség van a *rendszer hierarchiájának* pontos meghatározására.
10. *Rend* nélkül nincs szervezet.
11. A vezetés minden szintjén érvényesülnie kell a *méltányosságnak*.
12. A *személyzet állandósága* adja meg a szervezet létének tartósságát.
13. A *kezdeményezés* elfojtása az értelem száműzésével egyenlő.
14. A szervezet ereje a szervezet tagjainak *egységében* rejlik.”¹¹³

A magam részéről a fenti gyakorlati elveknél is fontosabbnak tartom ugyanakkor, hogy *Fayol* a vezetést folyamat személetben végiggondolva az alábbi irányítási („menedzsment”) fázisokat különböztette meg:

- i. *előrelátás, tervezés*, a cselekvési program meghatározása (*forecast and plan*),
- ii. *szervezés*, a szervezet kialakítása (*organize*),
- iii. *irányítás, utasítás*, a feladatok végrehajtása rendelkezésekkel (*command or direct*),
- iv. *koordinálás (coordinate), eredmények, kimenetek* elérése (*develop output*),

¹¹³ WREN–BEDEIAN–BREEZE i. m. 912–917.

v. *ellenőrzés*, a kiadott szabályok és utasítások betartásának felügyelete (*control*).¹¹⁴

Henri Fayol nagyszerűsége, hogy a mai napig a fentebb meghatározott vezetői feladatok képezik a menedzsment lényegét – igaz, tartalmuk az I. világháborút követően jelentősen kiszélesedett. A későbbi szerzők kétféleképpen álltak a kérdéshez:

- egyesek¹¹⁵ a Fayol által meghatározott funkciók számát csökkentették – pl. az *irányítást* (iii) és a *koordinációt* (iv) „vezetés” címén összevonva;
- mások¹¹⁶ az öt funkciót kibővítették – pl. az a szükséges személyzet (*staffing*), illetve a költségvetés (*budgeting*) hozzárendelésével.

Ahogy azt, *Daniel A. Wren*, *Arthur G. Bedeian* és *John D. Breeze* amerikai és kanadai professzorok egy 2002-es közös cikkükben¹¹⁷ tényszerű és szemléltető példákon keresztül bemutatták, az amerikai kontinensen egészen az elmúlt évtizedekig problémát jelentett, hogy *Henri Fayol* francia nyelven írt, amely miatt tudományos cikkeit, előadásanyagait az amerikai menedzsment szakirodalom sokáig nem ismerte, illetőleg késve fedezte fel. Nem így *Luther Halsey Gulick*, akinek *Sarah Greer* nevű kétnyelvű asszisztense megtalálta és lefordította *Gulick*, valamint *Lyndall Fownes Urwick* számára *Fayol*nak „A vezetéselmélet az államban” (*The Administrative Theory in the State*) című 1923-as előadását.¹¹⁸ *Gulick* ebből nem csak megismerte, de át is vette a *Fayol*-i menedzsment funkciók betűszavas rövidítését, megalkotva így a POSDCORB formulát.¹¹⁹ *Fayol* eszmeisége így – *Gulick*on keresztül – már jóval szélesebb körben váltott ki hatást a nemzetközi (köz)igazgatás-tudományban. Hasonlóan

¹¹⁴ FAYOL i. m. V. fejezet: *Elements of Management*.

¹¹⁵ Dany Samson, Timothy Donnet és Richard L. Daft napjainkban ettől már részben eltérő menedzsment funkciókat különböztet meg: 1. az irányítás környezetének megteremtése (*environment of management*), 2. tervezés (*planning*), 3. szervezés (*organizing*), 4. vezetés (*leading*), 5. ellenőrzés (*controlling*). Ld. SAMSON–DONNET–DAFT i. m.

¹¹⁶ GULICK–URWICK i. m.

¹¹⁷ WREN–BEDEIAN–BREEZE i. m. 906–907.

¹¹⁸ Sarah GREER 15 oldalas angol fordítása *Gulick* és *Urwick* „Igazgatástudományi iratok” (*Papers on the Science of Administration*) című tanulmánykötetén belül jelent meg. Ld. GULICK–URWICK i. m. 99–114.

¹¹⁹ GULICK–URWICK i. m. 13.

igaz ez angol *Lyndall Urwick*re, aki szintén felhasználta *Fayol* munkáit szervezeti és igazgatástudományi elméleteinek kimunkálásához.¹²⁰

Misszionárius és fizikus őseinek köszönhetően a világot már fiatalon bejáró *Luther H. Gulick* 1920-ban szerzett PhD fokozatot a Columbia Egyetemen. Nemcsak azért volt nagy hatással a XX. századi vezetéstudományi iskolákra, mert kerek 100 évet élt meg, hanem mert 1921-től 1962-ig több mint negyven éven át volt elnöke az USA Közigazgatási Intézetének (sőt, ezután még több mint 20 évig tiszteletbeli elnöke). *Gulick* az 1930-as években *F. D. Roosevelt* elnöktől megbízást kapott a szövetségi kormány végrehajtó ágának újjászervezésére. (Magyary Zoltánhoz nagyon hasonlóan, azzal a különbséggel, hogy egyrészt *Gulick*nak sikerült ez alapján döntéseket keresztül vinni és sikereket elérni, másrészt, őt már saját korában is elismerték (1954 és 1956 között pl. New York igazgatását bízták rá).

Luther H. Gulick tehát az amerikai Közigazgatási Intézetben a *Lyndal Urwick*kel közösen megírt – általam „Igazgatástudományi iratok”-nak fordított – híres *Papers on the Science of Administration* című munkájában fejti ki a POSDCORB-elméletét, melynek lényege a „fayoli ötös” kibővítése. Mint írják, „arra a kérdésre, hogy mi a feladata a vezérigazgatónak” (*chief executive*), „a válasz a POSDCORB”.¹²¹ Hozzáteszik, a POSDCORB azért is használatos a továbbiakban, mert egyfelől folyamatosan utal arra, hogy a vezetői feladatkör meglehetősen összetett és számos funkcionális tényezőből, másrészt, mert a vezetés (*management*) és az igazgatás (*administration*) kifejezések addigra már jelentős részben elvesztették specifikus tartalmukat. Az Amerikai Egyesült Államokban a II. világháború kitöréséig népszerű POSDCORB tényezőire bontva a következőket jelenti:

1. **Planning** (tervezés): a megvalósítandó dolgok nagyvonalú vázlata, valamint a megvalósítás módszertana annak érdekében, hogy a szervezet elérje a kitűzött célokat;
2. **Organizing** (szervezés): formális hatalmi struktúrák felállítása, melyen keresztül az alárendelt szervezetek, elrendezhetők, azonosíthatók és koordinálhatók az adott célok elérése érdekében;
3. **Staffing** (személyzeti ügyek): a teljes személyzeti funkció, beleértve a belépést, a betanítást, továbbképzést és a megfelelő munkafeltételek biztosítását;

¹²⁰ WREN–BEDEIAN–BREEZE i. m. 907.

¹²¹ GULICK–URWICK i. m. 13–14.

4. *Directing* (utasítás, irányítás): a döntéshozatallal kapcsolatos folyamatos feladatok, valamint a vezetőt (*leader*) szolgáló általános és különös jellegű előírások és parancsok dokumentumba foglalása;
5. *Co-ordinating* (koordináció): a kölcsönös kapcsolattartással összefüggő valamennyi fontosabb kötelezettség a munkafolyamat összes érintettje között;
6. *Reporting* (jelentéstétel): mindazok rendszeres informálása a folyamatban lévő dolgokról, akiknek a vezető (főnök) felelősséggel tartozik; ez ugyancsak magában foglalja a vezető informáltságát, valamint a beosztottakkal való információ megosztást – feljegyzések, elemzések elvégzése, illetőleg vizsgálatok lefolytatása útján;
7. *Budgeting*: (pénzügyek): mindazok vonatkozásában, amihez pénz kell – beleértve a pénzügyi (költségvetési) tervezést, elszámolást és könyvelést, valamint a pénzügyi ellenőrzést.¹²²

Luther H. Gulick bár folyamatosan épít a *Taylori* tudományos vezetési, valamint a *Fayoli* igazgatási elméletekre, azokat az 1930-as években már jócskán meg is haladja. Egyrészt folyamatosan kiterjeszti a vezetéstudomány addigi eredményeit, illetőleg elméleti megközelítéseit az egész államszervezetre, másrészt vizsgálódásának középpontjába jelentős részben már az emberi kapcsolatokat állítja. Az *Igazgatástudományi iratokban* például hangsúlyozza, hogy az állam alapvető funkciója az emberek jólétének biztosítása, a folyton változó környezetből adódó kihívásokkal való megküzdés, valamint ezek meghaladása, nem pedig a háború.¹²³ Később azt is megjegyzi, hogy „[...] végső soron a kormányok emberekből állnak fel, amit aztán emberek működtetnek, továbbá feladatuk az emberek segítése, illetőleg az emberek figyelemmel kísérése és szolgálata.”¹²⁴

A II. világháború korszakában nagyon zavarta *Gulickot*, hogy a modern állam struktúrája kifejezetten a háborúra lett megformálva. Ennek eredményeként a struktúrák is katonai és hatalmi jellegűek, amelyre jellemző a hatalom koncentrációja a csúcsokon. Ebben a struktúrában a feladatok – és nem pedig a

¹²² Uo. 14. (Saját fordítás az eredeti szövegből.)

¹²³ „[...] the main function of the state should be human welfare, survival and improvement to meet the challenges of every changing environment and not war.” (GULICK–URWICK i. m. 11.)

¹²⁴ „[...] after all, governments are constituted of human beings, are run by human beings and have as their main job helping, controlling and serving human beings.” *Gulicknak ez a mondat* nagyon összecseng *Magyarnak* a „közigazgatás az emberekért van” megfogalmazásával (Ld. bővebben: MAGYARY (1939) i. m.)

megosztott hatalom – közlekednek parancsszerűen lefelé a „szamárlétrákon”. Gulick álláspontja szerint a főbb állami struktúrákat egy új megközelítésben kell megszervezni – a centralizált és hierarchikus felépítés helyett nagyobb teret engedve a decentralizációnak.

A komolyabb katonai múlttal és háborús érdemkereszttel is büszkélkedő angol Lyndal Urwick komfortosabban érezte magát magasabb szervezeti hierarchiákban is, azzal azonban határozottan vitatkozott, hogy egy szervezeten belül végtelen számú hierarchikus szint képezhető. 1933-ban például a rövidéletű Nemzetközi Vezetői (*International Management Institute*) Intézet igazgatójaként Genfben írt egy rövid cikket Andrius V. Graicunas-szal arról, hogy egy vezető esetében mekkora lehet az alárendeltek optimális száma. Urwick úgy gondolkodott, hogy egy vezető esetében – ahhoz, hogy hatékony legyen a szerepében – biztosítani kell, hogy kellő ideje és energiája legyen a beosztottak irányítására és beszámoltatására, ellenőrzésére, valamint a személyes nexus megtartására. Ezzel kapcsolatban matematikai modelleket is megalkotva arra jut, hogy – a részlegek közötti kapcsolattartásokat is figyelembe véve – egy felettes öt, vagy legfeljebb hat beosztottal állhat hierarchikus viszonyban. Ellenkező esetben a szervezet teljesítményét rontani fogja a túlterhelés, szétcsúszás és a megnövekvő inkompetencia.¹²⁵

Lyndall Urwick életében nagyon termékenynek bizonyult az 1930-as és 1940-es évek. Az 1928 és 1933 között Genfben a Nemzetközi Vezetői Intézet élén töltött évek alatt megírta „A racionalizálás jelentése” (*The Meaning of Rationalisation*) és „A holnap vezetése” (*The Management of Tomorrow*) című könyveit. Ezekben a tudományos vezetés iskolájához sorolt úttörő szakírók¹²⁶ elméleti megközelítéseit integrálva egy egységes „vezetés-igazgatási” (*management administration*) elméletet alakít ki. A „taylori hagyaték” feldolgozásán és angolszász területeken való elterjesztésén munkálkodva, az 1930-as években Urwick szorosabban működik együtt Luther Gulickkal, akivel – az 1937-es Igazgatástudományi iratokon (*Papers on the Science of Administration*) felül – megalapítja az Igazgatástudomány (*Administrative Science Quarterly*) című negyedéves tudományos folyóiratot.

Urwick legnagyobb hatású művei ugyanakkor az 1940-es években születnek. 1943-ban elkészül a „Vállalati igazgatás alapjai” (*The Elements of Business*

¹²⁵ URWICK erre a későbbiekben a „*span of control*” (felügyeleti vagy ellenőrzési hatótáv) szóösszetétellel hivatkozik elméleteiben. URWICK (1949) i. m. 170–225.

¹²⁶ Ld. F. W. Taylor, Charles Babbage, Mary Parker Follett.

Administration) című értekezésével,¹²⁷ majd 1945-ben a „Tudományos vezetéssel kivitelezve” (*Making of Scientific Management*) című háromkötetes munkájával. A tengerentúlon utóbbit tekintik az első olyan írásműnek, amely tiszta és fókuszált eszmefuttatásokat tartalmaz az addigi vezetéstudományi vívmányok alkalmazásáról és fejlesztési lehetőségeiről – kialakítva ezzel egy egységes menedzsment elméletet a tudományos vezetés iskolájához sorolt úttörő szakírók¹²⁸ korábbi elméleti megközelítéseiből.¹²⁹

Itt kell megjegyezni, hogy a XX. század elején rendkívül modern közigazgatás-tudományi megközelítésnek számító vezetéstudományi elmélet már az 1920-as években híveket nyert magának Magyarországon. *Magyary Zoltán* 1923-ban ugyanis részt vett a II. Nemzetközi Közigazgatási Kongresszuson, ahol személyesen hallgathatta az ott szintén referáló *Henri Fayol*t. *Magyary*ra nagy hatással volt *Fayol* előadása, amelyre „A magyar közigazgatás racionalizálása” című, 1930-as miniszterelnöki előterjesztésében is utal.¹³⁰ Az újabb vezetéstudományi „beoltást” *Magyary* akkor kapta, amikor 1932. november és 1933. január között lebonyolított, három hónapos amerikai tanulmányútja alkalmával személyesen találkozott az akkor már az amerikai Közigazgatási Intézetet vezető *Luther Gulick*kkal. *Magyary* az itt szerzett mély benyomásokat és tapasztalatokat az 1934-es „Amerikai államélet” című tanulmányában foglalja össze. (*Gulick*ék példáját látva az sem lehetett véletlen, hogy hazatérve rögvest hozzá kezdett a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet megalapításához.)¹³¹

Magyary mindezekről 1933-ban, az V. Nemzetközi Közigazgatási Kongresszuson, Bécsben tartott előadást. Az 1936. évi VI. kongresszuson pedig főreferáló volt „A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból” című tanulmányával. Ez utóbbival olyannyira sikert aratott, hogy a brüsszeli székhe-

¹²⁷ URWICK (1944) i. m.

¹²⁸ Ld. James Watt, Robert Owen, Seebohm Rowntree, Frederick W. Taylor, Charles Babbage, Mary Parker Follett.

¹²⁹ URWICK (1949) i. m. IX. fejezet.

¹³⁰ „[...] az 1923-ban Brüsszelben tartott II. nemzetközi tudományos igazgatási kongresszuson a tanácskozások központjában volt „La Doctrine Administrative dans l’Etat” című előadása, amelyben elméletét az állami közigazgatásra is kiterjesztette.” MAGYARY (1930) i. m. 17.

¹³¹ Sajnos – a közigazgatás racionalizálására tett kormánybiztosi javaslatával éppen akkoriban megbukott – szakembert ezután sem értették meg Magyarországon. *Magyary* ettől függetlenül gyorsan felzárkózott a nemzetközi tudományos élvonalhoz. Önállóan szervezett és szponzorált külföldi tanulmányútjainak is köszönhetően széleskörű nemzetközi kapcsolatokkal rendelkezett, elismert tudósként több külföldi egyesületnek és szervezetnek volt tagja és tisztségviselője.

lyű Nemzetközi Vezetéstudományi Intézet (*Institut International des Sciences Administratives*) alelnökévé választotta.¹³²

Ha *Magyary Zoltán* az 1945 utáni tudományfejlődésbe nem is szólhatott bele, egy másik európai tudós jelentős hatást gyakorolt a menedzsment szakirodalom II. világháború után fejlődésére. Bár a németországi Erfurtban született *Emil Maximilian Weber* jó egy generációval idősebb volt *Magyary*nál, a menedzsment tudomány csak több évtizedes késéssel ismerte fel munkásságát. A XIX. század fordulóján főként vallás-filozófiáról és politikai közgazdaságtanról értekező – és a modernkori szociológia megalapítójának is tekintett – *Max Weber*nek főként hatalomgyakorlási¹³³ és bürokrácia elméletei váltak népszerűvé az 1950-es évektől.¹³⁴ Ekkor ugyanis már világszerte egyre általánosabbá váltak az olyan nagy szervezeti struktúrák, amelyekben az addigi 1-4 vezetői szint helyett, akár 1-10 vezetői szint is létrejött.

Max Weber a politikusi hivatásról értekezve, a politikai vezetés három típusát különbözteti meg:

1. karizmatikus hatalom/dominancia (*charismatic domination/domination*),
2. tradicionális hatalom/dominancia (*traditional authority/ domination*) és
3. törvényes hatalom/ dominancia (*legal authority/domination*).

Az első a családon vagy a vallási közösségek sajátja, míg a második a patrimonális, feudalista állam berendezkedésekre jellemző. A törvényes hatalom alapja ugyanakkor a modern jogrend és állam, valamint a nem pejoratív értelemben vett bürokrácia. *Max Weber* szerint az előbbi vezetési módok fejlődési sorrendet is jelentenek. Ennek lényege, hogy a folyamat a racionális, illetőleg törvényes hatalomgyakorlás felé tart, mely alapvetően a professzionalizált, jól működő bürokráciára támaszkodik. *Max Weber* szerint a bürokráciában alapvetően a tudás dominál.¹³⁵

A bürokrácia fogalmát *Max Weber* tette népszerűvé a „Gazdaság és társadalom” című művében.¹³⁶ Ebben a kormányzás és a közigazgatás több ideáltípusát

¹³² SAÁD i. m.

¹³³ *Max Weber*nek a „Politika mint hivatás” című munkájában többek között megfogalmazza az állam fogalmát – olyan entitásként, amelynek delegálható monopóliuma a legitim módon használható fizikai erőszak. Álláspontja szerint a politika az államot címző legitim hatalmat osztja fel különféle társadalmi csoportok, valamint a politikai vezetők között, akik ezt a hatalmat „kezelik”. WARNER i. m. 9–10.

¹³⁴ Ebben fontos szerepet játszott Talcott PARSONS, aki Max WEBER értekezéseit németről angolra fordította és széles körben népszerűsítette az Egyesült Államokban.

¹³⁵ RITZER (2009) i. m. 38–42.

¹³⁶ WEBER i. m.

is bemutatva megjelenik a hierarchikus szervezeti működésre szocializált, Weberi értelemben vett köztisztviselő kontinentális európai típusa.¹³⁷ *Max Weber* bizonyos esetekben szükségszerűnek is tekinti a bürokráciát. Ilyen egy társadalom földrajzi kiterjedésének és lakosságának megnövekedése, az ellátandó feladatok mind komplexebbé, bonyolultabbá válása, valamint a monetarizált gazdaság megjelenése, melyek mind-mind hatékony rendszereket igényelnek. A kommunikáció és a közlekedés fejlődése *Weber* szerint még hatékonyabb igazgatást tesz lehetővé (vagy legalább is ezzel együtt növekednek az ilyen jellegű elvárások), továbbá a demokratizálódás és a racionalizáció kultúrája megköveteli, hogy az új rendszerek már mindenkiel egyenlően bánjanak.¹³⁸

Max Weber ideális bürokráciája egy hierarchikus szervezettel jellemezhető, jól körülhatárolható tevékenységi területeken a felelősségek mentén jól megrajzolható vonalakkal, ahol minden beavatkozás írott szabályok alapján kiválóan képzett bürokrata tisztviselők közreműködésével történik (vagy írásban rögzül); ahol az előmenetel nem egyének által, hanem a szervezet által megítélt technikai jellegű minőségi követelmények alapján történik.¹³⁹ A meghatározó érv, ami a bürokratikus szervezet felé billenti a mérleget mindig is a tiszta technikai értelemben vett fölénye volt, minden más formájú szervezettel szemben – mondja *Weber*.¹⁴⁰

A bürokráciának, mint leghatékonyabb szervezeti formának, valamint a modern államok esetében nélkülözhetetlen voltának elismerése mellett *Max Weber* azt is látta, hogy a bürokrácia fenyegetést jelent az egyének szabadságára, továbbá a folytatódó bürokratizálódás a „sarki éjszakák jeges sötétségéig” vezethet, ahol „a mindennapi élet fokozódó racionalizálása, a szabály- és észalapú ellenőrzés könnyen a bürokrácia „vasketrecébe” zárhatja az egyént.” Az efféle bürokratizmus ellensúlyozása érdekében a rendszer politikusokat, tanácsadókat igényel.¹⁴¹

A menedzsment kialakulásának fontosabb tudománytörténeti állomásait áttekintve, végezetül röviden hivatkozom *Marosán Györgyre*, aki Magyarországon a menedzsment-tudomány különböző fejlődési korszakait az alábbiak szerint különbözteti meg:

¹³⁷ HOOGHE i. m. 40.

¹³⁸ ALLAN i. m. 172–176.

¹³⁹ Uo.

¹⁴⁰ HOOGHE i. m. 40.

¹⁴¹ RITZER (2004) i. m. 55.

1890-től	<i>Tudományos vezetés</i> A legjobb megoldás keresése
1910-től	<i>Adminisztratív elméletek</i> Hogyan kell az üzleti szervezetet irányítani?
1930-tól	<i>Emberi kapcsolatok iskola</i> A dolgozó viselkedése a munkacsoportjától függ
1950-től	<i>Rendszerelméleti iskola</i> Minden mindennel összefügg
1960-tól	<i>Kontingencia elmélet</i> Mindent a körülményekhez kell illeszteni

I. ábra: A vezetéselmélet különböző fejlődési korszakai (Marosán Gy.)¹⁴²

A menedzsment fogalmának körüljárását a kortárs szerzők definíciós kísérleteivel zárom – hangsúlyozva, hogy a pontos definiálás már csak azért sem könnyű dolog, mivel a menedzsment fogalmat ma már több tudományterületen (közgazdaságtan, szociológia, politológia, statisztika, antropológia stb.) nagyon sokféleképpen használják. Alább néhány példa:

- „A menedzsment – mint folyamat – tervezésből, szervezésből, működésbe hozásból és kontrollingból áll, megvalósulásnak lényege egyes célok meghatározása és elérése, miközben embereket és erőforrásokat veszünk igénybe.” (George R. Terry)¹⁴³
- A menedzsment egy alapvető integráló és működtető mechanizmus, mely minden más szervezeti erőfeszítésnek alapjául szolgál.” (Dalton E. McFarland)¹⁴⁴
- „A menedzsment egy végrehajtási funkció, mely mindenekelőtt azoknak a szervezeti vagy szakpolitikáknak a megvalósítására irányul, amelyeket az adott szervezet meghatározott. A menedzsment egy olyan funkciója egy vállalkozásnak, mely különböző tevékenységek irányítása és ellenőrzése révén a vállalkozás céljainak elérését szolgálja.” (William R. Spriegel)¹⁴⁵
- „[...] a menedzsment a célok megvalósítására létrehozott szervezetek irányításával összefüggő tevékenységek együttese; [...] az ember által létrehozott szervezetek irányításával, a bennük lezajló tervezési,

¹⁴² MAROSÁN i. m.

¹⁴³ TERRY–FRANKLIN i. m.

¹⁴⁴ MCFARLAND i. m.

¹⁴⁵ LANSBURGH–SPRIEGEL i. m.

- szervezési, ellenőrzési, hatalomgyakorlási és döntési folyamatokkal kapcsolatos tevékenységek összessége.” (Marosán György)¹⁴⁶
- Menedzsment tevékenységnek nevezzük a „vezetői folyamatokat, amelyek a tevékenységek ellátásának irányítását, ellenőrzését, a szervezeti hatékonyságot segítik elő.” (Debreceni Egyetem)¹⁴⁷

2. A közigazgatás és a menedzsment találkozása

A továbbiakban a közigazgatás és a közigazgatáson túli (üzleti/magán) igazgatás érintkezési pontjait tekintem át. A magam részéről kölcsönhatásokat látok, amelyek vizsgálhatók a tudomány szemszögéből – elvi, illetve elméleti síkon –, illetőleg a mindennapi gyakorlatok oldaláról – az alkalmazott módszerek, módszertanok oldaláról. Külön is fontosnak tartom megvizsgálni azt az új közmenedzsment (*new public management*) elnevezésű közigazgatás-fejlesztési irányzatot, amelynek köszönhetően az üzleti szférától kölcsönzött megoldások az 1990-es évektől mind szélesebb körben terjedtek el nemzeti közigazgatásunkban. Utóbbi kapcsán az egyik legérdekesebb kérdésnek azt tartom, hogy a magánjogi rendszerekben megszokott technikák és módszerek adaptálása változtat-e a közjogi jogviszonyok jellegén?

Ezt követően a mindennapi igazgatási gyakorlat tekintetében az irányítási tevékenység ciklikusan folyamatosan megújuló jelenségére kívánom felhívni a figyelmét, amelyet a világszerte elterjedt, de főként a vezetéstudományi szakirodalomban alkalmazott „menedzsmentciklus” fogalma ír le. Ez utóbbinak egyértelműen az angolszász kultúrákra jellemző gyakorlati kísérletező („empirikriticista”) filozófiai gyökerei vannak, és benne – álláspontom szerint – az elmúlt évszázad legsikeresebb igazgatásszervezési módszere testesül meg.

Bár a menedzsmentciklus egyértelműen a közigazgatástudományon túli – vezetéstudományi – fogalom, dolgozatomban fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a menedzsmentciklus – tervezésre, végrehajtásra, mérésre és kiértékelésre épülő – logikája napjainkban már a kontinentális közigazgatási rendszerekben is tetten érhető, mely miatt ezzel a fogalommal mélyebben is foglalkozni érdemes. Álláspontom szerint ez a vizsgálat azért is fontos, mert csak így érthető meg

¹⁴⁶ MAROSÁN (2005) i. m.

¹⁴⁷ ALMÁSY–KISSNÉ BENEDEK i. m. 102.

- a közigazgatástudományba a múlt század végén berobbant közmenedzsment, illetve új közmenedzsment (*new public management*),
- az új évezred elején elterjedt „jó állam,” illetve „jó kormányzás” (*good governance, good government*)

közigazgatás-fejlesztési irányzatok valóságos helye, szerepe, illetőleg – ideológiai sallangoktól megtisztított, gyakorlati – mondanivalója.

2.1. A közjogi és a magánjogi igazgatási rendszerek egymáshoz való viszonya

Magyary Zoltán 1942-es tankönyvében¹⁴⁸ a közigazgatás fogalmának definiálásához úgy kezd hozzá, hogy több pontban gyűjti össze a közigazgatásra jellemző, fontosabb tulajdonságokat. A professzor ezek között a hatodik pontban az állam szuverenitása oldaláról közelít a közigazgatáshoz – kiemelve, hogy „Az állam a maga főhatalmát más társadalmi tényezővel nem osztja meg,” ha pedig [...] „hatalmának egy részét át is ruhazza, a főhatalmat mindig fenntartja magának.” Mint hozzáfűzi, „[...] a közigazgatás is részesül az államnak ebben az egyedülállásában: a közigazgatásnak ezért nincsenek versenytársai. Míg minden más adminisztrációt a többi adminisztrációk versenye állandó tökéletesítésre készítet (pl. a gazdasági vállalatoknál, társadalmi egyesületeknél, sportegyesületeknél stb.), ez a közigazgatásnál nem érvényesül. Egy községnek, városnak egyszerre csak egy igazgatása van, és az ott lakók ott helyben egyidejűleg egy másik jobbat nem állíthatnak melléje.” *Magyary* – némi kritikai élel – mindehhez azt is hozzáteszi, hogy mivel „A közigazgatásnak szakadatlanul kell működnie, ezért a közigazgatás szervezete magát könnyen öncélúnak képzei.”¹⁴⁹

Magyary professzor utóbbi állításával mélyen egyet értek. Azt az állítását ugyanakkor erősen vitatom, hogy a közigazgatásnak – más adminisztrációkkal ellentétben – ne lenne versenytársa, és hogy ezért ne lenne olyan versenyhelyzetben, ami állandó tökéletesedésre készítetné. Úgy vélem, hogy a XXI. században már – ha másként nem, hát térben és időben eltolt dimenziók mentén – igenis minden állam adminisztrációjának versenyeznie kell.

- Térben az egyre erőteljesebb globalizációs hatások készítetik versenyre a nemzeti közigazgatásokat. Napjainkban az egyes államok gazdasága már sokkal több szálon fonódik össze, mint *Magyary* korában. A

¹⁴⁸ MAGYARY (1942) i. m.

¹⁴⁹ MAGYARY (1942) i. m. 40–41.

világgazdaság szemszögéből az egyes államokat igen is gazdasági tényezőként szokás számba venni. A világpiacon 194 nemzetközileg elismert állam versenyez a jobb gazdasági pozíciókért, a piacokért, a beruházásokért, a működő tőke beáramlásért, amely tekintetében az államok teljesítőképességét, valamint adminisztrációjuk minőségét kivétel nélkül fontos versenyképességi tényezőként veszik számításba a különböző elemzésekben.

- Időben – a globális gazdasági, társadalmi és környezeti hatásokra való minél rövidebb idejű reagálás követelményén túl – az információs kor és a választók emlékezete jelent kihívást. Több mint hetven év elteltével, ma már a demokratikus hatalomgyakorlás lett meghatározó az egyes országokban, amelynek egyik velejárója, hogy a választók időről-időre – jellemzően négyévente – elszámoltatják az állam politikai elitjét és saját nemzeti közigazgatásukat, értékelve az egyes kormányzási ciklusok teljesítményét és eredményeit. Így egyfelől azok a kormányok, amelyek alulmaradnak ebben a megmérettetésben, sok esetben éveket, évtizedeket várhatnak a következő bizonyítási lehetőségre. Másfelől, amikor erre esélyt kapnak, sokszor mindössze pár év alatt kell bizonyítaniuk a választóiknak.

Mindezek miatt napjainkra mind inkább jellemző a kormányzás stílusára az idővel való állandósult versenyfutás, a politikusok és az apparátus kapcsolatára pedig az, hogy a politikus „mindent akar” és „mindent azonnal akar”. Megjegyzem, ez nyilvánvalóan kihat a közigazgatási feladatellátás költség és minőség oldali jellemzőire (már csak arra az iparosok által is kedvelt, közhelyszerű megállapításra is visszautalva, hogy egyidejűleg „gyorsan”, „jól” és „olcsón” nem lehet dolgozni).

Magyary Zoltán fentebb idézett közigazgatási fogalmi fejtegetése mindazonáltal jól kiemeli azt a megkülönböztető ismérvet, amelyre tekintettel az állam igazgatása mindig csak óvatosan – a szükséges distinkciókkal – hasonlítható össze a más (magán, civil, egyházi) szervezetek igazgatásával. Ilyen módon a generális igazgatás fogalmán belül gondolkodva mindig ügyelni kell a magánigazgatás és a közigazgatás eltérő jogi beágyazottságára, illetőleg működésbeli eltéréseire. A különbségtétel itt tehát alapvetően a magánjogban és a közjogban eltérően kifejlődött magánjogi és közjogi jogviszonyokkal magyarázható.

A római jog *Ulpianus* óta különbözteti meg a közjogot (*ius publicum*) a magánjogtól (*ius civile*).¹⁵⁰ A különbségtétel lényege már az ókorban is az volt, hogy a magánjogi jogviszonyokban – az egymással nagyjából mellérendelt helyzetben lévő – felek esetében mindkét fél egybe hangzó akaratnyilvánítására volt szükség a jogviszony létrejöttéhez. A közjogi jogviszony ezzel ellentétben hierarchikus és parancsoló jellegű, ahol az alávetett helyzetű fél esetében nincs szükség arra, hogy a parancsot kiadó féllel megegyező módon akaratot nyilvánítson, mivel a közjogi jogviszony tartalma ettől függetlenül is kikényszeríthető¹⁵¹ az állam „legális erőszak monopóliumai”¹⁵² útján.

A közjogi és magánjogi jogviszony elhatárolásának kérdésével régóta foglalkoznak a jogtudósok. A magam részéről *Tomcsányi Móric* gondolatait emelem ki, aki 1943-ban pontosan e tárgyban tartott értekezést a Magyar Tudományos Akadémián. Tomcsányi szerint a különbségtétel azért is fontos, mert a jogviták keletkezése és megszűnése, a jogok gyakorlásának és a kötelezettségek teljesítésének mikéntje, a jogok átruházása, elbirtoklás, jogtalan gazdálkodás, kártérítési felelősség, az eljáró fórumok és így tovább, mindezek más és más megvilágításban jelennek meg a közjogban és a magánjogban.¹⁵³ A XX. század első felének neves közigazgatásjogásza saját korában is meglepőnek találta, hogy ezen elhatárolási kérdésekkel – a fontossága ellenére – milyen keveset foglalkozik a jogtudomány: „Annál csodálatosabb, hogy a probléma nagy fontossága és a tudományos közérdeklődés ellenére a *communis opinio* még mindig nem kristályosodott ki teljesen, s a vita mindezideig nyugvópontra nem jutott.”¹⁵⁴ Mint azt *Tomcsányi Móric* is megjegyzi, az okok részben a kérdés tárgyi nehézségében, részben a vizsgálódás módszertani hiányosságaiban rejlenek.

A közjogi és magánjogi distinkció ügyében a helyzetet csak bonyolítja, hogy napjainkban mindinkább a közjog és a magánjog közötti különbségek elmosódása látszik. *Grosschmid Béni* egyenesen „csipkésnek” írja le a magánjog és közjog közötti határvonalat.¹⁵⁵

¹⁵⁰ „Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim. publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus constitit. privatum ius tripertitum est: collectum etenim est ex naturalibus praeceptis aut gentium aut civilibus.” *ULPIANUS* i. m.

¹⁵¹ Ld. Georg Jellinek hatalmi elméletét: *JELLINEK* (1929) i. m. 134–166.

¹⁵² *FINSZTER* i. m. 209–214.

¹⁵³ *TOMCSÁNYI* (1944) i. m. 3.

¹⁵⁴ Uo.

¹⁵⁵ *GROSSCHMID* i. m. 10.

Azt nehéz megmondani, hogy a magánjog közjogiasodik el jobban,¹⁵⁶ vagy épp a közjog területén megy végbe mind nagyobb „magánjogiasodás”, mivel – ahogyan ezt *Lábady Tamás* is megfogalmazza – a folyamat jelenleg is tart.¹⁵⁷ Tény, hogy az utóbbi évszázadokban a magánjogi rendszerekhez képest a közjogi terület kiszélesedése figyelhető meg (az alkotmányjogtól, a közigazgatási jogon keresztül a pénzügyi jogig). Ez nyilvánvaló összefüggésben áll az ipari forradalmat követő polgárosodással – ennek következtében az egyre összetettebb állami működéssel –, valamint a közfeladatoknak és a polgároknak nyújtandó szolgáltatások körének egyre szélesebbé válásával.

Ereky István szerint a közigazgatást „jogi, technikai, gazdasági és erkölcsi szempontból, sőt még az elérhető siker szempontjából is feldolgozni, s a közigazgatás egyes ágairól a történelmi fejlődés és a nemzetközi összehasonlítás alapján teljes képet adni csak a monográfiák egész sorozata volna képes.”¹⁵⁸ A múlt század első felében kelt definíciója szerint „Közigazgatásnak kell tekintenünk az állam, a vármegyék és a községek s a szervezetükhöz hozzátartozó közjogi jogi személyek szerveinek minden olyan ténykedését, amely közcélokra egyes konkrét nem jogvitás esetekben való megvalósítása érdekében az összeség hatalmára támaszkodva közjogi értelemben vett alanyi jogokat és kötelességeket létrehoz, átalakít, megszüntet, avagy ugyanezen jogokat és kötelességeket, s a mindezek szempontjából fontos tényállásokat közhitelességgel megállapítja, nyilvántartja és bizonyítja.”¹⁵⁹ *Ereky* korabeli írásaiban a közigazgatástan (napjainkban: politológia, alkotmánytan) és a közigazgatási jog egymástól való megkülönböztetése miatt foglalkozik a kérdéssel. A közigazgatásnak a magánigazgatástól való elhatárolása nála kevésbé hangsúlyos kérdés. Utóbbi leginkább a helyi önkormányzati feladatok meghatározásánál merül fel: „Mivel céljainak megvalósítása érdekében minden önkormányzati alakulatnak szüksége van anyagi eszközökre, — ritka kivételektől eltekintve minden önkormányzati alakulatnak kettős, ti. *közjogi és magánjogi* személyisége van.”¹⁶⁰ *Ereky*nél az állami, illetőleg a helyi önkormányzati szerv magánjogi személyiségének megkülönböztetése a „nagyközönség közszükségleteinek” kielégítése (helyi közszolgáltatások nyújtása) miatt fontos. Ilyenkor a közigazgatás „leszáll a szuverenitás magaslatáról” és elvegyül a vagyoni jogi forgalom alanyai között;

¹⁵⁶ A magánjog „elközjogiasodásának” kérdésével *LÁBADY Tamás* külön fejezetben foglalkozik *A magánjog általános tana c. tankönyvében*. *LÁBADY* i. m.

¹⁵⁷ *LÁBADY* i. m. 22–24.

¹⁵⁸ *EREKY* i. m. 150.

¹⁵⁹ *EREKY* i. m. 187.

¹⁶⁰ *EREKY* i. m. 369.

s ha kiköt is a maga számára kedvezményeket, lényegileg véve ugyanolyan természetű tevékenységet fejt ki, mint amelyet a magánemberek, a magánjogi értelemben vett jogi személyek, illetve régebben az egyházak fejtettek ki.”¹⁶¹

A közigazgatás és magánigazgatás elhatárolásának problémája a múlt század első felében – Tamás András összefoglalása szerint – különösen az amerikai kontinensen kötötte le a közigazgatás-tudósok figyelmét, míg Európában, úgy tűnik, ez csak később válik érdekessé.¹⁶² Az Atlanti-óceán túlpartján tehát a két világháború között – a közfeladatellátással összefüggésben kifejtett igazgatási tevékenység magánigazgatásról való megkülönböztetése érdekében – született meg a „közmenedzsment” (*public management*) mint fogalom, illetve társadalomtudományi jelenség, mely – az USA elnöki tisztségét 1913 és 1921 között betöltő – Woodrow Wilson társadalomtudós nevéhez köthető. Wilson mindig is a gépezetszerű (*machine*) közigazgatás cselekvő képességét helyezte középpontba, amellyel élesen elkülönítette a polgári demokráciák változó politikai apparátusait. A gyakorlatias szemléletű angol-szász közmenedzsment irányzat – teret engedve az akkori legújabb társadalomtudományoknak és köztük a szervezéstudománynak – az 1930-as évektől kezdve egyre kevesebb közjogi elemet tartalmazott.¹⁶³

A II. világháborút követően azután az 1960-as években a politikatudományokban elterjedő *decizionista* megközelítés hatott a közigazgatásra, mely a politikai pártok döntéshozatali folyamatainak jellemzőit vizsgálta, és amelynek eredményeként fokozatosan elterjedt egy olyan *közpolitikai* megközelítés, amely a különböző közigazgatás-tudományi megközelítéseket – köztük a későbbi évek közmenedzsment felfogásait is – „irányzatossá” tette politikai szempontból.¹⁶⁴

Véleményem szerint az nem igényel különösebb magyarázatot, hogy Kelet-Európában – és így Magyarországon is – a közjogi és magánjogi igazgatási rendszerek közötti elhatárolás, valamint e kétféle tevékenység egymáshoz való viszonyulásának vizsgálata csak a hidegháború végével, a kommunista/szocialista parancsuralmi rendszerek megszűnésével válik érdekessé. A szovjet befolyás alól kikerülő államok alkotmányaiba ugyanis ekkor – az 1980-as

¹⁶¹ EREKY i. m. 36.

¹⁶² TAMÁS András szerint „[...] az, hogy a közmenedzsment (vagy közszolgálati menedzsment) és az igazgatás ugyanazt jelenti-e vagy sem, az amerikaiakat körülbelül 50 évig foglalkoztatta a XX. század első felében.” (Elhangzott a „Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében - az ún. »pilot projektek« határai elméletben és gyakorlatban” című konferencián és könyvbemutatón, Budapesten a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán, 2013. november 12-én.)

¹⁶³ HORVÁTH M. i. m. 29–30.

¹⁶⁴ Uo.

évek végén, az 1990-es évek elején – épülnek be azok a garanciális szabályok, amelyek a közösségi (állami, önkormányzati, szövetkezeti) tulajdonnal egyenrangúnak mondják ki a magántulajdont.¹⁶⁵ Ugyancsak ekkor indult meg az a magánosítási folyamat (privatizáció), amely révén egyáltalán létre jöhettek azok a piaci vállalkozások, amelyek keretei között a magán igazgatási formák, illetve megoldások tömegesen kialakulhattak. Érdekes módon Nyugat-Európában ugyanebben az időben születik meg az „Új Közmenedzsment” (*New Public Management*) fogalom, mellyel a következő fejezetekben még indokolt részletesebben foglalkozni.

Közigazgatás és magánigazgatás tekintetében – véleményem szerint – a döntéshozatal módjában és eljárásrendjében is indokolt különbségtételt tenni.

- A közigazgatás esetében az állami (önkormányzati) döntéshozatali folyamatokban számos esetben tapasztalhatók olyan megoldások, amelyek szükségképpen idő- és költségigényesek, mégis van egy magasabb társadalmi rendeltetésük – egyebek között az elszámoltathatóság és az átláthatóság biztosítása, a közhatalom ellenőrizhető és demokratikus gyakorlása, a jobbiztonság követelményeinek érvényesítése vagy éppen esetleg a közpénzek rendeltetészerű felhasználása. Mindennek oka, hogy a közigazgatási vezetők nem a saját üzleti karrierjük szerint, avagy magántulajdonosi érdekekből, hanem mások (a választók) felhatalmazásából tevékenykednek, amely során nem saját javakkal, hanem közösségi tulajdonnal gazdálkodnak.
- A fentiekkel ellentétben a magánszférában a nagystruktúrák működtetésének alapja jellemzően az üzleti stratégiáknak és a tulajdonosi érdekeknek való mind tökéletesebb megfelelés, így az egyes szervezetek fő tevékenységeit is alapvetően ez (*magánérdekek*) – és a profitszerzés – szelektálja. Mivel e piaci szervezetek egymással jellemzően kielezett versenyben működnek, továbbá az egyes ügyletek rendszerint pénzben is kifejezhetők, e struktúrák működésével szemben a menedzsment fokozott elvárása a hatékonyság javítása, a folyamatos innováció, továbbá a károk és visszaélések lehetőségének lehetőség szerinti minimalizálása. A XX. század utolsó évtizedeiben mind több ország, illetve a nagyobb nemzetközi szervezetek többsége felismerte, hogy a vállalatok irányításában új megközelítésre van szükség. Az addig

¹⁶⁵ Ld. Magyarországon az 1949. évi XX. törvényt (a szocialista Alkotmány) módosító 1989. évi XXXI. törvényt, melynek 9. §. § (1) bekezdése kimondta: „Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.”

domináns menedzseri szemlélettel szemben ekkortól a kormányzati működéshez hasonló, kiegyensúlyozott, *felelős vállalatirányításra* építő irányzat (*corporate governance*) nyert teret. Ennek megfelelően a felelős vállalatvezetés a jog és más közvetett szervezati irányítási eszközök segítségével folyamatosan monitorozza és teljesen az irányítása alatt tartja a szervezet belső és külső folyamatait, annak érdekében, hogy – a működésből eredő kockázatokat csökkentve – megakadályozza a vezetők és a munkatársak különféle visszaéléseit.

Ahogy arról már fentebb is volt szó, a közjogi keretek közötti igazgatás és a magánjogi keretek közötti igazgatás közötti átjárás nem probléma nélküli. Ahhoz, hogy az átjárhatósággal kapcsolatos kérdést alaposabban is szemügyre vehessem, az alábbi elemzési szinteket különböztetem meg:

- a) átjárhatóság az igazgatási technikák (*tools & technics*) szintjén,
- b) átjárhatóság az egyes igazgatási (menedzsment) módszerek (*methods*) szintjén,
- c) átjárhatóság a szabályozások és (jog)intézmények (*rules & institutions*) szintjén.

A kérdésben való módszeres elmélyedést megelőzően az mindenesetre leszögezhető, hogy az átjárás iránya egyértelmű: az elmúlt évszázadokra az individuum, a privátszféra és a szabad versenyen alapuló piacgazdaság kiteljesedése volt jellemző, melynél fogva az újabb megoldások rendszerint piaci körülmények között a magánigazgatás területén fejlődtek ki. A fejlődés eredményei rövidebb-hosszabb idő elteltével innen kerültek át más társadalmi – pl. állami, önkormányzati – alrendszerekbe. Ennél fogva célszerű adottságként elfogadni azt, hogy az igazgatási technikák és módszerek tekintetében az alapvető innovációs pontok nem a közigazgatáson belül keletkeznek. Ebből az is következik, hogy az állam igazgatása – a magán igazgatásokhoz képest – időben folyamatosan eltolt, követő mozgást végez, amely során lépésről-lépésre átvesz (adaptál) egyes közigazgatási szférán túli megoldásokat.

Számomra az is nyilvánvaló, hogy a fentebb említett magánigazgatás és közigazgatás közötti, állandósult tudás- illetve technológiai transzfer-folyamatban a közigazgatás – szükség-szerűen – megmarad „fontolva haladó konzervatívnak”; mely utóbbira jellemző, hogy csak akkor és olyan esetben vesz át újabb megoldásokat, ha azok alkalmazhatósága – effektív bevezethetősége mellett hatékonysága, eredményessége és társadalmi hasznossága – egyértelműen igazolható.

Véleményem szerint ezzel nincs is semmilyen probléma. Ahogyan azt a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán működő Ereky István Kutatócsoportnak a – közigazgatási modellkísérletek (pilotok) tárgyában 2012 és 2013 között folytatott kutatása alapján – 2014-ben megjelent kutatási beszámolójában *Varga Zs. András* is megfogalmazza, a jogállam közigazgatása nem igen lehet modellkísérletek tárgya és terepe.¹⁶⁶ Ez esetben ugyanis alapvető alkotmányos garanciák zárják ki a társadalmi és gazdasági szintű közigazgatási kísérletek bukásának lehetőségét, valamint a jogalanyok tekintetében ilyen módon okozható érdeksérelmeket. Ilyen módon arra kell számítani, hogy még jó ideig a magánigazgatás marad meg a kísérletezgetés terepének, a közigazgatásnak pedig legfeljebb csak arra kell fokozott figyelmet fordítania, hogy kidolgozza a leghatékonyabb adaptációs megoldásokat, illetve technikákat.

Ad a): átjárhatóság az igazgatási eszközök és technikák szintjén

Ami az egyes igazgatási területeken kifejlesztett gyakorlati fogásokat – alkalmazott technikákat, „trükköket” – illeti, az átjárhatóság a rendszereken végzett *kisebb korrekciókkal* elméletileg mindkét irányban biztosítható. Ez esetben *technikák* alatt azokat a feladat-megoldási módokat (ügyintézési mintákat, eljárási protokollokat, gyakorlati fogásokat, valamint *knowhow*-t) értem, amelyek átvétele a magán – vagy közjogi jogviszonyok tartalmát nem érintik, csupán a feladatellátás minőségét (szakmai színvonalát, gazdaságosságát, hatékonyságát, eredményességét, hatásosságát, hasznosságát) befolyásolják.

A fentebb írtakra visszautalva mindemellett megállapítható, hogy a gyakorlatban elsősorban a közigazgatás vesz át újabb és újabb magánigazgatási technikákat. Ilyenként technikákként említettem korábban egyes döntés-előkészítési megoldásokat (hatáselemzés, költség-haszon elemzés), a legújabb infokommunikációs technológiákra alapuló szolgáltatásokat (elektronikus levelező rendszerek, webportálok, adatszolgáltató rendszerek, közösségi média felületek működtetését, stb.), de ilyen technikaként azonosítom a szélesebb körben biztosított nyilvánosságot és a társadalmi partnerséget is, melyek mind-mind a közigazgatási iránti bizalom javítása érdekében alkalmazható megoldások.

Fordított irányban ugyanakkor az is elképzelhető, hogy magánigazgatási rendszerek vegyenek át a közigazgatástól olyan eljárási formákat, amelyekben bizonyos jogi garanciák érvényesíthetők. Így pl. a különböző döntéshozatali formák kapcsán több évtized alatt kifejlesztett demokratikus garanciák elméle-

¹⁶⁶ VARGA ZS. (2013a) i. m. 245–264.

tileg hasonló megoldásokkal biztosíthatók a választópolgárok érdekében megszervezett nemzeti közigazgatások, illetőleg a kis részvényesek által tulajdonolt vállalatóriások esetében. Ugyancsak ilyen technológiai „import” képzelhető el nagy struktúrákban az egyes jog- és érdeksérelemek esetében alkalmazható többszintű jogorvoslati technikák kidolgozása tekintetében.

Ad b): átjárhatóság az egyes igazgatási (menedzsment) módszerek szintjén

Az egyes feladatok megoldására kidolgozott standard eljárások – módszerek és módszertanok – átvételekor jellemzően már nem elegendők a kisebb transzformációk. Értelmezésben, ezekben az esetekben már olyan műveleti lépéssorrendekről van szó, amelyek bevezetése jelentős mértékben átalakíthatja az igazgatási rendszereken belüli eljárásokat, valamint a belső szervezeti struktúrákat. Mindemellett az új módszerek egyfelől a személyzet képzését, másfelől belső szakmai szabályozások megalkotását teszik szükségessé, amelyek így a feladatellátás minőségén túlmenően már érinthetik a szervezet feladatkereteit – és ez által – a közjogi (vagy magánjogi) jogviszony lényeges tartalmát is.

Ezekben az esetekben tehát az átjárhatóság már nem automatikusan – illetve csak meghatározott feltételek megléte esetén – biztosított. Ahhoz, hogy az egyik igazgatási rendszer módszereket (*methods*), módszertanokat (*methodologies*) vagy keretmódszertanokat (*methodological frameworks*) vegyen át a másiktól, *nagyobb transzformációkra* is szükség van, mely szükségszerűen változtatásokat generál az adott igazgatási rendszer személyzetét, illetve eljárásrendszerét érintően. Sőt, érintheti szervezeti struktúráját és feladatkereteit is.

A szükséges transzformációk tekintetében példaként hozhatók fel azok az alábbi esetek, melyekre egyaránt jellemző, hogy a közigazgatásban nem lehetett egy az egyben bevezetni az üzleti szférában már hosszabb ideje bevált megoldásokat. Ahhoz tehát, hogy az új módszereket az állami feladatellátás keretei között is alkalmazni lehessen, tudatos adaptációra volt szükség, mely több esetben a módszerek továbbfejlesztését is igényelte, sőt, esetenként a munka az elnevezések módosításával is együtt járt.

- *Vállalati minőségirányítási rendszerek:* az 1990-es évek elejére egyértelműen kiderült, hogy a totális vagy más néven teljes körű minőségirányítási rendszerek (*Total Quality Management Systems – TQMS*) a közfeladat-ellátásban már csak azért sem alkalmazhatók változatlan formában, mert a közigazgatásban nehezen értelmezhető a termékfolyamat, valamint a fogyasztói igények kiszolgálása. Éppen ezért dolgozott ki 1999-ben az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) – az Európai Minőségirányítási Alapítvány (EFQM) és a Speyeri

Igazgatástudományi Egyetem közreműködésével – egy olyan önkéntességen alapuló minőségértékelési rendszert, mely a közigazgatási szervek nyelvére fordította le az üzleti minőségirányítási modellek minőségkritériumait. Az először 2000-ben bemutatott „Közös Értékelési Keretrendszer”-t (*Common Assessment Framework – CAF*) több mint egy évtizedig tökéletesítették, mire – 2013 után – kidolgozták a CAF 2020 elnevezésű legutóbbi változatot.¹⁶⁷ A Közös Értékelési Keretrendszer az öntökéletesítő menedzsmentciklusokra (PDCA¹⁶⁸) épülő, az Európai Unió közigazgatásai számára ajánlott standard minőségirányítási megoldás, amely segíti a közigazgatásban is használható módszerek elsajátítását és alkalmazását. A közigazgatásra optimalizált átfogó minőségirányítási megoldás (CAF-modell) megtalálása ez esetben tehát több mint tíz évig tartott, melynek értelmében egy minőségvezérelt igazgatási szervben a következő funkciók vizsgálandók: vezetés, stratégiaalkotás, illetve hosszú távú tervezés, erőforrás gazdálkodás (költségvetés, a munkatársakkal való bánásmód), folyamatok működése, a működés jellemző mutatói, változtatások kezelése, megelégedettség, társadalomra gyakorolt hatás.

- *Stratégiai irányítási rendszerek:* a stratégiai tervezés nem csak a Közös Értékelési Keretrendszerben (CAF) szerepel kiemelt helyen a minőségirányítási kritériumok között. A piacon versenyző nagystruktúrákban a szervezet első számú vezetőjének egyik alapvető és magától értetődő feladata a szervezet (vállalat) piaci helyzetének folyamatos értékelése, illetőleg ennek alapján a mindenkori stratégia meghatározása és következetes megvalósítása. A magánigazgatási rendszerekben e tevékenység II. világháború utáni évtizedekben mind szélesebb módszertani megalapozást kapott. Ennek megfelelően a modern üzleti tudományok a '60-s évek végétől folyamatosan egységesítették, majd egyre inkább standard formákban írták le az üzleti stratégiák készítésének módját, valamint az így létrejövő stratégiai dokumentumok logikailag összefüggő rendszerét. Ennek megfelelően legtágabb fogalomként először az *üzleti stratégia (Business Strategy – BS)* nyert megfogalmazást, mely egy adott termék vagy szolgáltatás

¹⁶⁷ Európai CAF Erőforrás Központ (*European CAF Resource Centre*) <https://tinyurl.com/y6kxm3z5> illetve, <https://tinyurl.com/y43wnshx> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

¹⁶⁸ Ld. a következő fejezetekben: „Öntökéletesítő menedzsment ciklus” („Plan! Do! Check! Act!” – PDCA).

piaci kontextusában – versenyszereplőként írja le a szervezetet, és az a célja, hogy megvalósításával a szervezet a versenytársakhoz képest fenntartható és versenyképes előnyökhöz jusson. Ehhez képest a vállalati stratégia (*Corporate Strategy – CS*) a szervezet számára eredetileg meghatározott célok (Ld. profit termelés) elérése érdekében – a piaci folyamatok és a meglévő/megszerzendő *ügyfelek elvárásai tükrében* – folyamatosan összeveti és összegzi a szervezet jelenbeli adottságait (helyzetértékelés), valamint újra és újra megfogalmazza lehetséges fejlődési útjait (jövőkép meghatározása). A következő lépésben a vállalati stratégia részeként készülnek el az egyéb funkcionális stratégiák a termelési (fejlesztési, gyártási), finanszírozási, emberi erőforrás-fejlesztési (HR), a marketing és kommunikációs, valamint informatikai területekre. E bonyolult – egymással szorosan összefüggő – stratégiai tervek rendszerint a legkorszerűbb info-kommunikációs technológiákkal támogatott vállalatirányítási rendszerekben készülnek, és ugyancsak ezekben az informatikai rendszerekben történik a megvalósítás folyamatos nyomon követése (*monitoring*) és vezetői kiértékelése (*evaluation*).

A piaci folyamatokat tekintve, viszonylag hosszú idő telt el, mire az egyes államok közigazgatási vezetői a '80-as évek végétől megfogalmazták a közigazgatáson belüli stratégiai rendszerek kialakítása iránti igényüket. Ezt követően ugyanakkor jelentős módszertani akadályokba is ütköztek, mivel a közigazgatási szervek nem vehették át „egy az egyben” a nagyvállalatoknál kialakított stratégiai tervező, monitorozó és stratégiai értékelő gyakorlatokat, módszereket és informatikai rendszereket. A magánigazgatásban bevált megoldások közigazgatási alkalmazása érdekében transzformációkra volt tehát szükség, amely során kezelhetők az olyan kérdések, mint hogy a közfeladatok ellátása során nem értelmezhető az egyes szervezetek közötti verseny és a piaci kontextus. Ugyancsak távoli analógiák alkalmazását igényli a termékgyártási és termékértékesítési folyamatok közigazgatási kereteken belüli értelmezése, vagy épp a változó ügyféligények kielégítése.

A magánigazgatási rendszerekben kialakult jó megoldások közigazgatási adaptációjában az elmúlt években mind nagyobb szerepet töltenek be a nagyobb nemzetközi szervezetek. Az ENSZ, az Európai Bizottság vagy épp az OECD által közzétett dokumentumok (konkrét tervdokumentumok, illetőleg stratégiakészítési módszertanok) köz-

vetlen módon hatnak az államok tervező és szabályozó gyakorlatára.¹⁶⁹ Ilyen módon, Magyarországon az Európai Bizottsággal és az OECD-vel folytatott közigazgatás-fejlesztési stratégiai együttműködés eredményeként született meg a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet (továbbiakban: KSIR-rendelet).

- *Vállalati megfeleléségi rendszerek (Compliance Management Systems):* a magánszférában a nagystruktúrák működtetésének alapja jellemzően a vállalati céloknak és a tulajdonosi érdekeknek való mind tökéletesebb megfelelés, így az egyes szervezetek fő tevékenységeit is alapvetően ez (magánérdekek) – és a profitszerzés – szelektálja. Mivel e piaci szervezetek egymással jellemzően kiélezett versenyben működnek, továbbá az egyes ügyletek rendszerint pénzben is kifejezhetők, e struktúrák működésével szemben a menedzsment fokozott elvárása a hatékonyság javítása, a folyamatos innováció, továbbá a károk és visszaélések lehetőségének lehetőség szerinti minimalizálása. Az ezeknek való megfelelésre az angol nyelvben a *compliance* szó használatos.¹⁷⁰ E fogalom szélesebb körben való elterjedése az 1990-es évekre tehető, amikor a globalizálódó világban rövid idő alatt egyre nagyobbak lettek, illetve egyre bonyolultabb rendszert alkottak a multinacionális vállalatok. Az összetett működés fokozott figyelmet követelt a vállalatok vezetésétől, mivel a cégek méretével együtt nőttek az üzleti folyamatokban rejlő kockázatok (korrupció, csalások, pénzmosás stb.). A fentiek hatására a 2000-es évek elején a vállalatok irányításában az addig domináns menedzseri szemlélettel

¹⁶⁹ Legutóbb az ENSZ 2012. decemberben publikált egy stratégiai tervezési módszertant (INOMATA i. m.), illetőleg a Világszervezet a 2012. október 18-i Közgyűlésén fogadott el egy kétéves stratégiai keretdokumentumot (forrás: http://www.un.org/en/ga/fifth/67/sfw2014_15.shtml [utolsó letöltés: 2021.02.28.]) a 2014–2015. évekre vonatkozóan. A dokumentum meghatározza a szervezet főbb stratégiai céljait (*Plan Outline*), melyhez egy 28 beavatkozásból álló programrendszer kapcsolódik. Ezt megelőzően 2012. március 14-én az Európai Bizottság tett közzé stratégiaalkészítési keretmódszertant (*Common Strategic Framework – CSF*), melynek célja, hogy ezzel is segítsék a tagállamokban és a régiókban folyó tervező és programozó munkát a 2014 és 2020 közötti fejlesztési periódusban (forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm). Ezt megelőzően a Gazdasági és Fejlesztési és Együttműködési Szervezet 2011. május 25-én jelentetett meg egy stratégiai keretrendszer leírást, a szervezet fennállásának 50. évfordulója alkalmából (*Framework for an OECD Strategy on Development*, Paris, 2011, forrás: <http://www.oecd.org/development/48106820.pdf> [utolsó letöltés: 2021.02.28.]

¹⁷⁰ A *compliance* szó elsődleges jelentése a megfelelés, megfeleltetés valaminek. Általános értelemben egy elképzelt, ideális állapot elérését, az ahhoz való közelítést jelent. A kívánatos állapotot egyrészt hordozhatják jogszabályok, belső jogforrások, de akár kevésbé kézzelfogható elvek, értékek is.

szemben a kormányzati működéshez hasonló, kiegyensúlyozott, felelős vállalatirányításra (*corporate governance*) építő megközelítés terjedt el. A felelős vállalatvezetés a normatív szabályozás és más közvetett szervezetrányítási eszközök segítségével folyamatosan monitorozza és teljesen az irányítása alatt tartja a szervezet belső és külső folyamatait, annak érdekében, hogy – a működésből eredő kockázatokat csökkentve – megakadályozza a vezetők és a munkatársak különféle visszaéléseit. Az elmúlt két évtizedben kidolgozott különféle *compliance* menedzsment eszközök a felelős vállalatvezetés elveit ültették át a mindennapi gyakorlatba. Az ennek hatására felépülő vállalati/szervezeti (meg)felelőségi rendszerek (*compliance management systems*) jellemző feladata, hogy minden körülmény között biztosítsák a szervezet működésének összhangját a vonatkozó jogszabályokkal, a belső szabályzatokkal és az egyéb szakmai követelményekkel (pl. módszertanok, vállalati protokollok, etikai kódexek, értékalapú küldetésnyilatkozatok).

Az üzleti megfeleléségi rendszerek közigazgatási adaptációjára vonatkozó első ajánlást a Nemzetközi Fejlesztési együttműködési Szervezet végezte el. Az OECD az addig ismert legjobb vállalati *compliance*-modelleket figyelembe véve, 2009-re megalkotta a fejlett országok közigazgatásaiban bevezetni javasolt Integritás-irányítási Keretrendszert (*OECD Integrity Management Framework*).¹⁷¹ A dokumentum az üzleti szférában alkalmazott megfeleléség (*compliance*) fogalom helyébe a közigazgatásban az integritás (*integrity*) fogalmát helyezi, majd az integritás-menedzselés azon folyamatlemeit és eszközeit foglalja össze, amelyek az OECD-tagállamok valamenyny közigazgatási rendszerét tekintve reálisak, kivitelezhetők és célravezetők lehetnek a csalás és a korrupció megelőzése érdekében. Magyarországon a megfeleléségi rendszerek és a közigazgatási integritás-modellek intézményi szintű adaptációjára – három európai uniós finanszírozású projekt¹⁷² közvetlen következményeként – 2008 és 2014

¹⁷¹ „Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation” Global OECD Forum on Public Governance, Paris, 4–5 May, 2009.

¹⁷² Az I. Integritás Projektet az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete (ÁSZ FEMI) az Európai Unió Átmeneti Támogatása keretében valósította meg 2007 és 2008 között, és célja a Holland Számvevőszéki integritás kockázatelemzési módszertanának magyarországi adaptálása volt. A II. Integritás Projektet az Állami Számvevőszék 2009 és 2012 között az Új Széchenyi Terv Államreform Operatív Programjának támogatásaiból hajtotta végre, e fejlesztés keretében elkészült a hazai költségvetési szervek integritás kockázatainak mérésére

között került sor. A projektek egyik fontos eredményeként az integritásirányítás (integritásmenedzsment) az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (Integritás-rendelet) által épült be a magyar közfeladatellátó rendszerbe.

- *Projektmenedzsment rendszerek:* az 1960-as évek végére megszülettek az első üzleti projektmenedzsment módszertanok, majd 1981-ben a Nemzetközi Projektmenedzsment Intézet (PMI) közzétette az első generális projektmenedzsment szabványkötetet (PMBok¹⁷³). A projekt keretekben történő gondolkodás és feladat-végrehajtás ezt követően a '90-es évek elején minden kétséget kizáró módon a fejlesztési célú európai uniós támogatások felhasználásának kényszere miatt terjedt el a magyar közigazgatásban. A PHARE támogatások 1992-es elindulásától napjainkig a 20 ezer milliárd forintot közelíti az az összeg, amely kizárólag projekt formában volt felhasználható az elmúlt közel három évtizedben. E támogatások jelentős részét (saját számításom szerint mintegy egy ötödét) közvetlen módon is költségvetési szervek használták fel, így ma már aligha említhető olyan közigazgatási intézmény, amelynek ne lenne közvetlen tapasztalata európai uniós támogatásból megvalósított projektekkel kapcsolatban. Fontosnak tartom hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a közszféra szereplői számára az elmúlt években csak az Európai Unió Strukturális és Kohéziós Alap támogatásainak felhasználása érdekében kifejlesztett – speciális támogatáspolitikai szempontokat követő – projekttervezési és projektvégrehajtási módszerek váltak ismertté, amelyek középpontjában sokkal inkább a pénzügyi tervezés és forrásfelhasználás áll, mint sem az eredményes feladat megvalósítás. Éppen ezért álláspontom szerint standard projektmenedzsment módszerek közigazgatási bevezetése tekintetében a magyar közigazgatásban áttörésre mindeddig nem került sor. Mert bár az elmúlt években a magyar közigazgatás szemmel láthatóan rászokott a projekt fogalomra, és egyre több kormányzati feladat – akár jogal-

és összehasonlítására alkalmas saját módszertan, továbbá két országos felmérésre, a mért eredmények tudományos igényű feldolgozására és nyilvános publikálására és 300 szakember továbbképzésére került sor. A *III. Integritás Projektet* a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem alkotta konzorcium valósította meg 2012 és 2014 között. A fejlesztés eredményeként a központi államigazgatásban megszülettek a hazai integritásirányítási rendszer első fontosabb elemei.

¹⁷³ *Project Management Book of Knowledge – PMBoK* (erről részletesebben Ld. a következő fejezetet).

kotási feladat – fogalmazódik meg projektszerű keretek között, valódi közigazgatási projektekről több okból nem beszélhetünk.

- Míg a piaci projektek esetében a legtöbb esetben egy személyben meghatározható a projekt megrendelője (projektszponzor), addig a közigazgatási projektek esetében ez a szerep gyakorta feloldódik a szolgálati út szerinti hierarchia több szereplője vagy éppen olyan testületek között, amelyek tagjai egyenként, de együttesen sem azonosíthatók végső döntéshozóként vagy felelősségvállalóként.
- Míg a piaci projektek esetében a projektvezető személyében mindig egyértelműen beazonosítható az a felelős személy, aki mandátumot (jogi felhatalmazást), erőforrásokat és döntési autonómiát kap a projekt szerinti célok elérése érdekében, addig a közigazgatásban ez a szerep egy személyben aligha meghatározható. Amennyiben pedig az egyes szervezeteknél meg is neveznek ilyen projektvezetőket – a hagyományos döntéshozatali rendre tekintettel – az ilyen személy biztosan nem kaphat önálló döntési felelősséget, továbbá nem rendelkezhet önállóan a projektcélok megvalósításához szükséges erőforrások felhasználásáról. Így egy projekt pénzügyi erőforrásainak önálló felhasználása a közszférában egy sor akadályba ütközik (éves költségvetési tervezési korlátok, pénzügyi elszámolási és államháztartási ellenőrzési szabályok, átláthatósági és közbeszerzési kötelezettségek), illetőleg a szükséges szakmai erőforrások bevonása is csak a közszolgálati és közbeszerzési szabályok keretei között történhet meg.

A fentiek alapján a projektmenedzsment területén még nem került sor valós módszertani adaptációra. Véleményem szerint a közigazgatásban lépésről-lépésre sokkal inkább egy atipikus feladat megoldási mód fejlődött ki – egyfajta feladat-ellátási szűrkezőna – amelyben a demokratikus hatalomgyakorlás érdekében kifejlesztett hagyományos eljárási megoldásokhoz képest rendre atipikus döntéshozatali eljárások és felelősségi rendek jöttek létre a szervezeteken belül. Ezeket a belső működési ellentmondásokat feloldandó ugyanakkor – részben a kérdést érintő alaposabb kutatások hiánya okán is – feltehetőleg még jó néhány évet várunk kell addig, amíg javaslat készül egy általános közigazgatási projektmenedzsment keretrendszerre.

Ad c): átjárhatóság a szabályozások és (jog)intézmények szintjén

Összehasonlítva a magánigazgatási és a közigazgatási rendszereket, megállapításom szerint – megfelelő transzformációkat követően – csak az igazgatási *technikák* és egyes igazgatási *módszerek* szintjén biztosított az átjárhatóság, a *szabályozások* és az egyes *jogintézmények* szintjén nem. Utóbbi esetben már csak azért sem lehet differenciálatlan a szabályozás, mert mind nyilvánvalóbbá válnak az eltérő rendeltetésből eredő azon különbségeknek, amelyeket megfigyelhetünk a magán- és közigazgatási szervezetek eltérő

- feladataiban (működési céljaiban),
- szervezeti felépítésében (szervezeti struktúrájában),
- belső eljárásrendjeiben (működési folyamataiban), valamint
- a mindezek mozgására hivatott apparátus eltérő kultúrájában.

Ebből következően a magánigazgatási és a közigazgatási szereplőket nem lehet ugyanazon módon szabályozni, és szükségszerűen keletkeznek eltérő jogintézmények. Természetesen koronként és földrajzi helyenként változhat a magánigazgatás és a közigazgatás közötti differenciák nagysága. A földrajzi, történelmi és kulturális eltérések tekintetében elegendő szerintem csak röviden utalni az angolszász és a kontinentális jogrendszerek közötti különbségekre, melyek vonatkozásában köztudott, hogy míg az európai kontinens országaiban sokkal merevebb, egymástól elkülönültebb magán- és közigazgatási rendszerek jöttek létre, addig az angolszász országokban ez távolság mindig is kisebb volt, és a két rendszer sokkal több szálon, rugalmasabban kapcsolódott egymáshoz.¹⁷⁴

Másfelől, egyes közigazgatási irányzatok koronként befolyásolhatják ezt az eredendően meglévő különbséget. Így például köztudott, hogy az új közmenedzsment (*new public management*) irányzat az 1980-as évek végén tudatosan csökkenteni kívánta a magán- és közigazgatási rendszerek közötti távolságot.

- Az egyes közigazgatási szervezetek *feladatai* tekintetében pl. felvetette azok egy részének kiszervezését (*outsourcing*) nem állami szervezetre (*NGO*), feltételezván, hogy egyes közfeladatok ugyanolyan vagy magasabb színvonalon láthatók el a nem állami igazgatásra specializált rendszerekben (ennek eszközei a kiszervezés, a privatizáció, a koncesszió).
- Az egyes szervezeti megoldások tekintetében igyekezett átvenni a piaci szférában bevált megoldásokat, így pl. Nagy-Britanniában az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején kísérletek történtek a veze-

¹⁷⁴ Ld. erről részletesebben: VARGA i. m. 80–137.

tői posztok számának csökkentésére, laposabb szervezeti hierarchiák kialakítására, ún. mátrix típusú szervezetek létrehozására, illetőleg bizonyos funkcionális feladatok ellátása tekintetében horizontális integrációk kialakítására.

- A szervezetek belső eljárásrendjei tekintetében a felesleges bürokratikus akadályok csökkentése és a generális egyszerűsítés logikájának széleskörű érvényesítése mellett, nagyobb hangsúly került a döntéshozatal jobb technikai megalapozására (standard módszerekkel végzett különféle elemzések, (hatás)vizsgálatok bevezetésével).
- A szervezeti apparátus vonatkozásában – éppen a magán- és közigazgatási rendszerek közötti jobb átjárhatóság érdekében – csökkenteni igyekeztek a kulturális különbségeket, a kiválasztási rendszerek egymáshoz közelítésével (pályáztatás, versenyvizsga), az érdemeken alapuló zárt előmeneteli rendszer helyett a teljesítménymérés és a teljesítmény alapú bérezés rendszerének bevezetésével, rendszeres tréningek és csapatépítések bevezetésével stb.

A fentiek után a *közigazgatás* és a *menedzsment* fogalom találkozása szemantikailag is tetten érhető, hiszen a két szó egyszerű összekapcsolásával az 1990-es években Magyarországon is megszületett egy új tudományos műszó – a „közmenedzsment.”¹⁷⁵ Kérdés azonban, hogy a *közmenedzsmentre* valóban csak egy ilyen egyszerű fogalmi összekapcsolásként kell tekintenünk, vagy a háttérben más – történelmi, kulturális, politikai és intézményrendszeri – fejlődési eredmények és összefüggések is meghúzódnak? Az alábbiakban erre a kérdésre keresem a választ.

2.2. A menedzsmentciklus fogalmának kialakulása és jelentősége

Mint ahogyan arról korábban már szó esett, a mindennapi igazgatási gyakorlatban az irányítási tevékenység egyre inkább egy ciklikusan megújuló folyamat, amelyet világszerte az üzleti menedzsment szakirodalomban alkalmazott „menedzsmentciklus” (*management cycle*) fogalma ír le. Mint majd látható, a fogalomnak az angolszász kultúrákra jellemző gyakorlati kísérletező („empiriokriticista”) filozófiai gyökerei vannak.

¹⁷⁵ Ld. ugyanezen címmel HORVÁTH M. i. m.

A menedzsmentciklus – tervezésre, végrehajtásra, mérésre és kiértékelésre épülő – logikája napjainkban minden (angolszász, kontinentális jellegű) közigazgatási rendszerben tetten érhető, mely miatt ezzel a fogalommal mélyebben is foglalkozni érdemes. Álláspontom szerint csak így érthető meg mind az „új közmenedzsment” (*new public management*), mind a „jó állam,” illetve „jó kormányzás” (*good governance, good government*) fogalma, valamint e közigazgatás-fejlesztési irányzatok helye és szerepe az egyetemes közigazgatástörténetben.

A menedzsmentciklus fogalmának körüljárásakor mindenekelőtt szükségesnek tartok egy megkülönböztetést az általános értelemben vett menedzsmentciklus – ehhez kapcsolódóan az öntökéletesítő menedzsmentciklus (PDCA) fogalmai tekintetében.

2.2.1. Az általános értelemben vett menedzsmentciklus vezetéstudományi háttere

A menedzsment fogalmának, valamint tudománytörténeti fejlődésének áttekintését követően (ld. II. fejezet 1. alfejezete) a menedzsmentciklus definiálása már sokkal egyszerűbb feladat, mert a XX. században számos tudós, de különösen néhány, a tudományos vezetés mellett elkötelezett gyakorlati szakember, *folyamat szemléletben* fogalmazta meg a *menedzsment* fogalmát. Ezzel kapcsolatban az alábbi variációk szerint különböztették meg a vezetési tevékenység ellátása során időről-időre ismétlődően ellátandó menedzsment funkciókat.¹⁷⁶

Tervezés (<i>Planning</i>) Szervezés (<i>Organizing</i>) Vezetés (<i>Leading</i>) Ellenőrzés (<i>Controlling & Measuring</i>)	William NEWMAN Charles SUMMER	POLC
Tervezés (<i>Planning</i>) Szervezés (<i>Organizing</i>) Parancsolás (<i>Commanding</i>) Összehangolás (<i>Co-ordinating</i>) Ellenőrzés (<i>Controlling</i>)	Henri FAYOL („Fayoli ötöse”)	POCCC

¹⁷⁶ SATYA RAJU–PARTHASARATHY i. m. 9–13.

Tervezés (<i>Planning</i>) Szervezés (<i>Organizing</i>) Személyzet (<i>Staffing</i>) Végrehajtás (<i>Directing</i>) Összehangolás (<i>Co-ordinating</i>) Beszámolás (<i>Reporting</i>) Költséghelyezés (<i>Budgeting</i>)	Luther GULICK Lyndall URWICK	POSDCORB
Döntéshozás (<i>Decision making</i>) Szervezés (<i>Organizing</i>) Személyzet (<i>Staffing</i>) Tervezés (<i>Planning</i>) Ellenőrzés (<i>Controlling</i>) Kommunikálás (<i>Communicating</i>) Végrehajtás (<i>Directing</i>)	Warren HAYNES Joseph MASSIE	DOSPCCD
Tervezés (<i>Planning</i>) Szervezés (<i>Organizing</i>) Személyzet (<i>Staffing</i>) Végrehajtás (<i>Directing</i>) Ellenőrzés (<i>Controlling</i>)	Harold KOONTZ Cyril O'DONELL	POSDC

2. ábra: A menedzsment funkciók felírása sokféle formában

A fenti összevetésben alapvetően az angolszász szakirodalom feldolgozása látszik, ugyanakkor ebből is világosan következik, hogy a klasszikus vezetéstudományban nincs egyöntetű álláspont a tekintetben, hogy egy vezetési ciklus pontosan hány (4-7 fázis), illetőleg pontosan milyen elemekből (13féle megnevezés) áll. A szóösszetételben a „ciklus” kifejezés mindenestre arra utal, hogy egy szervezet esetében a vezetés tevékenysége egy időben egymás után többször megismétlődő – ciklikusan megújuló – lépéssort, folyamatot jelent.

Az elmúlt években több kísérletet is látni arra, hogy vezetéstudományi szakemberek egységesítsék a menedzsment ciklus elméletekkel kapcsolatos eltérő megközelítéseket. E tekintetben itt *W.R. Allen* professzort emelem ki, aki „Az alap menedzsmentciklus” (*The Basic Management Cycle*) című cikkében 2000-ben valóban tudományos alapossággal – a klasszikus és a modern vezetéstudományi megközelítéseket ötvözve – próbál meghatározni egy elméleti minimumot. *Allen* is évtizedeken át zavarta a különféle menedzsment ciklus interpretációk kuszasága. Mint fogalmaz, „akármennyire is cserélődtek vagy strukturálódtak az egyes cikluselemek a sokféle meghatározásban, a tervezés-szervezés-vezetés-ellenőrzés paradigmája végül mindig megjelenik – egy olyan ciklusként, amely mindig a tervezéssel indul, s amely mindig oda is tér vissza.”¹⁷⁷ *Allen* ezt tekinti a „tradicionális” megközelítésnek.

177 ALLEN i. m. 38.

A tadicinális megközelítéssel kapcsolatos prolémája ugyanakkor, hogy – mint azt Lyndall Urwick már 60 évvel korábban is feszegette – a tervezéssel való kezdés nem tűnik ésszerűnek. Lehetetlen ugyanis megtervezni olyasmivalmit, amiről alig tudunk valamit. Ennek feloldása érdekében Allen a rendszerelméleti iskola *alap rendszer modelljéhez* nyúl vissza. Ennek értlmében a sorrend: (1) ráfordítás, (2) átalaktás, (3) kibocsátás, (4) visszacsatolás (*input – transformation – output – feed back*). Itt kapaszkodót jelenthet az a megállapítás, hogy minden vezetői szinten azonosítható három tényező: 1. az együttműködés szándéka, 2. közös célok, 3. kommunikáció. Végül Allen egy kilenc elemű modellt alkotott meg az alábbiak szerint:¹⁷⁸

Szándék (<i>Purpose</i>) Hosszú távú tervezés (<i>Longer term planning</i>) Hosszú távú célok (<i>Longer term objectives</i>) Rövid távú tervezés (<i>Shorter term planning</i>) Rövid távú tervezés (<i>Shorter term objectives</i>) Megvalósítás (<i>Implementation</i>) Szándékolt eredmény (<i>Intended Accomplishment</i>) Tényleges eredmény (<i>Actual Accomplishment</i>) Értékelés és ellenőrzés (<i>Evaluation & Controll</i>)	W. R. ALLEN	PLLSSIAE
--	-------------	----------

3. ábra: W.R Allen menedzsmentciklus meghatározása (USA, 2000)

A fenti táblázatokból látható, hogy az XX. századi szerzők sokszor és sokféleképpen definiálták a menedzsmentciklus fogalmát – elsősorban az egyes szakaszok száma és elnevezése szerint téve különbségeket.

2.2.2. Az öntökéletesítő menedzsmentciklus és W.E. Deming megközelítése

Részben a látható szakirodalmi határozatlanság, részben személyes meggyőződésemm miatt is fontos, hogy a fenti felsorolás kiegészüljön egy újabb sorral – az alábbiak szerint:

Tervezés (<i>Planning</i>) Cselekvés (<i>Doing</i>) Ellenőrzés (<i>Checking/Studying</i>) Beavatkozás (<i>Acting</i>)	William E. DEMING	PDCA/PDSA
--	-------------------	-----------

4. ábra: William Edwards Deming menedzsmentciklus meghatározása (USA/Japán, 1950)

¹⁷⁸ Uo. 39–41.

A fenti négy elemű ciklusmeghatározás előnyét egyfelől tömörségében és letisztultságában, másrészt abban az organikus megújuló képességben látom, amely a korábbi elméletekhez képest ehelyütt új és fontos további szempontként jelenik meg. *William Edwards Deming* ugyanis olyan ismétlődő lépésekként utal a tervezés, a cselekvés, az ellenőrzés és a beavatkozás négyesére, amelyek – a folyamatok egymás utáni ismétlődése során kinyert tapasztalatok kiértékelése révén – magukban hordozzák a ciklikusan ismétlődő folyamatok tökéletesítésének lehetőségét is. A japán autómérnökök ugyanezt öntökéletesítő folyamatként „*Kaizen*”-ként¹⁷⁹ fogalmazzák meg. A PDCA szerinti öntökéletesítő folyamatok leírásának jól nyomon követhető filozófia- és tudománytörténeti gyökerei vannak, így az elmélet kifejlődésének múltbeli története is viszonylag jól felgöngyölíthető.

Itt érdemes megjegyezni, hogy a *Deming* és később a japán szerzők által leírt PDCA ciklushoz hasonló ciklus modellek a katonai tervezés területén is ismeretek és használatosak. Ilyen például az *OODA ciklus*¹⁸⁰ vagy a *Sound doctrine*¹⁸¹ elnevezésű taktikai spirál. Magam ugyanakkor a magyar közigazgatás átfogó elemzéséhez egyértelműen a PDCA ciklust választom. Egyrészt ennek elterjedtsége, ismertsége és egyszerűsége miatt, másrészt mert ez feleltethető meg jobban közigazgatás-fejlesztési megközelítéseknek. Míg ugyanis pl. az OODA ciklus kiválóan alkalmas egyszeri katonai beavatkozások logikai alátámasztására, addig a közigazgatás működtetése kifejezetten folytatólagos és alapvetően ismétlődő tevékenység.

A ciklus elméletek történeti előzményeire visszatekintve sokan *Galileo Galilei* (1564–1642) hivatkozzák elsőként, akit a modern tudományok atyjaként is szokás aposztrofálni. Fontos, hogy *Galilei* matematikai elméleteit empirikus kísérletekkel támasztotta alá, így az előre jól megtervezett kísérletek eredményeiből levont következtetések összegzése a természettudományos kutatásoknak jelenleg is alapját jelentő, fontos módszertani eszközként jelent meg nála.¹⁸² Ugyanebben az időben fogalmazza meg filozófiai téziseit az angol *Francis Bacon*,¹⁸³ aki – *Galilei*hez hasonlóan – természettudományos mód-

¹⁷⁹ A köztudatba a *Toyota-módszerről* szóló menedzsment kézikönyvön keresztül épült be a fogalom. Lényege: „a változtatás (*kai*) a jó (*zen*) irányába”. Jelenleg a világon számos területen (különösen fejlesztésben, gyártásban) alkalmazzák a folyamatok hatékonyságának folyamatos növelésére. Ld. LIKER i. m.

¹⁸⁰ Az OODA egy négy lépésből (megfigyelés, orientáció, döntés, beavatkozás) álló cselekvési ciklus. Ld. pl. HEGEDŰS–HENNEL i. m. 16.

¹⁸¹ HEAL i. m.

¹⁸² GALILEI i. m.

¹⁸³ BACON i. m.

szerekre támaszkodva építette fel az empirián és az induktív gondolkodáson alapuló filozófiáját.¹⁸⁴ Az általa alkalmazott tudományos elemzési módszer (1) a *hipotézis* felállítása, (2) a *tapasztaltszerzés* (kísérletezés) és (3) a *kiértékelés* (következtetések levonása) logikai hármására épült.

Három évszázaddal később a Harvard Egyetemen tanult – az amerikai pragmatisták csoportjához sorolandó – *Clarence Irving Lewis* is a *Baconi* tudományos módszerekhez nyúlt vissza „A józan ész és a világrend” (*Mind and the World Order*) című, 1929-ben megjelent könyvében.¹⁸⁵ *Lewis* kimutathatóan nagy hatást tett arra a *Walter Andrew Shewhart* nevű amerikai statisztikusra (egyben mérnök-fizikusra) is, akivel a *Bell Telephone Laboratories* nevű vállalatnál *William Edwards Deming* is együtt dolgozott.

Elolvassa *Lewis* 1929-es filozófiai értekezéseit, *Shewhart* a saját statisztikai mintavételezési problémáira is alkalmazta *Lewis* három fázisra épülő metafizikai elméletét,¹⁸⁶ melynek lényege

- 1.) hipotézis felállítása,
- 2.) kísérletek elvégzése,
- 3.) a hipotézis tesztelése, kiértékelése.

Ezt követően *Shewhart* a minőségellenőrzés során alkalmazható statisztikai módszerekről szóló 1939-ben megjelent könyvében¹⁸⁷ a termelési folyamatra vonatkoztatott filozófiai gondolatmenetet már kör formában írta fel. „E három lépésnek kört kell alkotni az egyenes vonal helyett” – írja.¹⁸⁸ Majd úgy folytatja, hogy „hasznos lehet a tömegtermelés esetében is felidézni a tudományos módszer e három lépését, amely kontextusban megkülönböztetendő (1) a specifikálás, (2) a termelés és (3) a vizsgálat” – jól megfeleltethetően a hipotézis, a kísérletezés, tapasztalatszerzés, valamint a kiértékelés filozófiai logikájának.

¹⁸⁴ NYÍRI i. m.

¹⁸⁵ LEWIS i. m.

¹⁸⁶ Ld. Clarence Lewis háromlépéses gondolatmenetét:

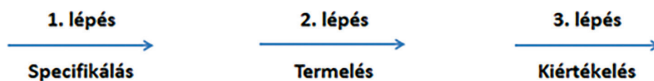
- „1. a priori truth is definitive and offers criteria by means of which experience can be discriminated;
2. the application of concepts to any particular experience is hypothetical and the choice of conceptual system meets pragmatic needs; and
3. the susceptibility of experience to conceptual interpretation requires no particular metaphysical assumption about the conformity of experience to the mind or its categories.”

¹⁸⁷ SHEWHART–DEMING i. m. 85–86.

¹⁸⁸ SHEWHART–DEMING i. m. 44.

Végezetül úgy foglal állást, hogy „e három lépés együttesen a tudásszerzés dinamikus jellegű tudományos folyamatát alkotja.”¹⁸⁹

„Régi” Shewhart ciklus:



„Új” Shewhart ciklus:



5. ábra: Walter Andrew Shewhart menedzsmentciklusa (1939)

A fenti modell jelentősége, hogy az addig megalkotott (fentebb is bemutatott), különbözőképpen megfogalmazott szervezetvezetési folyamatlépések korábban mindig lineáris egymás utániságban következtek, *Shewhart* és *Deming* azonban újszerű módon, visszatérően ismétlődő ciklusokként értelmezte a deduktív logika szerinti menedzsment teendőket.

William Edwards Deming mindeközben az USA Szövetségi Népszámlálási Hivatal megbízásából folyamatosan dolgozott az amerikai népszámlálások mintavételezéses kontroll-módszerein, melynek köszönhetően az 1940-es évekre a téma egyik legelismertebb szakértőjének számított.¹⁹⁰ 1947-ben ebben a minőségében kérte fel *Deminget* az 1951-es japán népszámlálás szakmai és módszertani előkészítésére a Japán megszállását koordináló Amerikai Főparancsnokság, illetőleg személyesen *McArthur* tábornok. *Deming* elfogadta a felkérést és Japánba utazva minőségellenőrzési technikákat tanított a japán vállalatvezetőknek. 1950-ben bevonják a Japán Tudósok és Mérnökök Szövetségének munkájába (JUSE), amely idő alatt *Deming* – az alábbiak sze-

¹⁸⁹ Uo. 45.

¹⁹⁰ Például a nevéhez köthető az 1940-es USA népszámlálás során alkalmazott ún. „*Deming-Stephen*” algoritmus.

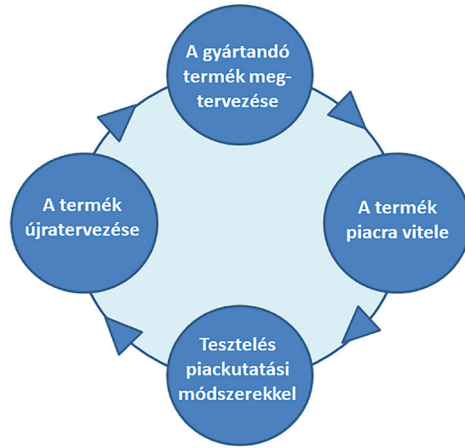
rint – újraalkotta a *Shewhart* féle (menedzsment)ciklust:

Az új modell háttérében az állt, hogy 1950 júniusától augusztusig *Deming* mérnökök, vezetők és tudósok százai előtt tartott előadásokat a minőség fogalmi megközelítéseiről, valamint a statisztikai folyamatkontroll (*Statistical Process Control – SPC*) eszközeiről. A japán gazdasági csoda megértése szempontjából fontos megjegyezni, hogy *Deming* olyan csúcsvezetők előtt tartotta előadásait, mint a későbbi Sony társalapító *Akio Morita* vagy a *Honda Company* alapítója *Szoicsiro Honda*.

Deming fő üzenete a csúcsvezetők számára az volt, hogy a minőség fejlesztése csökkenti a költségeket, miközben növeli a produktivitást és a piaci részesedést.¹⁹¹ *Deming* azt tanította, hogy megfelelő vezetési elvek alkalmazásával a szervezetek növelhetik a minőséget, mellyel párhuzamosan csökkenthetik költségeiket (a selejt, a felesleges munka csökkentésével, a személyzet lemorzsolódásának megakadályozásával, a perköltségek csökkentésével) és növelhetik a fogyasztók adott szervezet vagy szolgáltatás iránti lojalitását, elkötelezettségét. „A kulcs a folyamatos fejlesztés logikájának gyakorlatba építése és a feladatellátás rendszerként való értelmezése – azaz nem a részekben és apró töredékekben, hanem az egészben való gondolkodás.”¹⁹²

A *Deming*-féle folyamatszervezési megközelítést 1970-es években néhány japán szakember úgy összegezte, mint a vállalatok előtt egy olyan stratégiai választás lehetőségét, amely két alternatív lehetőséget nyújt.¹⁹³

- Az a) esetben az emberek és a szervezetek elsődlegesen a minőségre fókuszálnak, mely esetben a megoldás (a „*Deming-törvény*”) az alábbi képlettel is felírható. (Ebben az esetben a minőség növekedése várható, miközben a költségek zuhanni kezdenek.)

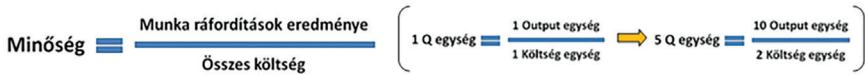


6. ábra: *W. E. Deming* menedzsmentciklusa (Japán, 1950)

¹⁹¹ HAGA i. m.

¹⁹² HALWES i. m.

¹⁹³ HAGA i. m. 1.



- Amikor viszont – a b) esetben – a szervezetek elsődlegesen a költségekre (költségsökkentésre, megszorításokra) fókuszálnak, mindig inkább a költségek hajlanak a növekedésre, miközben a minőség kezd zuhanni.



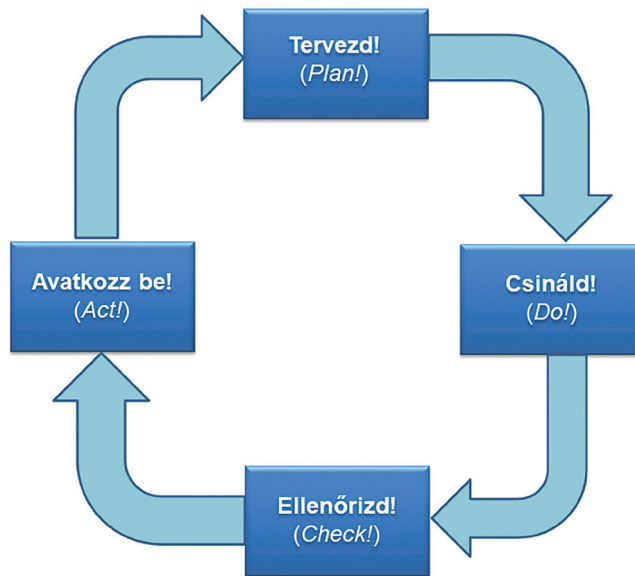
A fentiek alapján megjegyzem, hogy a magam részéről ezzel tudományosan is igazolva látom a hazai közigazgatás-szervezésben – a neoliberális gazdaságpolitika jegyében, illetőleg a *New Public Management* paradigmával ideológiailag is alátámasztott – 2005 és 2010 között több körben, „fűnyírszerűen” megvalósított forráskivonás (megszorítás) fejlődési zsákutca voltát. Ezzel szemben a közigazgatási szolgáltatások érték alapú standardoknak megfelelő, minőségi alapokra helyezését – új szolgáltatások kifejlesztését, illetőleg a meglévő szolgáltatások minőségi szempontú továbbfejlesztését – tekintem stratégiai alternatívának. Saját megfogalmazásom szerint nem költségvetési megszorításokra, hanem a szolgáltatások öntökéletesítő ciklusok mentén történő folyamatos továbbfejlesztésére és egyfajta „minőség forradalomra” van szükség a közigazgatásban (lásd később).

Visszatérve a cikluselmélet megszületésére, az angol nyelvet egyébként is nehezen beszélő, II. világháború utáni japán értelmiségi réteg *Deming* minőségkontroll modelljét az 1950-es években a „Tervezd! Csináld! Ellenőrizd! Avatkozz be!” („*Plan – Do – Check – Act*” – PDCA), megfogalmazásokkal egyszerűsítették le, amit ezt követően „*Deming-kerék*” (*Dr. Deming's-Wheel*), illetőleg „PDCA-ciklus” néven hivatkoztak.

Később a japán mérnökök ezt a *Deming* féle logikát építették be saját minőségellenőrzési (*Quality Control – QC*) és teljes körű minőségellenőrzési (*Total Quality Control – TQC*) modelljeikbe. A japán ipar ezt követő teljesítménymutatói az 1950-es és 1980-as évek között közismerten követhetlenné váltak a versenytársak számára.

A magam részéről óvatos – ugyanakkor a fenti számos oksági tényező alapján egyre inkább bizonyítható¹⁹⁴ – feltételezés, hogy a II. világháború utáni japán gazdasági csoda háttérben egyfelől a „Deming-módszer” gyakorlati működőképessége, másfelől az sorsszerű fordulat áll, hogy *William Edwards Deming* az élet egy történelmi pillanatban („jókor és jó helyen”) az amúgy is fegyelmezett, teljesítményközpontú japán mérnökkel hozta össze.

Mindezek után a PDCA-ciklust az 1980-as évektől az alábbi ábrán is látható módon ábrázolják.



7. ábra: „Deming-kerék” vagy más néven PDCA-ciklus (1950-51, Japán)

¹⁹⁴ Direkt összefüggések itt aligha kimutathatók, az ugyanakkor elgondolkodtató, hogy négy katasztrofálisan rossz gazdasági teljesítményű év után (1979–1982), a *Ford Company* akkoriban frissen kinevezett minőségügyi részlegvezetője (*John A. Manooch*) 1982-ben *W. E. Deming*et kéri fel egy minőségirányba történő „fejlődési ugrás” előkészítése érdekében. Ezt követően *Deming* – miután munkatársaival átvilágította az egész szervezet működését – azt a meglepő diagnózist állította fel, hogy a jobb minőségű autók kifejlesztésével kapcsolatos problémák 85%-a a vezetés rossz intézkedéseire vezethető vissza. Az ezt követő években elvégzett szervezeti változtatások eredményeként a *Ford Company* már újra profitábilis gépkocsikkal jelent meg a piacon, sőt, 1986-tól – a dicsőséges 1920-as évek után ismét – a legprofitálisabb autógyártó lett Amerikában. Ahogy egy interjúban a társaság elnöke akkori-ban megfogalmazta: „[...] egy »minőség kultúra« kiépítése felé haladunk a vállalatnál, a sok megvalósult változás pedig mind közvetlenül *Deming* tanításaiban gyökerezik.” Ld. erről: *WALTON* i. m. 138–139., illetőleg ld. *Ford Embraces Six-Sigma Quality Goals*, 2006., forrás: www.sme.org (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

A PDCA-ciklus megnevezés a továbbiakban az alábbi lépéseket fedi:¹⁹⁵

- *Tervezés (Planning)*: olyan célok és folyamatok felállítása, amelyek lehetővé teszik a kívánt eredmények elérését, összhangban az elvárt kimenetekkel. A kimenetértékek pontos meghatározása és a specifikálás részletezettsége és teljessége is hozzájárul a kívánt minőség-fejlődéshez. Ha megoldható, célszerű kisebb léptékben modellezni a lehetséges hatásokat (Ld. pilot modell-kísérletek, hatásvizsgálatok).
- *Megvalósítás (Doing)*: a terv megvalósítása, a folyamatok végrehajtása, a termékek legyártása – mindeközben adatok gyűjtése (a későbbi ellenőrzéseket és beavatkozásokat elősegítendő).
- *Ellenőrzés (Checking)*: létrejövő eredmények tanulmányozása a megvalósítás során gyűjtött adatok, illetőleg a végzett mérések segítségével a *(studying)*, ezek összevetése a tervezett eredményekkel, kívánt célértékekkel – az eltérések megállapításához; a tervekhez képest történt eltérések, deviációk megkeresése, mindeközben a terv esetleges hibáinak (teljessége, adekvát jellege) vizsgálata, erre utaló adatok gyűjtése, rendszerezése.
- *Beavatkozás (Acting)*: javaslat korrigáló beavatkozásokra azokon a területeken, ahol a tervezett és a tényleges kimenetek közötti eltérés lényeges; az eltérések elemzése és a problémák gyökereinek megtalálása; a szükséges változtatások helyének azonosítása, mely irányulhat mind a termék, mind a folyamatok fejlesztésére; amennyiben nem érhető el fejlődés a PDCA-ciklus szerinti négy lépésben, indokolt lehet a beavatkozás szkópjának megváltoztatása, illetőleg a tervek részletesebb kimunkálása.

William Edwards Deming munkássága és hatása az utókorra, illetőleg az igazgatástudományra, véleményem szerint *Frederick W. Taylor*, *Henri Fayol* és *Luther Gulick* teljesítményéhez mérhető. Egyesek szerint¹⁹⁶ mint statisztikus és vezetéstudományi vendégtanár önmagában nagyobb hatással volt Japán XX. századi ipari és társadalmi fejlődésére, mint bárki más együttvéve. Bár a japán vezető elit az 1950-es évektől hősként tisztelte és kitüntetésekkel halmozta el *Deminget*, az Amerikai Egyesült Államokban csak élete végén, illetve halála (1993) után vált széles körben ismertté a tudós munkássága.

¹⁹⁵ Ld. az ISO 9001-es Minőségirányítási Rendszerszabványa szerinti követelményeket (*International Organization for Standardization – ISO*), 2008, vi.; illetőleg MOEN–NORMAN i. m.

¹⁹⁶ HAGA i. m. 1.

Deming szakmai alázatosságára jellemző, hogy az általa továbbfejlesztett minőségkontroll folyamatciklust ő maga következetesen *Shewhart-ciklusként* hivatkozta. (A PDCA és a „*Deming-kerék*” megnevezés elsősorban a japán minőségmenedzsment szakirodalmon keresztül terjedt el.) *Deming* a „*Shewhart-ciklussal*” kapcsolatos saját elméleti és módszertani megközelítéseit csak 1986-tól tanította az Egyesült Államokbeli Columbia Egyetemen. *Deming* ekkor már inkább „PDSA-ciklusként” hivatkozik a menedzsmentciklusra, jobban kiemelve az általános értelemben vett ellenőrzéshez képest a fejlődésre lehetőséget biztosító „*Studying*” (tanulmányozás, elemzés) mozzanatát.¹⁹⁷

William Edwards Deming két legfontosabb műve közül az egyik a „*Kiút a válságból*” (*Out of the Crisis*) címmel 1986-ban az MIT-vel (*Massachusetts Institute of Technologies*) közösen megjelentetett könyv, melyben rendszerezi elméleteit, megfogalmazza a szervezetek „hét halálos betegségét”, a „*Vezetés 14 pontját*,” illetőleg egy, a vezetők számára ajánlott megközelítést, az „*Elmélyült Tudások Rendszerét*” (*System of Profound Knowledge*).

Deming szerint hét esetben határozhatók meg azok a gyakori vezetési hibák, melyek képtelenné teszik a szervezetet az igények kielégítésére és a folyamatos fejlődésre. A szervezetek „hét halálos betegsége” (*Seven Deadly Diseases*) a következő:

1. a célok állandóságának hiánya,
2. a rövid távú (profitszerző) szemlélet túlsúlya,
3. érdemeken, éves teljesményértékelésen alapuló teljesítményértékelő rendszerek,
4. a vezetők túlzott mobilitása, állhatatlansága,
5. kizárólag csak a látható számokból kiinduló szervezetenirányítás,
6. az egészségbiztosítási költségek túlfutása,
7. a kártérítési és garancia kiadások túlfutása, „megélhetési ügyvédek” költségeinek beépülése a működési kiadásokba.¹⁹⁸

A fentiekkel ellentétben az alábbi nyolc „*Csekélyebb súlyú akadályozó tényező*” (*A Lesser Category of Obstacles*) csupán „enyhébb lefolyású betegsége” a szervezetnek, amelyek viszonylag könnyen orvosolhatók:

1. a hosszú távú tervezés mellőzése,
2. a problémák megoldásának a technológiákra hagyása,
3. megoldások keresése helyett analógiák, precedensek felkutatása,

¹⁹⁷ MOEN–NORMAN i. m. 1.

¹⁹⁸ DEMING i. m. 23–24.

4. mentségek keresése, mint pl. „a mi problémáink másmilyenek”, vagy „nálunk más a helyzet”,
5. a csak az iskolában elsajátítható vezetői tudások megkopása,
6. nagyobb bizalom a minőségellenőrzési részlegben, mint egyébként a vezetőkben, ellenőrökben, pénzügyesekben és a beosztott munkásokban,
7. azoknak a beosztott munkásoknak a hibáztatása, akik csak a hibák 15%-áért felelősek, szemben azokkal a szervezetrendszer meghatározó vezetőkkel, akik a hibák 85%-áért felelősek (a nem szándékolt hibák következményeiért is),
8. nagyobb hangsúly fektetése a minőség ellenőrzésére, mint sem az adott termékek (szolgáltatások) minőségének fejlesztésére.¹⁹⁹

Deming a betegségek orvoslása érdekében alkalmazandó gyógymódra is javaslatot tett „Kiút a válságból” című könyvében. A terápiás módszereket 14 alapelvben fogalmazta meg, az alábbiak szerint:

1. A termékek és szolgáltatások fejlesztése felé vezető úton fontos a szervezeti célok állandóságának megteremtése, mindeközben – a versenyképesség javításának igényével – a piacon való megmaradás és a munkahelyteremtés szándékainak érvényesítése.
2. Az új filozófiák alkalmazása: egy új gazdasági korszakban élünk; a nyugati vezetőknek is fel kell ébredni, fel kell nőni a kihívásokhoz; meg kell tanulnia a felelősségeit, és át kell vennie a vezetést (kezdeményezést) a változások elérése érdekében.²⁰⁰
3. Meg kell szüntetni az attól való gondolati függést, hogy minőség csak az ellenőrzés fokozásával érhető el. Fontos a túlméretes ellenőrző részlegek létrejöttének elkerülése, mindenekelőtt a minőségnek a termékekbe (szolgáltatásokba) való beleépítésével.
4. Azon gyakorlat beszüntetése, amely az üzleti siker mértékét kizárólag az ár alapján ítéli meg. Ehelyett célszerű csökkenteni az összes költség mértékét.
5. A gyártási és szolgáltatási folyamat állandó és örök fejlesztése a minőség és a termelékenység fejlesztése érdekében – mindemellett a költségek lecsökkenésének elérése (PDCA).

¹⁹⁹ WALTON i. m. 94.

²⁰⁰ *Demingnek* e vezetési elvével – álláspontom szerint – jól összecseng az, amit *G. Fodor Gábor* és *Stumpf István* a kormányzás visszavételéről írt 2007-ben, illetve 2008-ban a Nemzeti Érdekben. Vö. G. FODOR–STUMPF (2007) i. m. 2–3.; illetve G. FODOR–STUMPF (2008) i. m. 14–15.

6. A gyakorlati munkafeladatokon keresztül történő képzés bevezetése.
7. A vezetés működésbe hozása. A felügyeletet ellátó vezetőkkel szemben elvárás az emberek, az eszközök és a gépek segítése a jobb munkavégzés érdekében. Ahogyan a beosztottak, úgy a vezetés is időszakosan ellenőrzésre szorul.
8. A szorongás és a félelem légkörének megszüntetése, annak érdekében, hogy mindenki a lehető leghatékonyabban tudjon dolgozni a szervezetnél.
9. A részlegek közötti falak lebontása. A kutató, tervező, marketing és gyártási részlegeknél dolgozó embereknek csapatot kell alkotniuk annak érdekében, hogy előre jelezhessék a termékekkel vagy azok felhasználásával kapcsolatos problémákat.
10. Hagyjunk fel a szlogenekkel, az alkalmazottak buzdításával, valamint azzal, hogy a beosztott munkásokat kérdezzük meg a selejtmentes termelés, avagy a termelékenység kívánt új szintjei tekintetében. Az ilyen törekvések csak ellenségeskedésekhez vezetnek, mivel az alacsony minőséggel összefüggő okok túlnyomó része egyébként is a rendszerrel, mint egészszel van összefüggésben, és így nyilvánvalóan túlmutat a beosztottakon. Emellett szüntessük be a termelési szinteket és kvótákat, illetve ezeket aktív vezetői szerepvállalással helyettesítsük. Számoljunk fel a mereven csak a kitűzött célokhoz és indikátorokhoz ragaszkodó vezetési stílust, és ezt is inkább aktív (adaptív) vezetői szerepvállalással helyettesítsük.
11. Hárítsunk el minden olyan akadályt, amely meggátolja a futószalag munkásokat abban a jogukban, hogy büszkéek lehessenek saját munkás mivoltukra. Az ellenőrök felelőssége pusztán csak a minőségszintek változásától függjön.
12. Hárítsunk el minden olyan akadályt, amely meggátolja vezető- és mérnökapparátus tagjait abban a jogukban, hogy büszkéek lehessenek saját munkás mivoltukra. Ez többek között az éveken vagy előrébb soroláson alapuló értékelés, illetőleg a pusztán csak a kitűzött célok/indikátorok alapul vételével történő értékelés eltörlését teszi szükségessé.
13. Vezessünk be egy markáns képzési, illetőleg önfejlesztő programot.
14. Hozzunk minden egyes munkavállalót abba a helyzetbe a szervezetnél, hogy képes legyen a változásokra. A változás legyen mindenki számára munkaköri előírás.²⁰¹

²⁰¹ DEMING i. m. 22–30.

Az utolsó ponthoz kapcsolódóan célszerűnek tartom még hozzáfűzni a Deming féle vezetési alapelvekhez, hogy minden szervezeti tevékenység és minden munkakör egyetlen folyamat része. Ezért a szervezeteknél erőteljes képzések szükségesek ahhoz, hogy az ott dolgozók összeszedjék bátorságukat a tradíciók áttöréséhez.²⁰²

A fenti Deming féle vezetési alapelvek az 1980-as évektől Észak-Amerikában is nagy hatást gyakoroltak a vállalati működésre. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyeznünk azt is, hogy – bár maga Deming ezt a kifejezést nem használja – a fenti elveknek nagy szerepe volt a teljes körű minőségirányítás (*Total Quality Management – TQM*) fogalmának és mozgalomszerű kiteljesedésében.²⁰³

Deming 1993. évi halálát követően az 1996 és 2009 közötti szakmai publikációk a PDSA-ciklust újabb területekre terjesztették ki, beleértve a stratégia- és módszertanalkotást, a fejlesztést és tesztelést olyan változások generálása érdekében, melyek a fejlődés irányába hatnak. A PDSA-t ebben a formájában már fejlesztési modellként (*Model for Improvement*) hivatkozza a szakirodalom. Ugyancsak egy minőségügyi területen véghez vitt továbbfejlesztése a gondolatnak a *Six Sigma Program* keretében kidolgozott ún. „DMAIC-ciklus”, melynek menedzsment fázisai:

- (1) definiálás,
- (2) mérés,
- (3) elemzés,
- (4) fejlesztés,
- (5) ellenőrzés.²⁰⁴

Egy másik továbbfejlesztett verziója a PDCA-módszernek az „OPDCA-ciklus”, melyben az „O” betű az angol „*Observation*” (megfigyelés) kifejezésre, valamint arra utal, hogy adott helyzetben, a külső feltételektől függően kell megtalálni a lehetséges legjobb forgatókönyveket és közülük kell a legodillóbbet megragadni. Ez a megközelítés azonban már az iparban és a menedzsment irodalomban népszerű *Lean-módszer*hez vezet el. (lásd később).²⁰⁵

²⁰² Ld. még erről: REILLY i. m. 31.

²⁰³ COHEN i. m.

²⁰⁴ A „Hat szigma” módszer a Motorola Inc. vállalat által 1986-ban kifejlesztett folyamatfejlesztési eszközök és technikák együttesét határozza meg, mely egy ötfázisú menedzsmentciklusra (DMAIC) épül: 1. *Define* („Definiáld!”), 2. *Measure* („Mérd!”), 3. *Analyze* („Elemezd!”), 4. *Improve* („Fejleszd!”), 5. *Control* („Ellenőrizd!”)

²⁰⁵ ROTHER i. m. 6.

Összegezve a *Deming* féle önfejlesztő, önmagát megújító menedzsmentciklust, az alábbiakban foglalhatók össze a PDCA megközelítés előnyei:

- A megközelítés elvi alapja – az elvi hipotézisek gyakorlati megerősítésével vagy éppen megcáfolásával – a tudományos módszer szerinti ismétlődések (iteráció) sora, amely következtében a ciklusok végrehajtása folyamatosan kiszélesíti az ismereteket. Ez egyfelől elősegíti a tanulást, másfelől a folyamatos fejlődés és tökéletesedés révén közelebb visz az eredeti (stratégiai) célok megvalósulásához.
- A PDCA-módszer lehetőséget biztosít arra, hogy az elfolyó munkavégzést négy fő fázis szerint szakaszoljuk, ezáltal lehetőséget biztosít a pontosabb mérésekre, valamint a kockázatok és a várható hatások precízebb beazonosítására.²⁰⁶
- A PDCA-módszer a kritikai gondolkodás fejlesztésére is alkalmazható („Előbb az embereket és ne az autókat építsük!”). A Toyota Corporation tapasztalatai szerint ugyanis a PDCA-ra szocializált alkalmazottak fogékonyabbak az innovációra és a folyamatos megújulásra, szemben azokkal a szervezetekkel, ahol a problémamegoldás szigorú szabályok között megvalósított feladat. Mindez pedig kialakít egy önmagával szemben kritikus, de kreatív és problémamegoldó szervezeti kultúrát.²⁰⁷
- *Deming* elmélete szerint az ismétlődő ciklusokkal fejlődnek a szervezetek, mivel a ciklusok nem önmagukba térnek vissza, hanem már egy új – magasabb fejlettségű – állapotba. Ilyen módon egy spirális fejlődési ív rajzolható fel, melyre jellemző, hogy
 - a szervezet fokozatosan mind közelebb és közelebb jut végső céljához (ti. ahhoz a rendeltetéséhez, melyre tekintettel létrehozták);
 - a spirálívek közötti távolság kifejezi azt a tudást, illetőleg tapasztalatot, amellyel a szervezet a ciklus megvalósítása révén gazdagodott;
 - a spirálívek közötti távolság nem egyenletes – kezdetben általában nagy minőségi ugrások tapasztalhatók, majd a szervezetnek ez a fajta „tartaléka” fokozatosan elfogy, a folyamat tehát nem fokozható a végtelenségig, mivel a tudás- és készségfejlesztésnek is vannak határai. (Azt már én teszem hozzá, hogy egy-egy ilyen makropályát néhány évtizedenként egyébként is új alapokon kell

²⁰⁶ BERENQUERES i. m. 74.

²⁰⁷ LIKER i. m. 230–247.

felépíteni, a társadalmi és gazdasági környezet megváltozása, de legalább is az újabb technológiai lehetőségek megjelenése – miatt.)

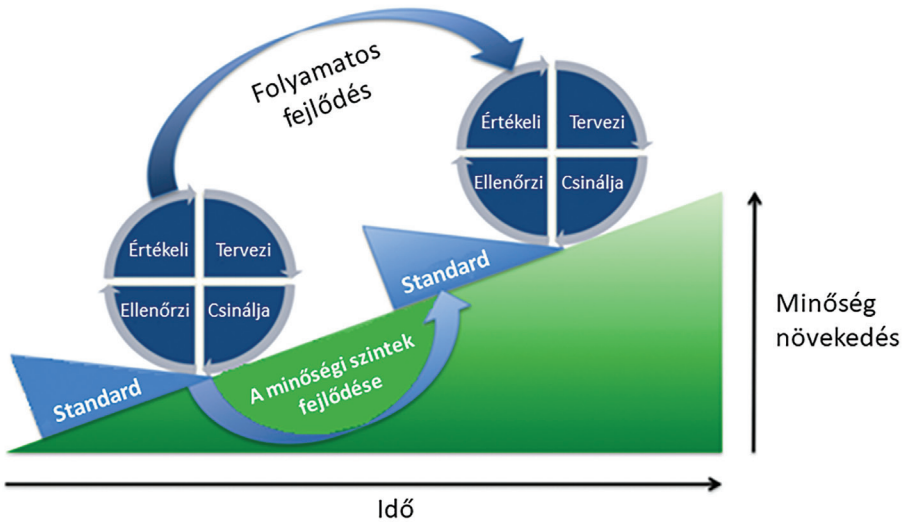
- A PDCA-módszer – a ciklusok folyamatosan megújuló és öntökéletesítő jellege – miatt megoldást kínál arra a *W. R. Allen* által is feszegetett problémára, hogy kezdődhet-e egy menedzsmentciklus a tervezéssel, amikor a folyamat elején még nem áll rendelkezésre elegendő információ. A PDCA ugyanakkor folyamatosan megfelelő visszacsatolásokat szolgáltat a tervezéshez, mellyel viszonylag gyorsan igazolható a hipotézisünk helyessége vagy helytelensége. Probléma esetén ugyanakkor mód van a hibák kijavítására. Hibák mindig és minden rendszerben vannak, a kérdés, hogy a szervezet hogyan viszonyul ezekhez. A PDCA megközelítés természetesnek veszi a hibákat (a rakétagyorsaságú – spirális – fejlődéspályán éppen a mindig és mindenütt jelenlévő „hiba” tekintendő a fő hajtóanyagnak), melyeknek egyfelől gyors kezelésére törekszik, másfelől tanulni kíván belőlük. Egyes szerzők²⁰⁸ ennek kapcsán felhívják a figyelmet a problémakezelés két szélsőséges megoldására:
 - az egyik a túlságosan is alapos helyzetelemzések elvégzése, mielőtt bármi történne; ez ugyanis gyakran az „analízis-paralízis”-nek nevezett jelenséghez vezet, amikor tehát a probléma agyonboncolgatásával teljesen lebénul a döntéshozatali folyamat;
 - a másik esetre magam az „*ad hoc* vagy intuitív irányítás” megfogalmazását használom, melynek lényege, hogy a döntést nem a problémák előzetes (pl. hatásvizsgálati) elemzése vagy a korábban történtek kiértékelése, hanem szubjektív benyomások, zsigeri reakciók alapozzák meg.
- Világunkban a „változás-faktor” immanens módon „fejlődés-faktor” lehetőségét is magában hordozza. Manapság tehát fontos versenyképességi tényezővé vált a szervezetek reagáló képessége, illetőleg a változásokhoz mért reakcióidejének hossza. A PDCA önfejlesztő, tanuló jellege e tekintetben kiemeli a módszert alkalmazó szervezeteket a mezőnyből.
- Ahogyan azt *Mike Rother* is megfogalmazza²⁰⁹ a Toyota-módszer perszonális jellemzőit elemző könyvében (*Toyota Kata*), a PDCA a

²⁰⁸ ROTHER i. m. http://en.wikipedia.org/wiki/Toyota_Kata 76.

²⁰⁹ Uo. 160.

nyugati államok által „csodált” ún. áttörést jelentő („*break through*”) projekteknek kedvez, mivel az első ciklusok lepörgése általában ug-rásszerű változásokat generál. (Ezzel párhuzamba állítja a japán *Kaizen* módszerét, amely a hibák folyamatos és szisztematikus kijavítását kö-zéppontba helyezve, a sok apró fejlődési lépés logikáját testesíti meg.)

- A PDCA-módszer alkalmazására szinte minden területen lehetőség nyílik – helytől és időtől függetlenül – csupán a minőségi standardok kellő (kulturáfüggő) meghatározására kell figyelmet fordítani, amint azt az alábbi ábra is szemlélteti.



8. ábra: a PDCA alkalmazhatósága helytől és időtől függetlenül, adott minőség standardok szerint

Visszatérve a menedzsmentciklus fogalmának fejlődésére, érdemes leszögez-ni, hogy – bár *Deming* és *Shewhart* munkássága megkerülhetetlen – napjainkig számos menedzsmentciklusokkal kapcsolatos, újabb megközelítés (elmélet és gyakorlat) született. Ezek egy része tudományos megalapozottságú, más része egyszerűen csak praktikus és hasznos. Egy további részük viszont – álláspon-tom szerint – kifejezetten félrevezető (áltudományos) marketingfogása egyes vezetési tanácsadó cégeknek. A méltán híres tudós elődök eredményeit nap-jainkban könnyű – „körzövel és vonalzóval”, illetőleg jól bevált „*copy-paste*” módszerekkel – átrajzolgatni, majd az újat mondás illúzióját keltve vállalati *knowhow*-ként eladni. *William Edwards Deming* munkássága messze kiemel-kezik ebből a mezőnyből. Ő bizonyosan „igaz prófétája” volt a XX. századi

vezetéstudománynak, tanításai ezáltal – idővel – a közigazgatástudományra is hatnak. Fontos emellett kiemelni, hogy *Deming* elméletei a gyakorlatban is működtek: Japánban (1951–1980), illetőleg az amerikai Ford Vállalatnál is (1982–1986). Miért ne működnének akkor a közigazgatásban?

Azt gondolom, hogy a magyar közigazgatás szükségszerűen egy „minőség forradalom” előtt áll, ezért – álláspontom szerint – legfőbb ideje annak, hogy *Deming* vezetéstudományi téziseit a hazai közigazgatási szakemberek is megismerjék, és – a lehetséges mértékig, megfelelő adaptációkkal – alkalmazzák saját területükön.

2.3. A bevált menedzsment rendszerek (*management systems*) útja a tételes jogba

Az első, átfogó projektmenedzsment keretrendszerek (*project management frameworks*) leírását követően a XX. század végére olyan, integratív projektmenedzsment módszerek születtek, melyeket érdemes áttekíteni. Ezek mindegyikére jellemző, hogy szervesen kötődnek a legújabb technológiák alkalmazásához, illetőleg szorosan kapcsolódnak – a nagy szervezetek számára napjainkban legnagyobb kihívást jelentő – infokommunikációs fejlesztésekhez.

A projektmenedzsment standard módszertani kereteinek meghatározása – és ezzel a diszciplína szakmai, tudományos elmélyítése – szempontjából a legutóbbi években álláspontom szerint igen fontos fejleményként kell értékelni, hogy a PMI negyedik kiadású PMBoK standardjait²¹⁰ az Amerikai Szövetségi Szabványügyi Intézet (*American National Standards Institute – ANSI*) 2008-ban hivatalos szabványként ismerte el – az ANSI/PMI 99-001-2008. szám alatt. Ezt követően a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (*International Organization for Standardization – ISO*) egy ötéves közös projekt eredménye-

²¹⁰ Az 1969-ben létrehozott Projektmenedzsment Intézet (*Project Management Institute – a PMI*) alapfeltevése az volt, hogy a projektmenedzsment eszközök és technikák közősek még az olyan egymástól távol álló területek tekintetében is, mint a szoftver-fejlesztés, az építőipar vagy akár a közigazgatás. 1981-ben a PMI vezető testülete jóváhagyta a később Projektmenedzsment Útmutató (*The Guide to the Project Management Body of Knowledge – PMBoK*) néven ismertté vált dokumentum kifejlesztését, melyet a világon mindmáig széles körben elfogadott és alkalmazott projektmenedzsment szabványként, illetőleg gyakorlati útmutatóként vesznek figyelembe. A PMBoK – *de facto* projektmenedzsment szabványként – az egyes komplex projektek, programok és projekt portfóliók teljes életciklusát támogatja. Ez a folyamatközpontú keretrendszer 5 folyamatcsoportban, 10 tudásterületen összesen 47 standardszerű projektmenedzsment eljárást/folyamatot definiál. A PMI projektmenedzsment útmutatónak 2017-ben immár a 6. kiadása jelent meg. Forrás: <https://tinyurl.com/3835mxe6> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

ként 2013 őszén közzétette az ISO 21500:2012 projektmenedzsment szabványt, amely – *Pálvölgyi Lajos* szerint is²¹¹ – 90%-ban megfeleltethető a negyedik generációs PMBoK standardoknak és szinte 100%-ban a PMI akkor (2013-ban) megjelentetett projektmenedzsment standardjainak.

Ahogy az új ISO-standardok bevezetésének nyilvánosságra hozatalakor a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet sajtómunkatársa is hangsúlyozta, az ISO 21500:2012 projektmenedzsment szabvány jelentősége, hogy az „bármilyen típusú szervezet – legyen szó állami, önkormányzati, üzleti vagy civil szervezetekről –, bármilyen projektjére alkalmazható, függetlenül attól annak komplexitásától, méretétől és időbeli terjedelmétől.”²¹² Mindemellett az új ISO standard megalkotásával a cél nem az esetlegesen már létező nemzeti projektmenedzsment szabványok²¹³ helyettesítése, hanem inkább azok egymáshoz való közelítése – tehát egyfajta harmonizáció – a további nemzetközi együttműködések elősegítése érdekében. Mindezek megalapozása érdekében a 2012 októberéig tartó munkában 30 ország mintegy 100 szakértője vett részt.

A fentiek alapján is fontos látni, hogy a standard projektmenedzsment módszerek a nemzetközileg elfogadott (ANSI, DIN, IEC, ISO stb.) szabványokon keresztül épülnek be a mindennapok gyakorlatába és ezáltal a közigazgatásba is. A magánigazgatásban bevált munkaszervezési és feladatmegoldási módszerek nemzetközi közigazgatásokba irányuló „exportjának” fontos eszköze ezután, hogy a nemzetközi szabványokat a nemzeti (EU-s tagállami) szabványügyi szervezetek is átveszik. Ezt követően közigazgatási adaptációjukhoz már csak egy kis ugrást jelent, ha egy törvény vagy végrehajtási rendelet hivatkozik egy adott nemzeti szabványra.

Ezt a folyamatot láthatjuk

- az egyes *nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényekben*:
 - lásd például az áruk ideiglenes behozataláról, Isztambulban, 1990. június 26-án kelt Egyezmény és mellékletei módosításának kihirdetéséről szóló 2014. évi XLVIII. törvény 3. § 2. pontját (az ISO 6346 szabvány behivatkozása);

²¹¹ PÁLVÖLGYI i. m.

²¹² GASIOROWSKI-DENIS i. m.

²¹³ Ld. pl. a Német Szabványügyi Intézet (*Deutsches Institut für Normung*) DIN 69901-1. számú szabványát, amely értelmében a projektmenedzsment „a projekt végrehajtása során alkalmazott vezetéssel kapcsolatos feladatok, technikák, eszközök, valamint a vezetésszervezés összessége.”

- az *adó jogban*:
 - lásd például az adózás rendjéről szóló 2016. évi LXVIII. törvény 109. § (2) bekezdését (az MSZ EN ISO 3675, az MSZ EN ISO 3838, az MSZ EN ISO 12185 és az MSZ ISO 91-1 szabványok behivatkozása);
- az *energia jogban*:
 - lásd például a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.) 10. § (3) bekezdését (az ISO/IEC 27001 és az ISO 9001 szabvány behivatkozása),
 - az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény 22. § (2) bekezdését (az EN ISO 5001-es szabvány behivatkozása);
- a *környezetvédelmi jogban*:
 - lásd például a hulladékgazdálkodásról szóló 2013. évi CXXV. törvény 4. § (4) bekezdésének bb) alpontját (az ISO 14001-es és az ISO 9001-es szabvány behivatkozása),
 - a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény 4. § (4) bekezdésének b) pontját, illetve 4. számú mellékletét (az ISO 14001-es és az ISO 9001-es szabvány behivatkozása);
- az *európai uniós* támogatásokat lebonyolító intézményrendszerre vonatkozó *jogszabályokban*:
 - lásd például a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv kihirdetéséről, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggésben a kedvezőtlen adottságú területek és az azokhoz tartozó települések megállapításáról szóló 137/2004. (IX. 18.) FVM rendelet 1. sz. mellékletének 3.2. pontját (ISO 9001-es és HACCP szabványokra történő hivatkozás).²¹⁴

Az ISO 21500:2012-es projektmenedzsment szabványra egyelőre sem a magyarországi, sem az európai uniós joganyag nem hivatkozik, erre ugyanakkor véleményem szerint már nem kell sokat várni. Hiszen ahogyan az 1987-ban publikált minőségirányítási rendszerekre (*quality management systems* – ISO 9001) vonatkozó szabvány 25 évvel később, vagy az az 1996-ban publikált környezetközpontú irányítási rendszerekre (*environmental management systems* – ISO 14 001) vonatkozó szabvány 16 év alatt hivatkozásként beépült a hazai

²¹⁴ A rendelet időközben hatályát veszítette 2016. 12. 31-én.

jogszabályokba, úgy a 2012-ben publikált projektmenedzsment szabványnak is előbb-utóbb – álláspontom szerint cca. 2027-ig – fel fog majd tűnni valamelyik ágazati jogszabályban.

E folyamatot láttatva szeretném felhívni a figyelmet az angol „*management system*” fogalomra, amit a magyar szakirodalom gyakorta „irányítási rendszer”-ként fordít, és amely mögött valójában a *William Edwards Deming* féle öntökeletesítő (PDCA) „menedzsmentciklus” fogalom áll. A jelenség teljesen nyilvánvaló: az európai országok angolszász (alapvetően amerikai) szervezet-irányítási módszereket – és ezzel szabályozási mintákat, jogi kultúrát – vesznek át az élet szinte minden területén. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az angolszász pragmatizmus csendben belopakodik a tételes európai jogba, és formálja a kontinentális – ezen belül pedig a magyarországi – jogfejlődést.

Valójában pedig ez a folyamat nem is búvópatakszerű, hiszen csak az említett irányítási rendszer (*management system*) kifejezés, illetve működési logika tucatnál is több hazai jogszabályba (törvénybe, kormányrendeletbe) épült be az elmúlt években.

- A szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény 19. § (3) bekezdése kimondja, hogy a szakképző intézmény a tevékenységét *minőségirányítási rendszer*²¹⁵ (*Quality Management System – QMS*) alapján végzi. Ugyanennek a törvénynek a 102. §-a megállapítja, hogy „A szakképzés ellenőrzési rendszere *a*) hatósági ellenőrzésből és *b*) a minőségirányítási rendszer külső értékeléséből áll.”
- A felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény 2/B. § (1) bekezdése szerint felnőttképzési tevékenység folytatására engedély annak adható, aki rendelkezik az általa szervezett felnőttképzési tevékenységre vonatkozóan kidolgozott *minőségirányítási rendszerrel* és *ügyfélszolgálati és panaszkezelési rendszerrel* (*Customer Relationship Management System – CRMS*) működtetéséhez szükséges feltételekkel.
- A védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény 50. § (10) bekezdése értelmében „Ha az ajánlatkérő minőségirányítási rendszerszabványoknak való megfeleléséről szóló, független akkreditált szervek által kiállított tanúsítványt kér az alkalmasság igazolására, akkor az akkreditációval és tanúsítással kapcsolatos európai szabványoknak megfelelő független akkreditált szervek által

²¹⁵ Bár a törvény direkt módon nem utal rá, indirekt módon teljesen egyértelművé teszi, hogy itt az ISO 9001-es minőségirányítási standardoknak megfelelő működés törvényi előírásáról van szó.

tanúsított, a vonatkozó európai szabványokon alapuló *minőségirányítási rendszerekre* kell hivatkoznia.”

- Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 4/A. § b) pontja alapján az ember és a környezet ionizáló sugárzás káros hatásaival szembeni megvédése érdekében „mind a biztonságot felügyelő szervek, mind a kockázattal járó tevékenységet végző szervezetek az alapvető biztonsági célkitűzés iránt elkötelezett vezetést és hatékony *irányítási rendszert* hoznak létre és tartanak fenn. Továbbá a 11. § (2) bekezdése értelmében „Nukleáris létesítményekkel, azok nukleáris rendszereivel és rendszerlemeivel, valamint radioaktív hulladéktárolóval és azok rendszereivel és rendszerlemeivel kapcsolatos tevékenységek körében csak azok az intézmények, szervezetek, valamint gazdálkodó szervezetek működhetnek, amelyek megfelelő, a nukleáris biztonsági előírások részeként szabályozott *minőségirányítási rendszerrel* rendelkeznek.” Ezen felül az engedélyesek fizikai védelmi politikát és minőségirányítási rendszert hoznak létre annak igazolása érdekében, hogy a fizikai védelem szempontjából fontos összes tevékenységre vonatkozóan teljesülnek az előírt törvényi követelmények.²¹⁶
- A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.) 10. § (3) bekezdése a szállítási rendszerüzemeltetőt *információbiztonság irányítási rendszer (Information Security Management System – ISMS)* kialakítására (ennek kapcsán az ISO/IEC 27001-es szabvány és az ISO 9001-es minőségirányítási rendszerszabvány alkalmazására – bevezetésére és fenntartására kötelezi.
- A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 63. § (13) bekezdése értelmében „A tanúsítandó szervezetek bizalmas információinak és a nagy tömegű személyes adatok védelme érdekében a tanúsító szervezetnek biztonsági szabályzattal, tanúsított *informatika-biztonsági irányítási rendszerrel* kell rendelkeznie.”
- A mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény 7. § (6) bekezdése értelmében meghatározott költségvetési források „az időjárás *kockázatkezelési rendszer (Risk Management System – RMS)* működtetésével és fejlesztésével kapcsolatos végrehajtási költségek fedezetére” használhatók fel.

²¹⁶ 1996. évi CXVI. törvény 31. § (6) bekezdés.

- Az informatikai biztonságról szóló 2013. L. törvény 1. § (1) bekezdésének 30. pontja értelmében *kockázatkezelés (risk management)* „az elektronikus információs rendszerre ható kockázatok csökkentésére irányuló intézkedésrendszer kidolgozása”.
- A hulladékgyűjtési közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény 4. § (4) bekezdése értelmében a kérelmezőnek a minősítési eljárás során be kell nyújtania „b) a minősítési, környezeti irányítási rendszerek működtetését igazoló” okiratot.
- A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 2. §-a értelmében „A *kormányzati stratégiai irányítás (strategic management)* megvalósítása során a stratégiai tervdokumentumokat az e rendeletben meghatározott elnevezéssel, tartalommal és eljárásrend szerint kell előkészíteni, elfogadni, valamint végrehajtani.”
- A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése szerint „A költségvetési szerv vezetője köteles integrált kockázatkezelési rendszert működtetni.” A 2. § m) pontja értelmében *integrált kockázatkezelési rendszer* „az olyan folyamat alapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomán követését.”
- Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § b) pontja értelmében „az *integritásirányítási rendszer*: az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomán követése és szükség esetén kikényszerítése útján.
- A nemzeti akkreditálásról szóló 2015. évi CXXIV. törvény (Natv.) 5. § (1) bekezdés f) pontja értelmében „[a]kkreditálási, bővítési eljárás

íránti kérelmet [...] az irányítási rendszereket tanúsító szervezet [...] elektronikus úton köteles benyújtani az akkreditáló szervhez.”

Muha Lajos és Szádeczky Tamás²¹⁷ ugyanezt megerősítve kijelenti, hogy „a gyakorlatban különböző irányítási rendszerekkel találkozunk, például: minőségirányítási rendszer, környezetközpontú irányítási rendszer, informatikai biztonsági irányítási rendszer, munkahelyi egészségvédelmi és biztonságirányítási rendszer,²¹⁸ élelmiszer-biztonsági irányítási rendszer.”²¹⁹ Megjegyzi, hogy ezek mindegyike tanúsítható. Amennyiben pedig „az adott szervezet működése, környezete szempontjából fontos, hogy több irányítási rendszert is alkalmazzon, akkor úgynevezett *integrált irányítási rendszert* is létrehozható.”²²⁰ Megjegyzendő, hogy a Nemzeti Közszolgálati egyetem szerzőpárosa az irányítási rendszerek háttérében – a PDCA-ciklust magyarra fordítva – az ún. TVEB-modellre²²¹ hívja fel a figyelmet, mint amely az ISO 27001-es információbiztonság irányítási rendszer szabványba²²² is beépült.

A fenti jelenségről a hazai közigazgatási jogászok nyilvános diskurzust még nem folytattak. Dolgozatomban ehelyütt ezt a szakmai párbeszédet kívánom megnyitni azzal, hogy az alábbiakban – az egyes lépéseket/szakaszokat röviden áttekintve – szemléltetem nemzeti jogunk „angolszász logikát követő” átalakulását.

2.3.1. A probléma érzékelésének és a megoldásra vonatkozó hipotézisek felállításának időszaka

Az első szakasz jelentőségét a problémák érzékelése, megértése és a megoldás megtalálása adja. Ennek jellemző eszköze a vizsgálat (audit) és a tervezés, mely utóbbin belül meg kell különböztetni a helyzetelemzés és a stratégiaalkotás (együtt: tervezés) mozzanatát.

²¹⁷ MUHA–SZÁDECZKY i. m. 6.

²¹⁸ A munkahelyi egészségvédelmi és biztonság-irányítási rendszer, illetve annak követelményeit az OHSAS 18001 szabvány (MSZ 28001:2008 szabvány) írja le. forrás: <http://www.mszt.hu/>

²¹⁹ Az élelmiszer-biztonsági irányítási rendszert az ISO 22000 szabvány írja le.

²²⁰ MUHA–SZÁDECZKY i. m. 6.

²²¹ TVEB = Tervezés (*Plan*), Végrehajtás (*Do*), Ellenőrzés (*Check*), Beavatkozás (*Act*).

²²² Az ISO 27001-es szabványt „Az Információbiztonság Irányítási Rendszerei (*Information Security Management Systems – ISMS*)” címmel adta ki a nemzetközi Minőségügyi Szervezet (ISO).

- *Vizsgálat, audit*: amennyiben egy területen valamilyen probléma jelentkezik, azaz a folyamatok nem az aktuális társadalmi elvárásoknak – ezen belül: jogszabályi előírásoknak, szakmai vagy etikai követelményeknek – megfelelően alakulnak, jellemző megoldás, hogy a területet felügyelő szereplő vizsgálatot indít, amely írásos jelentéssel (*riport*) ér véget. Az angolszász jogrendszerekre jellemző, hogy a vizsgálatok módszertanilag (*methodologically*) előre meghatározottak (szabályozottak, standardizáltak),²²³ azaz a vizsgálatot végző személy valamilyen előzetesen meghatározott követelménynek való megfelelést (*compliance*) vizsgál, illetve értékeli. Ezt a vizsgálatot nevezzük ellenőrzésnek (*audit*), mely esetben a vizsgálatot végző személy (*auditor*) is megfelelően képzett, illetve oklevéllel tanúsított. Utóbbi esetben a képzést, illetőleg tanúsítást egy független, külső szereplő végzi.
- A *tervezés* egyik ágán a múltban indult és a kiinduló helyzetig tartó trendeket, illetőleg folyamatokat elemzik, míg másik a jelenből a jövőbe vezető – lehetséges (hipotetikus) – stratégiai utakat határozzák meg:
 - A *helyzetelemzés* célja a jelen állapotok tényszerű leírása, melyhez szükséges az adott területen érvényesülő, trendek, illetve folyamatok külső (társadalmi, gazdasági, környezeti, szakpolitikai, jogi, intézményi, technológiai stb.) kontextusba helyezése, valamint – minél több mérés elvégzésével – tények (faktumok, empiriák), adatok, információk gyűjtése és feldolgozása. Angolszász rendszerekben a stratégiaalkotást segítő tényfeltárás eredménye gyakorta helyzetelemző riportokban vagy ún. zöld könyvekben ölt testet.
 - Csak kellően alapos és módszeres helyzetelemzést²²⁴ követően nyílik meg annak lehetősége, hogy cselekvésre hivatott szereplők a kívánt jövőképhez képest adekvát, illetve reális jövőbe vezető utat határozzanak meg. Ezek az útválasztások sosem kizárólagosak, ezért az esetek többségében alternatív *koncepciók* készíthetők. A választott koncepciót követve végül meghatározó a problémamegoldás elképzelt legjobb stratégiája. A *stratégiák* tehát bár megalapozott előfeltevések (vö. hipotézis), alapvetően

²²³ Ez a szabályozás jellemzően nem jogszabályok, hanem a szakmai szabályozások szintjén létezik.

²²⁴ A jellemzően angolszász igazgatási mintákat, illetve menedzsment technikákat követő Európai Bizottságnál ezt a szerepet töltik be az ún. „Zöld könyv” típusú stratégiai dokumentumok.

azért készülnek, hogy valamely probléma megoldása érdekében megvalósítsák őket.

2.3.2. A kísérletezés és a megfigyelés időszaka

A második szakaszban testesül meg igazán az, ami a problémák megoldásának angolszász modelljére más szerzők²²⁵ szerint is nagyon jellemző, ti. a gyakorlatias, empirikus gondolkodás. Ezt láttuk a korábban már hivatkozott *Galileo Galileinél* és *Francis Baconnál*, de ugyancsak a későbbi amerikai pragmatistáknál (ld. *Clarence Irving Lewis*), illetve a tudományos vezetés híveinél.²²⁶ Ebben az esetben tehát a tapasztalatszerzés kerül középpontba, melynek legkézenfekvőbb eszköze a kísérletezés. Adott helyzetekben a többször megismételt kísérletek eredményeként alakulhat ki a megfelelő gyakorlat a problémák kezelésére, majd ezen belül a „jó” (*good*) és a sokak szerint „legjobb” (*best*) gyakorlat (*practice*).

- *Kísérlet, modellkísérlet, pilot*: ahogyan azt 2013-ban *Tamás András* is megállapította, a modellkísérlet „bizonyos módszert vagy eljárást” jelent, „elméleti illetőleg gyakorlati értelemben, mely ténylegesen inkább gyakorlati, mint elméleti.”²²⁷ *Gerencsér Balázs* is hangsúlyozza a modellkísérletek esetében a problémakezelésnek eme gyakorlati, empirikus oldalát. Értelmezése szerint a modellkísérlet (*pilot*) „mérnöki-tervezési alternatív fejlesztési eszköz, [...] amelyeket hívnak még „kísérleti mintának”, prototípusnak, vagy „tervezési kísérletnek” is.²²⁸ Szerepének különlegességét az adja, hogy [...] túllép a fejlesztés megtervezésén és a valós időben „kipróbálja” azt.²²⁹ Mint látható, a *pilot* egyszerre jöhet szóba kísérleti eszközként valamely – mikro szintű – gyakorlati probléma megoldásához, egyidejűleg ugyanak-

²²⁵ „Az angol társadalomfejlődésre jellemző történeti folytonosság → a *common law* jogrendszer fejlődésére alapvető hatást gyakorolt. Az angol jogi gondolkodás sajátos empirizmusának, vagyis az életre és a tapasztalatra történő állandó hivatkozásnak – melyet a *precedens*-doktrína jól kifejez – fontos következménye az »elméletellenesség«, mely a jogelméleti gondolkodásban együtt járt bizonyos logikaellenességgel.” (Ld. SZABADFALVI i. m.)

²²⁶ Ld. James Watt, Robert Owen, Seeböhm Rowntree, Frederick W. Taylor, Henri Fayol, Charles Babbage, Henry Gantt, Mary Parker Follett, Magyarországról Magyar Zoltán, Kiss István.

²²⁷ TAMÁS (2013) i. m. 7.

²²⁸ Angol megnevezése is változatos: a „*pilot project*” mellett találunk: *experimental project*, *prototype experiment* stb.

²²⁹ GERENCSÉR i. m. 13.

kor – makro szinten – egy fontos tervezési eszközt is jelent átfogóbb jellegű problémák megoldásához. Mindkét esetben a pilot kiértékelése (*evaluation*), tehát a kísérlet eredményeit feldolgozó riport a kulcstényező. Ebben a mozzanatban nyerhető ki ugyanis – illetőleg válhat a későbbiekben is felhasználhatóvá – a megszerzett tudás, illetve tapasztalat.²³⁰ A pilot tehát egy nagy hozzáadott értékű, kettős szerepben feltűnő döntéselőkészítő eszköz, mely egyszerre biztosít lehetőséget a *makro* szintű stratégiai célok meghatározására, illetőleg arra, hogy „[...]a stratégiában meghatározásra kerülő célok, illetve prioritások helyességéről, alkalmasságáról a stratégiáért felelősséget vállaló (tipikusan a megrendelő) még az előtt meggyőződhessen, hogy magát a teljes stratégiai megvalósítási folyamatot elvinné egy olyan irányba, ahonnan már egyáltalán nem, vagy csak évek elmúltával lehet visszajönni.” A modellkísérletek emiatt is kapcsolódnak szorosan az átfogóbb programok előkészítéséhez, amely során – módszertani szempontból – egyfajta „kép a képben” (*picture in picture*) tervezési megoldást jelentenek.²³¹

- *Működő gyakorlat*: a modellkísérletek nagyon fontos mozzanata tehát a kiértékelés, melynek eredményétől függően terjeszthetők elő döntések a megrendelő számára.²³² A kiértékelés (evalváció) elméleti alapját minden esetben egy ítélet képezi: azaz a hipotetikus alapokon szervezett kísérlet a gyakorlatban működik vagy sem? „A puding próbája az evés” – mondhatnánk, és e tekintetben valóban csak két alternatíva merülhet fel: az előzetes feltevéseket a gyakorlat vagy igazolja vagy nem. Amennyiben a válasz igen, akkor egyúttal létrejön az adott probléma megoldásának élő, működő gyakorlata (*practice*) is, mely hasonló helyzetekben bármikor megismételhető, sőt, mások számára is követhető, megtanítható. Ez utóbbi esetben megoldási módokat, „fogásokat”, technikákat (*tools, technics*) szokás egymás között kicserélni.
- *Jó gyakorlat*: az azonban, hogy egy problémára megoldást találunk, még korántsem jelenti azt, hogy a megoldás minden szempontból megfelel az előzetesen felállított minőségi és mennyiségi elvárásoknak,

²³⁰ Vö. a PDCA-ciklusok mérő (*Control*), és a kiértékelést követő beavatkozás (*Act*) mozzanataival.

²³¹ SÁNTHA (2013) i. m. 332–333.

²³² Uo. 327.

kritériumoknak. A köznapi nyelvben használt „pürrhoszi győzelem”, „a cél szentesíti az eszközt” vagy „a műtét sikerült, a páciens elvesztettük” fordulatokkal jellemzett gyakorlat aligha másolandó, illetőleg tanítandó. Éppen ezért jelentősége van a minősítésnek, illetőleg annak, hogy egy adott problémára alkalmazható megoldás milyen mértékben feleltethető meg az előzetesen meghatározott kritériumoknak. Ebből a szempontból különböztethető meg „rossz”, „jó”, illetve „jobb” gyakorlat (*good practice*).

- *Legjobb gyakorlat*: az, hogy egy megoldás jól alkalmazható valamely probléma felmerülése esetén, még egyáltalán nem jelenti azt, hogy az a megoldás változó időben és térben is alkalmazható. Ilyen módon pedig még a jó gyakorlatok is rangsorolhatók. Az így előállt rangsor elején áll a „legjobb” gyakorlat (*best practice*), amely tehát bizonyíthatóan kiállta a próbákat. Az ilyen – sokak által tesztelt és bevált megoldás – már valóban alkalmas arra, hogy szélesebb körben tanítsák, illetőleg, hogy tudásként mások számára is átadják. Ezzel a céllal készülnek a módszertanok.

2.3.3. A szakmai szabályozások időszaka

A harmadik szakasz jelentőségét a szabályozási folyamat elindulása adja. Ez az angolszász rendszerekben egy természetes – hétköznapi gyakorlatokból merítő – folyamat, amely ezért is magától értetődően épül alulról építkező *bottom up* szervezeti logikákra – szemben a *top down* típusú, felülről kezdeményezett kontinentális szabályozási hagyományokkal. Fontos ugyanakkor arra is felhívni a figyelmet, hogy egy-egy területen az első szakmai szabályozások létrejöttékor még bőven a jogon túli normák alacsony szintjén halad a folyamat, amely tehát a módszerek, módszertanok, illetőleg a szakmai sztenderdek és szabványok világa.

- *Módszerek*: megfigyeléseim szerint a különböző problémák kezelésére világszerte alkalmazott menedzsment módszerek (*methods*) jellemző vonása, hogy
 - a problémák kezelése során a „hogyan?” kérdésre adnak választ;
 - mindig előre rögzítettek, és ezért kivétel nélkül írásba foglaltak;
 - olyan részletességűek, hogy ezáltal a problémakezelés folyamatában az egyes műveletek bárhol és bárki által ugyanúgy reprodukálhatók legyenek;

- formátumuk és stílusuk a minél könnyebb gyakorlati felhasználást segíti – felhasználói kézikönyv, használati utasítás (*manual*), illetve útmutató (*guidance*), eljárási protokoll formában készülnek.
- *Módszertanok, keretrendszerek*: az egyszerű módszerekhez képest szabályozási szempontból két tényező miatt is magasabb szintet képviselnek a módszertanok (*methodologies*) és a különféle keretrendszerek (*frameworks*).
 - Az egyik tényező, hogy ezek az egyszerű módszerekhez képest immár több problématerületet lefedő, átfogó, illetve komplex szakmai szabályozások.
 - A másik tényező, hogy a módszertani leírások, illetve a különböző szakmai keretrendszerek sok esetben szervezeti szintű szabályzásként – a szervezet alkalmazásában álló személyek számára kötelező utasításként (*instruction*), iránymutatásként (*methodological guideline*) – is publikálásra kerülnek.

Fontos felhívni emellett a figyelmet arra is, hogy ezeknek a módszertanoknak, illetve szakmai keretrendszereknek nem csak az alkalmazása jelenhet meg előírásként, de a mellőzésük is gyakorta szankcionált, illetőleg alapja lehet a szakmai etikai felelősségre vonásnak. (Lásd ez utóbbival kapcsolatban a szervezeti *compliance* és *integrity* politikákat.²³³) Szeretném hangsúlyozni, hogy mindezek ellenére ezen a szabályozási szinten még nem beszélhetünk jogi normákról, hiszen ezek az előírások egyfelől csak egy szervezethez köthető embercsoportra kötelezőek, másrészt az állami erőszak monopólium különböző eszközeivel nem kikényszeríthetők.

- *Szakmai sztenderdek, szabványok*: a szabványosítással kapcsolatos alapfogalmakat összefoglaló MSZ EN 45020:2007 szabvány²³⁴ értelmében a szabványok „közmegegyezéssel létrehozott és elismert testület által jóváhagyott olyan dokumentumok, amelyek tevékenységekre vagy azok eredményeire vonatkozó általános és ismételt alkalmazható szabályokat, útmutatókat vagy jellemzőket tartalmaznak, azzal a céllal, hogy a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb legyen.” Lényegében ugyanezt a fogalmat ismétli meg a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény 4. § (1) bekezdése.

²³³ SÁNTHA–KLOTZ–NAGY i. m. V./4. alfejezet, az integritás kikényszerítése, 50.

²³⁴ Az MSZ EN 45020:2007 szabvány megfelel az ISO/IEC *Guide 2*. című nemzetközi szabványügyi útmutatónak. Forrás: <http://www.mszt.hu/>

A különböző – sok esetben nemzetközi szervezetek által kidolgozott vagy akceptált – módszertanokhoz és keretrendszerekhez képest a szakmai szabványok magasabb szabályozási szintet képviselnek anynyiban, hogy ezek már széles körben publikált és hivatkozott szakmai előírások, amelyek így nem csak egy szervezethez köthető embercsoportra kötelezőek. S bár alap esetben még ezek sem kényszeríthetők ki az állami erőszak monopólium különböző eszközeivel, számonkérhetőségük és érvényesülésük széles körben azért biztosított, mert az egyes szervezetek – egyfajta önkorlátozással élve – önként alávetik magukat a szakmai szabályoknak. Sőt, ezt követően megfelelőségüket sok esetben független külső szereplővel (*auditor*) is tanúsítatják, amely után a szakmai szabályozás kikényszerítő erejét a tanúsítás elvesztésével járó negatív következmények (rossz marketing üzenet, imázsvesztés stb.) biztosítják.

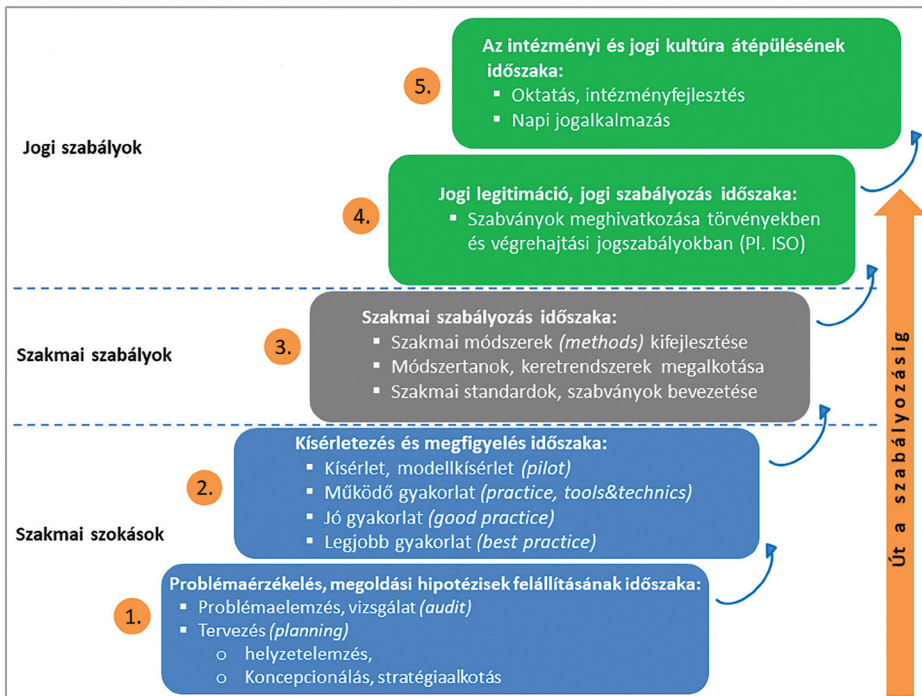
2.3.4. A jogi legitimáció, a jogi szabályozás időszaka

A negyedik szakasz azért igen fontos, mert a szabályozási folyamat ezen a ponton lép át a szakmai szabályozás szférájából a jogi szabályozás területére. Azaz a néhányak szakmai közmegegyezésén alapuló normák ekkor kapják meg az Államtól a jogi normákra jellemző generális kikényszeríthetőséget. E folyamat magyarországi, gyakorlati megvalósulását éppen jelen alfejezet elején mutatom be. Ennek során látható, hogy a nemzetközileg is legtöbbször hivatkozott, illetőleg a szakmailag legelfogadottabb szabványokat előbb-utóbb hivatkozni kezdik a különféle ágazati törvények, illetőleg az ezekhez kapcsolódó végrehajtási jogszabályok. Ez a folyamat különösen azokon a természettudományi területeken figyelhető meg, ahol a különböző mérnöktudományok biztosítják a szakmai megalapozást – így az építőiparban, az energetika, környezetvédelem, mezőgazdaság és élelmiszeripar, valamint az egészségügy területén.

2.3.5. Az intézményi és jogi kultúra átépülésének időszaka

A jogszabályi előírások folytán az utolsó – ötödik – szakaszban végül a gyakorlatba is átültetődnek a szakmai gyökerű előírások. Mivel a jogalkotást követő széleskörű jogalkalmazó munka azzal is együtt jár, hogy a végrehajtásra kötelezett szereplők időt, költségvetési forrást, képzést, illetve egyéb intézményi segítséget kapnak az Államtól, az új típusú szakmai szabályok – a sok kapcsolódó képzésnek is köszönhetően – idővel beépülnek a köztudatba. Fokozatosan intézményesülnek, és szép lassan részeivé válnak annak az általános jogi kultúrának – ha úgy tetszik: „európai értékeknek” –, amelyet egy idő után már senki sem kérdőjelez meg. Ebben a folyamatban fontos szerepet töltenek be a közigazgatás szakmai továbbképzési rendszerének kialakításáért felelős intézmények, így napjainkban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, valamint a hazai felsőoktatási intézmények jog- és államtudományi karai.

A fenti folyamat egyszerűbb áttekintését és megértését igen fontosnak tartom, ezért egy ábrán is összefoglalom.



9. ábra: az angolszász „pragmatizmus” hatása a magyar jogrendszerre

A fentiekhez két fontos gondolatot kívánok hozzáfűzni:

- Irányítási rendszerek felépítése az élet minden területén elképzelhető, ezért az angolszász pragmatizmusra jellemző problémakezelési és szabályozási mód horizontálisan terjed – minden nemzetgazdasági ágazatban (kereskedelem, ipar, mezőgazdaság, környezetvédelem, egészségügy, oktatás stb.), illetőleg az igazgatási rendszer minden szintjén (helyi, intézményi, továbbá területi és központi szinten egyaránt).
- Az angolszász problémamegoldási, illetve szabályozási mód globális adaptációs folyamatát Európában az Európai Unió is nagy mértékben elősegíti. Egyfelől azzal, hogy intézményei folyamatosan az angolszász szervezetirányítási mintákat átvéve fejlődnek, másfelől – jogharmonizációs tevékenysége folytán – azzal, hogy az újabb szabályozási megoldások alkalmazását – irányelvekben, európai uniós rendeletekben megjelenő újabb és újabb előírások révén – a tagállamoktól kikényszeríti.

2.4. A közmenedzsment jelenségről

A „közmenedzsment” a *public management* angol kifejezés egyszerű magyar fordítása, melyben ugyanakkor a „menedzsment” kifejezés azért nem fordítandó tovább *irányításra* vagy *vezetésre*, mert időközben a *menedzsment* szó – szép fokozatosan – a magyar nyelvben is önálló jelentéstartalmat nyert. Ezt a többletjelentést álláspontom szerint a – többek között *Frederick W. Taylor*²³⁵ és a *Lyndall F. Urwick*²³⁶ nevével fémjelzett – XX. századi *scientific management* iskola által elért tudományos eredményekkel lehet meghatározni. Ebben az esetben pedig nem egyszerűen csak hétköznapi értelemben vett „vezetésről”, hanem módszertanilag is megalapozott, tudatos szervezetirányító (ti. „menedzsment”) tevékenységről van szó. Másfelől, a „menedzsment” kifejezéshez – kiváltképp *William Edwards Deming* munkáságának köszönhetően – a XX. század második felétől lényegében automatikusan kapcsolnunk kell a „menedzsmentciklus” fogalmat is. Ez utóbbi pedig már egyértelműen azt jelzi számunkra, hogy a „menedzsment” tevékenység egy olyan módszertanilag megalapozott, tudatos

²³⁵ TAYLOR (1911b) i. m.

²³⁶ URWICK (1949) i. m.

tevékenységsorozat, amelyben ismétlődnek egyes tervezési, végrehajtási, nyomon követési és kiértékelési fázisok.

Mindemellett – ahogyan ezt *Tamás András* is hangsúlyozza – „[...]vitathatatlan tény, hogy a közmenedzsment fogalom „feltalálói az amerikaiak”.²³⁷ Az amerikai kontinensen immár lassan 130 évre visszamenőleg hivatkozhatók e tárgyban szerzők. Közülük *Frank Johnson Goodnow* 1893-ban publikálta „Összehasonlító igazgatási jog” című művét,²³⁸ melyben azt állította, hogy a kormányzás tulajdonképpen a közösség jólétének biztosítása, következésképpen olyan tulajdonságai vannak, amely a bíró és a kereskedő szempontjait ötvözik, tehát egyszerre kell hasznosnak és igazságosnak is lennie. *John Dickinson* később 1927-ben²³⁹ ezt úgy fogalmazta meg, hogy a közigazgatás legyen igazságos, ha pedig ez nem érvényesíthető, akkor a közigazgatás nem méltó arra, hogy tudományosan közigazgatásnak nevezzük. Mindemellett *Dickinson* ehhez azt is hozzáteszi, hogy az igazságos közigazgatás nem feledtetheti a sikerességet és eredményességet sem. Így tehát nem pusztán a szabályok végrehajtása teszi igazságossá a közigazgatást, mivel abban fontos szerepe van a jogalkotó tevékenységnek és a szervezésnek is.

Az amerikai közgondolkodásra jelentős hatása volt emellett *Leonard D. White* 1926-ban USA szerte megjelentett közigazgatási tankönyvének,²⁴⁰ amelyben nem állította azt állítani, hogy a közigazgatási jog nem elégséges alap a közigazgatás működéséhez, mivel nagyon sok hétköznapi közigazgatási problémára nem a jog eszközei jelentenek megoldást. Az amerikai szerzők megközelítésre összességében jellemző egyfajta megosztottság a tekintetben, hogy a közigazgatási feladatok ellátásában milyen szerepet adnak a jognak. *White* szemmel láthatóan kisebbiteni kívánta a jog szerepét, felkínálva így a terepet más társadalomtudományi – politológiai, szociológiai vagy éppen közgazdasági – megközelítéseknek. Ez egyebekben teljesen megfelelt a kor pragmatikus amerikai megközelítésének, amely a problémák megoldásakor nem nagyon szívlelte a „jogászokat.”

Ezzel együtt a XX. század első felében az észak-amerikai kontinensen meglehetősen széles vita bontakozott ki a közigazgatás és a közmenedzsment egymáshoz való viszonyáról, és ezen belül a jog szerepéről. Míg *Paul Van*

²³⁷ TAMÁS (2009) i. m. 71.

²³⁸ GOODNOW i. m.

²³⁹ DICKINSON i. m.

²⁴⁰ WHITE i. m.

Riper a közigazgatás és a menedzsment közötti eltérésekről értekezett, addig²⁴¹ *Roscoe Martin* 1941-ben már úgy érvelt, hogy a politikus megközelítéséből az irányítást (menedzsment), illetve az igazgatást lényegében ugyanazon – a társadalompolitikai célok eléréséhez vezető – végrehajtó eszközkészletként kell figyelembe venni, és ilyen módon nincs sok értelme a fogalmi elhatárolásoknak és a különbségek boncolgatásának. Érdekes módon ez a vita akkoriban még nem terjedt tovább az európai kontinensre. Ez utóbbira ugyanis jó 30 évet kellett várni. Ekkor azonban már inkább az foglalkoztatta a szerzőket, hogy a menedzsment módszerek alkalmazása vajon növeli-e a szervezetek eredményességét, és ha igen, akkor azok miként illeszthetők a közigazgatási szervezetrendszerbe.

Mindemellett ez az az időszak, amikor fontos változások történtek az Egyesült Királyságban, ahol az egymást követő konzervatív kormányok az 1980-as évek derekától egyre inkább ideológiai erővel fogalmazták meg a neoliberais gazdaságpolitika közigazgatási alapjait. Ez utóbbi megközelítésnek központi elemévé vált az állami szerepvállalás fokozatos háttérbe tolása, melyhez tehát a közigazgatásnak is alkalmazkodnia kellett. Így köszöntött be az „Új Közmenedzsment” (*New Public Management – NPM*) korszaka, amely a *Margaret Thatcher*, majd a *John Major* által vezetett brit konzervatív kormányok tevékenységének ideológiai hátterét jelentette az 1980-as és az 1990-es évek fordulóján.²⁴²

A globális mozgalommá terebélyesedő Új Közmenedzsment (NPM) megközelítés a fejlett gazdaságú országokban az 1990-es évek derekán élte virágkorát. Ez az az időszak, amikor az Európai Unió intézményesül, mely sok esetben alkalmazta – és sok esetben tovább is közvetítette tagállamainak és a partner státuszú országoknak – az Új Közmenedzsment jegyében megfogalmazott intézményszervezési elveket. Ezt követően azonban – a fejlett országokban az ezredfordulótól – már megfigyelhető volt az Új Közmenedzsment lassú hanyatlása,²⁴³ amelyet követően a legújabb közigazgatási irányzatok már az értékéközpontúság jegyében születtek (Ld. a „Jó Kormányzásról” (*Good Governance*) korábban írtakat).

Horváth M. Tamás szerint a „közmenedzsment” vagy a brit konzervatívok szerinti „Új Közmenedzsment” nem váltja fel a hagyományos közigazgatást,

²⁴¹ VAN RIPER i. m.

²⁴² HORVÁTH M. i. m.

²⁴³ Ekkorra elegendő idő telik el ahhoz, hogy az Új Közmenedzsment jegyében hozott kormányzati intézkedések hatásai mérhetőek, illetve kiértékelhetőek legyenek. A tapasztalatok feldolgozása nem ritkán olyan megállapításokhoz vezetett az elmúlt években, amelynek lényege, hogy a kicsi állam, illetve a kiszervezett közszolgáltatások sem olcsóbbak összességében az adófizetők számára, csupán máshol jelentkeznek a társadalmi költségek. (pl. franciaországi vízi közművek üzemeltetésének tapasztalatai).

ezek inkább csupán a hagyományos közigazgatási rendszereink „mellé lépnek.” Ahogyan fogalmaz, a közmenedzsment egyes elemei sporadikusan – előbb csupán egyes elemek átvételével – jelentek meg az egyes országok közigazgatásában. Mint azt 2008-ban megállapította, a közigazgatásban Magyarországon is hódít a „menedzserializmus”, mely tetten érhető a teljesítmények mérésében, a tendereztető és közbeszerző rendszerek működtetésében (szerződésmentedzsment), a stratégiaalkotásban, a regionális fejlesztésekben (térségmenedzsment), a közszolgálati emberi erőforrás-menedzsmentben, valamint pénzügyi és minőségmenedzsment területén.²⁴⁴ Horváth M. Tamás „Közmenedzsment” című könyvében a közmenedzsment fogalmát az üzleti menedzsment tükörképének határozza meg. A „tükörkép” szóval ugyanakkor – álláspontom szerint – azért is óvatosan kell bánni, mert mostanra számtalan eset bizonyította,²⁴⁵ hogy a közigazgatás nem tűri az üzleti menedzsment eszközök „egy az egyben” történő – transzformációk nélküli – adaptációját.

A közmenedzsment mindemellett *per definitionem* sok hazai szerzőnél²⁴⁶ nem más, mint amikor a társadalompolitikai célok elérését egyre inkább a versenyszektorra jellemző eszközök segítik.²⁴⁷ Ezek között ugyanakkor tendenciaszerűen az Új Közmenedzsment eszköztára jelenik meg a liberalizáció, a privatizáció és a kiszervezés témakörével. Álláspontom szerint ugyanakkor a közmenedzsment fogalomnak nem lehetnek szerves részei az előbb említettek, mivel például a folyamatmenedzsmentnek magánosítás, kiszervezés és az egyes

²⁴⁴ Ld. HORVÁTH M. i. m. A könyvben ismertetett közmenedzsment rendszer még nem áll össze teljes egészé. Ahogy a szerző is megfogalmazza a bevezetőben: ez „egyfajta lyuggatott periódusos rendszer, üres kockákkal”. Mindezek ellenére a könyv fontos erénye, hogy bemutatja a közmenedzsment kapcsán kiemelhető témaköröket, illetve definiálja a legfontosabb fogalmakat. A szerző közmenedzsmentet a közjog, illetve a közigazgatás-tudomány területén definiálja, nézőpontja is alapvetően államtudományi (közjogi), és csak kiegészítő jelleggel magánjogi, illetve általános értelemben vett társadalomtudományi.

²⁴⁵ Magyarországon jó példa volt erre a Kóka János miniszter vezette Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, amelyet 2006-ban nagy lelkesedéssel kezdtek átalakítani és *kvázi* „vállalatként” megszervezni, ahol a kabinetfőnök mint vezérigazgató, a személyzeti humánerőforrás-menedzser, a sajtófőnök kommunikációs menedzser, a beosztott hivatalnokok pedig – amerikai mintára – boxokba ültetett, a multinacionális cégeknél megismert módon kizsákmányolható munkaerővé váltak. A vezetők versenyeztetéssel kiválasztott siker-, illetve karriermenedzserek lettek, sok esetben tényleges közigazgatási előmenetel vagy tapasztalat nélkül. Az ő szemükben a „kerékkötő”, „mindenben kotnyeleskedő”, de legfőképp a nagyívű „reformokat szabotáló” bürokraták lettek azok a minisztériumi jogászok, akik nem átalították felhívni a figyelmet arra, hogy egy minisztérium feladatköreinek átszabásában a jogszabályok is korlátot szabnak, továbbá, hogy bizonyos döntések meghozatala – illetve maga a döntés-előkészítés folyamata – törvényi garanciák érvényesítését is igényli.

²⁴⁶ Ld. pl. Hajnal György, Jenei György.

²⁴⁷ HORVÁTH M. i. m. 28. (A közmenedzsment fogalma, I. fejezet)

szolgáltatási piacok liberalizálása nélkül is helye lett az állami közfeladat-ellátásban. A magánosítás, a kiszervezés és egyes szolgáltatási piacok liberalizálása véleményem szerint inkább kormányzati értékválasztástól függő, esetleges elemként jelenhetnek meg a közmenedzsment fogalmában.

Ezek álláspontom szerint még mindig nagyon leegyszerűsítő definíciós kísérletek, melyekhez képest egyes szerzők már 100 évvel ezelőtt komolyabb meghatározásokat tudtak adni az igazgatás és a menedzsment fogalmának elhatárolására.²⁴⁸ Emiatt is a közmenedzsment mai modern fogalmát a magam részéről még szükségesnek tartanám olyan kötelező fogalmi elemekkel kiegészíteni, mint az időszakosan megújított tervezés, a programozott megvalósítás, a folyamatos nyomon követés és standard szempontok szerinti értékelés. Ezen felül fontos definíciós elem lehetne még a társadalmi hatékonyság növelése, az állam erőforrásrendszereinek (kötségvetési gazdálkodás, közszolgálat) megújítása, valamint – egy kiindulóalapot jelentő értéktételezésként – a „közjó” fogalma, amelynek biztosítására a kormányok az egész rendszert létrehozzák és működtetik.

2.5. A jó állam és a menedzsment egymáshoz való viszonya

A *jó állammal* kapcsolatban korábban kifejtettek (ld. II. fejezet 2.5. alfejezet) összefoglalásaként, visszautalhatunk arra, hogy a „jó állam” és a „jó kormányzás” nem új keletű fogalom. Definíciós kísérletek hivatkozhatók az ókori ideális államformák keresése kapcsán (különösen Platónnál²⁴⁹ és Arisztotelésznél²⁵⁰), a középkori *bonum commune* fogalmának értelmezésén át (pl. Aquinói Szent Tamásnál²⁵¹), egészen a legutóbbi években megfogalmazott értékalapú kormányzásig.

²⁴⁸ FAYOL i. m.

²⁴⁹ Platón *Állam* című, tíz kötetes dialógusában utópisztikus államképek jelennek meg, melyek jelentősége ugyanakkor az, hogy a különböző államformák korai tipológiája jelenik meg bennük – megkülönböztetve így egy ideális (arisztokrácia) és négy „elfajult” (timokrácia, oligarchia, demokrácia, zsarnokság) államformát.

²⁵⁰ *Arisztotelésznél* folytatódik az ideális és a kerülendő államformák meghatározása. Arisztotelésznél az ideális államformák leromlásából fokozatosan kialakuló, elvetendő államformák a következők: a királyság (*basileia*) elfajulásakor kialakuló *tyranneia*, az arisztokrácia leromlásából kialakuló *oligarchia*, valamint a cenzusra alapított köztársaság (*politeia*) elfajulásából a demokrácia. (ARISZTOTELÉSZ i. m. 261–268.)

²⁵¹ AQUINÓI SZENT Tamás a közjót (*bonum commune*) nem az egyének és nem a közösségek vagy intézmények által elérhető optimumként jelöli meg, hanem egy, minden ember javát szolgáló értékrendben. Ilyen egyetemes közös érték szerinte a *béke*, a *biztonság* – a polgá-

A *közjó* és a *jó állam* mai felfogásunkban az anyagi és szellemi boldogulás feltételeként, valamint az ehhez tartozó intézmények, technikák összességéként tűnik fel. Ennek ugyanakkor napjainkban is azonosítható egy érték megközelítése, ami egyértelműen az erények és az értékek tiszta, átlátható és igazságos világába mutat.²⁵²

Az ideális (jó) államban *Platón*nál négy erény működött: a *bölcsesség*, a *bátorság*, a *mértékletesség* és az *igazságosság*. Ezek közül legfelső szinten *Platón* szerint a bölcsesség és az igazságosság áll, amely szerinte a vezetők és az örök tudása. A bölcsességgel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy az „az egész állam érdekében való döntéshozás tudománya, a jó elhatározás képessége.”²⁵³ Ezzel kapcsolatban véleményem szerint nem lehet nem felfigyelni két olyan ókori gondolati elemre, amely a modern menedzsment tudományok oldaláról közelítve is fontos fogalmi eleme a „jó kormányzásnak”, illetve a „jó államnak”:

„a jó elhatározás képessége”: megítélésem szerint pontosan ez a vezetői funkció jelenik meg mindabban, amit korábban (ld. I. fejezet 2.4. alfejezete) a *stratégiai menedzsment* fogalmával kapcsolatban kifejtettem. Ilyen módon ugyanis a jó elhatározásokhoz nyilvánvalóan nélkülözhetetlen a külső körülmények és a belső adottságok alapos felmérése („helyzetelemzés”), a lehetőségek és a veszélyek mérlegelése, a kívánt célállapot („jövőkép”) megfogalmazása, majd az ahhoz vezető legmegfelelőbb („jó”) út kiválasztása („stratégia”).

„az egész állam érdekében való döntéshozás tudománya”: ezzel kapcsolatban napjainkban nyilvánvaló módon a megalapozott kormányzati döntés-előkészítés követelményét lehet megfogalmazni, amely kapcsán olyan menedzsment eszközök sorolhatók fel, mint a stratégiai tervezés és stratégiai menedzsment, az előzetes és utólagos hatáselemzések, valamint költség-haszon elemzések elkészítése, projektek menedzselése, vagy éppen információ-, tudás- és adatmenedzsment.

Hasonlóan érdekes – véleményem szerint napjainkban is aktuális – ókori gondolati elem *Platón*nál a *mértékletesség* követelményének (erényének) meg-

roknak a külső és belső támadások elleni védelme – és végül *az egyének boldogulásának előmozdítása*, mely összhangban kell, hogy legyen a közösség rendjével és békéjével. (Ld. AQUINÓI (1994) i. m.)

²⁵² SÁNTHA–KLOTZ–NAGY i. m. 14.

²⁵³ PLATÓN i. m.

fogalmazása, amely az ő álláspontja szerint nem rendelhető sem a vezetőkhöz, sem az örökhöz, hanem annak „az egész államot át kell hatnia.”²⁵⁴ Az elmúlt évtizedben Magyarországon ezt a Nemzeti Együttműködés Programja úgy fogalmazta meg, hogy a *jó állam* a társadalmiság képviselője, mely alapvetően *az emberekért van*, és amellyel kapcsolatban a kormányok elsődleges feladata *„az állam ésszerű és hatékony működtetése.”*²⁵⁵ Az állam ésszerű felépítése, takarékos és hatékony működtetése mindazonáltal egy olyan átfogó közigazgatás-fejlesztési cél, melynek eléréséhez lényegében valamennyi ismert menedzsmenteszköz felhasználható, illetve – véleményem szerint – felhasználandó. Ezek közül itt most csak röviden utalok az erőforrás-menedzsment (ezen belül költségmenedzsment, humán-erőforrás-menedzsment, információ-, tudás- és közigazgatási adatmenedzsment, beszerzés-menedzsment), vagy éppen a minőségmenedzsment és a folyamatmenedzsment jelentőségére.

Nem utolsó sorban a *bölcsesség* mellett mind *Platón*, mind *Aquinói Szent Tamás* az *igazságosságot* emeli ki, mint a „jó állam” legfontosabb erényét, amely tehát az államban akkor van jelen – azaz akkor boldogok az állam polgárai –, ha mindenki a saját dolgával foglalkozik, „azzal, amelyre természete szerint a legrátermettebb” („ki-ki végezze a maga munkáját”).²⁵⁶ Ezt álláspontom szerint napjainkban az esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód és méltányosság fogalmával definiálják az európai államok, melynek lényege tehát, hogy minden hátrányos megkülönböztetés nélkül, mindenki számára egyenlő esélyt kell teremteni a lelki szellemi és testi kibontakozáshoz. E definíciós megoldás véleményem szerint egyfelől szorosan összecseng az emberi méltóság definíciójával,²⁵⁷ másrészt az igazságosság platóni megfogalmazásában számomra egyértelműen felismerhető a lehető legmagasabb minőség elérésének gondolata (vö. teljes körű minőségmenedzsment), amely tehát ciklikus megújulásokon keresztül vezet az öntökéletesedéshez (vö. PDCA-ciklus).

Az ókori és a reneszánsz gondolkodók fenti tudományos eredményeiről sokáig megfeledkezni látszott a modern kori társadalom és az állam-, illetve

²⁵⁴ Uo.

²⁵⁵ A Nemzeti Együttműködés Programja, 2013. május 22., 13., 27/2010. (V. 29.) OGY határozat a miniszterelnök megválasztásáról és a Kormány programjának elfogadásáról, forrás: <https://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>

²⁵⁶ PLATÓN i. m.

²⁵⁷ „[...]»Az emberi méltóság megvalósítása«, »a személyiség szabad kibontakozása« szerepel a második világháború utáni alkotmányokban, illetve kerül be folyamatosan az alkotmányokba és polgári törvénykönyvekbe – miközben az alkotmányos jogok az állam programjából, ígéretéből egyre inkább az állampolgár által közvetlenül érvényesíthető, bíróság előtt követelhető alanyi joggá válnak.» SÓLYOM i. m. 12–24.

igazgatástudomány, míg nem az elmúlt két évtizedben kibontakozó újabb közigazgatás-fejlesztési irányzatok ismételten értékhangsúlyossá váltak. A „jó kormányzás”-ra (*good governance*), majd a „jó állam”-ra (*good government*) visszavezetett kormányzati hivatkozásokkal 2010 után szép lassan megtelt a magyarországi szakmai sajtó is.²⁵⁸

A „jó kormányzás” ugyanakkor nem ókori és nem is legújabb kori fogalom. Megtaláljuk ezt a gondolatot a középkori Európában is. Így pl. az olaszországi Siena városában a Városháza üléstermének négy falára *Ambrogio Lorenzetti* által 1338-ban festett freskók már közel 700 évvel ezelőtt is a „jó” és a „rossz” kormányzás allegorikus képeit jelenítették meg.²⁵⁹ Itt a „Jó kormányzat” („*bonum commune*”) a békében való serény munkálkodást jeleníti meg, szemben a háborúkkal sújtott „rossz kormányzással”, amelyet szörnyű állapotok (hazugság, korrupció, háború, viszálykodás) jellemeznek. A *bonum commune*, a közjó és a jó állam mai felfogásunkban az anyagi és szellemi boldogulás feltételeként, valamint az ehhez tartozó intézmények, technikák összességeként tűnik fel. Ennek ugyanakkor napjainkban is azonosítható egy XIV. századi gyökerű érték megközelítése, ami egyértelműen az erények és az értékek tiszta, átlátható és igazságos világába mutat.²⁶⁰

A közigazgatásfejlesztési stratégiák értékközpontúvá válásának folyamata nemzetközi szinten az 1990-es évek második felében kezdődött, melynek magam négy okát látom:

- a) a hidegháború végét követő általános értékválság,
- b) a bizalom felértékelődése az információs technológiákra fokozatosan áttérő társadalmakban,
- c) a formális jogállami keretek relativizálódásával egyidejűleg, a valós tartalommal megtöltött kormányzás iránti társadalmi igény növekedése,

²⁵⁸ Ld. ezzel kapcsolatban BALÁZS i. m. 31–43.

²⁵⁹ „A »jó kormányzás« képeinek középpontjában egy erőt és hatalmat sugárzó, fehér hajjú, szakállas férfi látható, aki palástot viselve ül egy trónuson, kezében jogar és pajzs. Ő *Communitas*, a közösség – egyes értelmezések szerint – a *Bonum Commune*, azaz a közjó. Felette három »teológiai« erény alakja lebeg – hit, remény, szeretet – mellette pedig kétoldalt a jó kormányzást jellemző erények nőalakjai: *Prudentia*, a gyakorlatban is kifejeződő okosság, *Fortitudo*, a lelki erősség, *Temperantia*, a mértékletesség és *Justitia*, az igazságosság (a négy »sarkalatos erény«), a másik oldalon pedig *Magnanimitas*, a nagylelkűség és Pax, a béke. A rossz kormányzat allegóriája című kép középpontjában egy *Türannosz*, vagyis zsarnok látható, különböző bűnöket megszemélyesítő nőalakok körében. A három teológiai erényt itt *Avaritia*, *Vanagloria* és *Superbia* (fösvénység, hiúság és gőg) ellenpontozza. A képet a háború szelleme uralja.” NAGY i. m.

²⁶⁰ SÁNTHA–KLOTZ–NAGY i. m. 10–12.

- d) a *New Public Management* elnevezésű közigazgatás-fejlesztési irányzat kudarca, vagy legalábbis korlátainak felismerése.

Ad a), általános értékválság: a hidegháború végét követően – a II. világháború lezárása utáni időszakhoz hasonlóan – Észak-Amerikában és Európában ismét fontossá vált közös társadalmi értékek újradefiniálása, határozott kinyilvánítása, továbbá ezeknek következetes érvényre juttatása. Ebben az értékadási (esetenként „értékdiktálási”) folyamatban – ahogy azt az utolsó évszázadban már megszokhattuk – a még mindig a világ vezető gazdasági, katonai és felsőoktatási nagyhatalmaként figyelembe veendő Amerikai Egyesült Államok a követendő minták szállításában is élen járt. Az USA által kínált újabb és újabb viselkedésminták ugyanakkor nem minden esetben őszinte innovációk. Többször vált már nyilvánvalóvá, hogy a háttérben nem csupán egy nagy költségvetésű, remek tudományos kutatás, hanem pl. egy gigantikus méretű társadalmi vagy gazdasági botrány tanulságainak levonása, vagy – amint az gyakorta kiderül – a nagyhatalmak saját nemzetbiztonsága által diktált érdek húzódik meg. A fenti állításaimat alátámasztandó, néhány példán keresztül illusztrálom is ezt a mintaadási folyamatot.

- Az amerikai szövetségi kormány nyíltan vállalt külpolitikai stratégiai célja az egyéni szabadságon és a demokrácián alapuló társadalmi modell exportálása (demokráciaexport)²⁶¹ a világ problematikus térségeibe. Az elmúlt évtizedekben ugyanakkor nem egyszer fordult elő, hogy az USA ilyen érvekre alapozottan – ENSZ felhatalmazással vagy anélkül – szállt meg országokat.²⁶² Az erőszakos katonai műveletek társadalmi, gazdasági és politikai hatásai nem feltétlenül pozitívak.
- A *Transparency International* 1993-mas létrehozásának támogatásával és az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményének (*UNCAC*) 2003-mas elfogadásával megszületett egy globális korrupcióellenes politika, melynek háttérben – jól kimutathatóan – az 1972-ben kipattant *Watergate-botrányt* követően megkezdett csalás- és korrupcióellenes szabályozási folyamat, valamint ennek következményeként az ameri-

²⁶¹ Vö. VINCZE i. m.

²⁶² Ld. a Háfez al-Aszad vezette szír rezsim megdöntésének dilemmáját (2011–2013, beavatkozás az ENSZ BT felhatalmazásának hiányában); a Moammer Kadhafi által vezetett líbiai rezsim megdöntése fegyveres beavatkozással (2011, ENSZ BT felhatalmazással), a Szaddám Huszein féle iraki rezsim megdöntése az ország katonai megszállásával (2003–2012, ENSZ BT felhatalmazás hiányában), Afganisztán megtámadása az Al-Kaida felszámolása érdekében (2011–2014, „Gyors szabadság hadművelet”, ENSZ BT felhatalmazás hiányában) Kuwait felszabadítása az iraki megszállás alól (1991, ENSZ BT felhatalmazással).

kai nagyvállalatoknak az 1980-as évek végére lecsökkent nemzetközi versenyképességének visszaállítása állt.²⁶³

- Az USA az ún. *Sarbanes-Oxley* törvényben²⁶⁴ 2002-ben deklarálta a felelős vállalatirányítás (*corporate governance*) közgazdasági és jogi paradigmáját. Lényege, hogy a felelős vállalatvezetés a jog és más közvetett szervezetrányítási eszközök segítségével folyamatosan monitorozza és teljesen az irányítása alatt tartja a szervezet belső és külső folyamatait, annak érdekében, hogy – a működésből eredő kockázatokat csökkentve – megakadályozza a vezetők és a munkatársak különféle visszaéléseit. Nem árt ugyanakkor felidézni, hogy mindezek hátterében olyan katasztrófális (globális) hatású befektetési botrányok és környezeti katasztrófák álltak, mint pl. az Enron olajvállalat 2001-es bedölése,²⁶⁵ illetőleg még ennek előtt az *Exxon Valdez* tankerhajó 1989-es balesete Alaszka partjainál.

Érdemes itt megjegyezni, hogy az USA mintaadási képességét az amerikai befolyás alatt álló nemzetközi szervezetek (pl. OAS, OECD, ENSZ, Nemzetközi Valutaalap, Világbank, NATO) jelentősen felerősítik, mely által olyan globális folyamatok indulnak meg, amelyek közvetlenül vagy közvetve minden államra kihatnak. Így a jelentős észak-atlanti befolyás alatt működő Európai Unió tagállamaiban is gyorsan átveszik a tengerentúlon megalkotott

²⁶³ A *Watergate-botrány* az 1970-es évekbeli USA-ban olyan szabályozási folyamatot generált, amelynek célja – az addigi etikai mércék magasabbra állításával – a tiszta közélet megteremtése volt. Az évtized végén így született meg a külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló szövetségi törvény (*Foreign Corrupt Practices Act, 1977*), mely büntetendővé nyilvánította – az üzleti tranzakciók sikere érdekében – külföldi államok gazdasági ügyekben döntéshozatalra illetékes köztisztviselőinek megvesztegetését. A törvény nem érte el a célzott pozitív hatást, ugyanakkor az amerikai nagyvállalatok számára negatív hatással járt, hogy más fejlett országok korrupciós gyakorlatot folytató vállalatai „versenyelőnybe” kerültek a fejlődő országok piacain. A helyzet megváltoztatása érdekében egyre több vállalat lobbizott olyan nemzetközi konvenciókért, amelyek az USA-n kívül – globálisan – is tilalmazzák a korrupciós üzleti gyakorlatokat. (Ld. bővebben: SÁNTHA–KLOTZ–NAGY i. m.)

²⁶⁴ A *Sarbanes–Oxley (SOX)* törvényt 2002. július 30-án fogadta el az USA törvényhozása. A más néven közkönyvelési és befektetővédelmi törvénynek is nevezett szövetségi szabályozás – okulva az Enron-botrányból – megszigorította az amerikai cégek könyvvizsgálói és könyvvizsgálói szabályait, szigorúbb standardokat vezetett be, illetőleg szigorúbb büntetéseket írt elő az előírások megszegése esetén.

²⁶⁵ Az energetikai óriáscég (*Enron*) összeomlása az amerikai gazdaságtörténet addigi legnagyobb csődje volt. Az ügy rávilágított a menedzsment etikátlan magatartására is, melyre jellemző volt, hogy sokáig eltitkolták a közelgő bajt, s míg a vállalatvezetés busás haszonnal túladott részvényein, ugyanezt megtiltották a közel húsz ezer fős alkalmazotti körnek. Ugyancsak botrányt váltott ki, hogy a cég könyvvizsgálója (az épp emiatt megszűnt Arthur Andersen tanácsadó vállalat) a közelgő csődöt nem jelezte előre, illetve, hogy az ezzel kapcsolatos iratok megsemmisültek.

újabb megközelítéseket és módszereket, amely természetesen mindig idomul is valamelyest a hagyományos „európai jogrendhez és értékkerethez.” Ezzel kapcsolatban ugyanakkor napjainkban többen is felteszik a kérdést, hogy – a gyakori politikusi hivatkozások ellenére – valóban létezik-e egy „egységes európai értékrend.”²⁶⁶

Ad b), a bizalom felértékelődése: a II. Világháború végén felállított – *Bretton Woods*-i – nemzetközi pénzügyi rendszer a XX. század második felére végleg megszüntette az egyezményben részes államok nemzeti valutái mögötti aranyfedezeti rendszert (aranystandard),²⁶⁷ mely által az egyes államok gazdasági és pénzügyi erejének összehasonlítása tekintetében az évente megtermelt áruk és szolgáltatások – a bruttó hazai/nemzeti össztermék (*Gross Domestic/National Product – GDP/GNP*) – vált az összehasonlítás alapjává. Létrejött a Világbank elődjeként hivatkozható Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (*IBRD*), a Világkereskedelmi Szervezet (*WTO*) alapjául szolgáló Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (*GATT*), valamint a Nemzetközi Valutaalap (*IMF*). Ebben a 75 éve változatlan rendszerben szép lassan árfolyama lett a nemzeti valutáknak és az országoknak.

A XX. századi Egyesült Államok töretlen társadalmi és gazdasági fejlődése tág teret biztosított a piaci logika érvényesüléséhez, melynek eredményeként rendkívül fejlett pénzügyi szolgáltató szektor, illetőleg kifinomult gazdasági elemző és előrejelző rendszerek jöttek létre. Ennek eredményeként az elmúlt évtizedekben szinte minden mérhetővé és pénzben kifejezhetővé vált. Nemcsak a tőzsdére bejegyzett vállalatoknak lett árfolyama, hanem az egyetemeknek, középiskoláknak, egészségügyi szolgáltató intézményeknek, sőt, a sportolóknak, filmszínészeknek és a politikusoknak is. Az árfolyamokat gazdasági jelentések, statisztikai beszámolók, hírek és értesülések befolyásolják, az országok kötvényeit pedig ismeretlen háttérű piaci hitelminősítő szervezetek sorolják „vételre érdemes” vagy „bóvli” kategóriákba. Mindez tág teret enged a spekulációnak. A rendszer mögött fokozatosan felhalmozódó tőke hihetetlen dimenziói miatt a pénzpiacok urai kezében valós hatalom koncentrálódik, mely nem csak a bizalom felértékelődésére, de az államhatalmi ágak klasszikus intézményeire is hatással van.²⁶⁸

²⁶⁶ Ezzel kapcsolatban Ld. KELLER i. m. 39–46., illetőleg HIMMER i. m. 25–34.

²⁶⁷ GILINCSEK i. m. 127–158.

²⁶⁸ Pl. több tanulmány foglalkozik azzal, hogy az amerikai Szenátus tagjai mely tőkecsoportok markának szorításában (kampány támogatásaikból) politizálnak. Ebben a vezető szerep kétségkívül az olaj- és energiaipari befektetőknek jut. (Ld. FENO i. m.) Ugyancsak sokat fog-

A nagyon összetett és több közvetítőn keresztül működtetett rendszer végső soron messzire kerül a reálgazdaságtól és teljesen virtuálissá válik – a tranzakciók mögött az esetek többségében már nem is mozognak áruk vagy termékek. Ez a művi rendszer jelenleg teljes mértékben a bizalomra alapozott, amit különféle indexek mérnek.²⁶⁹ A parkett szereplői teljesen természetesnek veszik, hogy a brókerek a gazdasági bizalmi indexek százalékpontos változásait követve vesznek vagy adnak el milliárdos összegben befektetési jegyeket. Mindez egyfelől hihetetlenül felértékeli a bizalmat, másfelől – a globalizációs hatásmechanizmusokkal felerősítve – egyidejűleg nagyon sérülékennyé is teszi a kormányzást, illetve egész civilizációnkat.

A bizalom megszerzése, erősítése vagy szükség szerinti helyreállítása érdekében a XX. század utolsó éveiben – az OECD által is erősen szorgalmazott módon²⁷⁰ – született meg a már említett felelős vállalatirányítás (*corporate governance*) paradigmája, mely az addig domináns menedzseri szemlélettel szemben a kiegyensúlyozott szervezeti működést állította középpontba. Az új elméletet az előzetesen rögzített követelményeknek megfelelő, helyes működést írja elő a gazdálkodó szervezetek számára, amit a gazdasági élet angolszász szereplői úgynevezett *compliance*²⁷¹ *management* eszközök révén ültettek át a gyakorlatba. Az így létrejövő vállalati (meg)felelőségi rendszerek (*compliance management systems*) tehát a felelős vállalatvezetés elveinek a szervezetek mindennapi működésébe történő átültetését voltak hivatottak segíteni. E szisztemák jellemző feladata, hogy biztosítsák a szervezet működésének összhangját a vonatkozó jogszabályokkal, a belső szabályzatokkal és az egyéb szakmai

lalkozik ezekben az években az Orbán Viktor által vezetett Kormány a magyar származású amerikai milliárdos, Soros György európai politikaformáló szerepével, amelyet felsőoktatási, civil és egyéb lobbizervezetek hálózatain keresztül tölt be. („*A nemzeti érdekeket védi a Stop Soros törvénytörvényesomag*” Miniszterelnöki Kabinetiroda, Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár, 2018. március 22., forrás: <https://tinyurl.com/msj44u7p>, utolsó letöltés: 2021.02.28.)

²⁶⁹ Ld. pl. a Nielsen fogyasztói bizalmi indexét (*Consumer Confidence Index – CCI*), forrás: <https://www.nielsen.com/hu/hu/solutions/measurement/global-consumer-confidence/> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

²⁷⁰ Az OECD 1998-ban és 2004-ben is kiadott egy-egy ajánlást „*A felelős vállalatirányítás alapelvei*” (*The Principles of Corporate Governance*) címmel, forrás: www.oecd.org.

²⁷¹ A *compliance* szó elsődleges jelentése a megfelelés, megfeleltetés valaminek. Általános értelemben egy elképzelt, ideális állapot elérését, az ahhoz való közelítést jelent. A kívánatos állapotot egyrészt hordozhatják jogszabályok, belső jogforrások, de akár kevésbé kézzelfogható elvek, értékek is. Ld. SÁNTHA–KLOTZ–NAGY i. m.

követelményekkel (pl. módszertanok, vállalati protokollok, etikai kódexek, értékalapú küldetésnyilatkozatok).²⁷²

A vállalatokon belüli megfelelőségi tevékenységnek láthatóan több iránya van. Klasszikus és elsődleges a versenyjogi és biztonsági normáknak történő megfelelés elősegítése, de létezik – és egyre gyakoribb – a csalás- és korrupciómentes működés követelményének való megfelelést biztosító szervezeti egységek felállítása. Több vállalat emellett a *compliance* tevékenységi körébe sorolja a szélesebb értelemben vett, az adott ágazatra vonatkozó jogszabályoknak történő szabályszerűségi (*regulatory*) megfelelést is. A megfelelőségért felelős szervezeti egységek (*compliance units*) gyakran működtetnek belső bejelentési rendszereket, annak érdekében, hogy a munkavállalóktól első kézből értesüljenek az esetleges jogsértésekről, és így időben lépéseket tudjanak kezdeményezni a szabályszerű működés helyreállítása érdekében.

Bankoknál, biztosítótársaságoknál ugyancsak jellemző, hogy a *compliance* tevékenység összefonódik a pénzmosás megelőzésére és felderítésére, valamint az információbiztonságra vonatkozó jogszabályok betartásának ellenőrzésével. Ezek az adóelkerülési technikák fejlődésével, az elektronikus pénzügyi tranzakciók általánossá válásával egyre nagyobb összegeket érintettek, így a szabályozó hatóságok elsősorban jogszabályi akadályokkal, bejelentési kötelezettségek előírásával kívánnak ennek érvényt szerezni. A pénzek eredete ugyanis igen gyakran bűncselekményekhez kötődik és sokszor terrorista szervezetek finanszírozását szolgálja, melynek megakadályozása érdekében – a bűnüldöző szervezeteken túl – jelentős szerep hárul a pénzügyi szférára is.²⁷³

A fentieket összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a bizalomra épülő rendszerektől a mindenkori államok sem függetleníthetik magukat. A bizalmi elv sérülései esetén a polgárok nem bízhatnak kellő mértékben államukban, de a közhatalom gyakorlóit sem lehetnek biztosak abban, hogy az általuk hozott dön-

²⁷² Talán nem meglepő, hogy az egyik első és máig legjobbnak tartott ilyen rendszert az Exxon olajvállalat hozta létre az 1990-es években (<https://tinyurl.com/s378f2dx>), azt követően, hogy a Exxon Valdez tankhajó 1989. március 24-i balesete következtében a 211 ezer tonnás olajszállítóból 50 millió liter nyersolaj került a tengerbe a Prince William-szorosnál (Alaszka) – ezzel minden idők egyik legnagyobb környezeti katasztrófáját okozva. 2011-ben az Exxon integritásmenedzsment keretrendszerét a Lloyd's minősítette, és azt az ISO környezetvédelmi szabványai (ISO 14001:2004), valamint az amerikai munkavédelmi és munkaegészségügyi szabványokkal (OHSAS 18001:2007) teljes összhangban lévőnek találta.

²⁷³ Magyarországon a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény tartalmazza a területre vonatkozó legfontosabb jogszabályi követelményeket.

téseket az apparátus célszerűen, szakszerűen, szabályszerűen és végső soron a polgárok érdekében hajtja-e végre.

Ad c), a formális jogállami keretek relativizálódása, a tartalmas kormányzás iránti igény növekedése: ahogyan arról már szó volt,²⁷⁴ a jelentésüket elvesztő fogalmak, a jogállami keretek lassú kiüresedése és a valós kormányzati teljesítmények hiánya nemcsak a klasszikus hatalommegosztási rendet, de – főként demokráciákban – közvetlen módon a szuverént (ti. nép) is támadja. Ebben a helyzetben természetesen azok választói reakciók, hogy

- világos kapaszkodókat keresve, visszanyúlnak a jogon túli – kevésbé változó, évezredek óta viszonylag stabil – erkölcsi normák szintjéig, illetőleg a legáltalánosabb emberi és társadalmi érték keretekre hivatkoznak;²⁷⁵
- az egyes kormányoknak adott közjogi megbízási viszonyt értékelve mind határozottabban kérik számon a pártok választási ígéreteit;²⁷⁶
- valós – pénzben és emberi életekben kifejezhető – teljesítményt várnak el a mindenkori kormányoktól.

Ezzel egyidejűleg a választókkal szemközt, kormányzati oldalon is mind többször tapasztalható az „erkölcsi parancs felülírja a jogi normát” – avagy „a cél szentesíti az eszközt” – típusú dilemmák felmerülésére, valamint időnként láthatóvá is válik az ezek mentén generálódott ügyek jól/rosszul történő kezelése.²⁷⁷ A 2008 és 2013 között pénzügyi válság okozta gazdasági visszaesés ugyancsak „felülmotiválta” az egyes államok Kormányait valós gazdasági teljesítmények elérésére, illetőleg az eladósodással szemben folytatott hétköznapi „csaták megnyerésére.”

Ad d), a New Public Management korlátainak felismerése: a XX. század végi Egyesült Királyságban az egymást váltó konzervatív kormányzatok az 1980-as évek derekától ideológiai erővel fogalmazták meg egy neoliberais gazdaság-

²⁷⁴ Ld. II. fejezet, 1.2. alfejezet.

²⁷⁵ KELLER i. m. 39–46.

²⁷⁶ Ld. Frivaldszky Jánosnál a közjogi megbízási viszonyról írtakat. FRIVALDSZKY (2007) i. m. 439–444.

²⁷⁷ Ld. „Alkotmányellenesnek nyilvánította az Alkotmánybíróság (AB) a 98 százalékos különadót és visszamenőleges hatállyal megsemmisítette”, Budapest, 2010. 10. 29., forrás: http://adozona.hu/archive/20101029_alkotmanybirosag_kulonado_vegkielegites (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

politika elvi alapjait, melynek döntő eleme az állami szerepvállalás fokozatos háttérbe tolása volt. Ehhez az új feladatmegosztáshoz a közigazgatásnak is alkalmazkodnia kellett, így született meg „Új Közmenedzsment”²⁷⁸ (*New Public Management – NPM*) elnevezéssel egy új közigazgatási felfogás, amely az 1990-es évek közepéig a konzervatív brit kormányok tevékenységének ideológiai háttérét jelentette. Az Új Közmenedzsmentre jellemző megoldási formák között sorolható fel a szabályozó rendszerek liberalizálása (dereguláció), a bizonyos közösségi funkciók tekintetében a magánosítás (privatizáció) és a kiszervezés (*outsourcing*), illetve olyan alternatív közfeladat-ellátási formák bevezetése, amelyben nagyobb hangsúlyt kap az önkéntesség és partnerség (*partnership*).

A mozgalommá terebélyesedő Új Közmenedzsment irányzat az 1990-es évek derekán élte virágkorát, és világszerte éppen akkoriban jelent meg a modern államirányítás legfőbb ideológiai alapjaként, amikor Magyarország az euroatlanti integrációs folyamat részese lett. Ilyen módon az új közmenedzsment technikák sok esetben európai uniós – más esetben NATO, OCED, IMF – közvetítéssel szivárogtak be közigazgatásunkba.

Ezzel kapcsolatban érdemes felhívni a figyelmet a magánszféra és a közszféra működési logikája közötti döntő különbségre.

- A magánszférában a nagystruktúrák működtetésének alapja jellemzően a vállalati céloknak és a tulajdonosi érdekeknek való mind tökéletesebb megfelelés, így az egyes szervezetek fő tevékenységeit is alapvetően ez (ti. magánérdekek) – és a profitszerzés – szelektálja. Mivel e piaci szervezetek egymással jellemzően kiélezett versenyben működnek, továbbá az egyes ügyletek rendszerint pénzben is kifejezhetők, e struktúrák működésével szemben a menedzsment fokozott elvárása a hatékonyság javítása, a folyamatos innováció, továbbá a károk és visszaélések lehetőségének lehetőség szerinti minimalizálása.
- Ezzel szemben a közigazgatás alapvető rendeltetése az egyes jogszabályokban meghatározott közfeladatok ellátása, valamint közszolgáltatások megszervezése és elvárt színvonalú nyújtása. A közigazgatási szervek tevékenységüket alapvetően a jogszabályi előírásoknak és az ezekben világossá tett társadalmi elvárásoknak (közérdek) megfelelően folytatják. Demokratikus országokban emellett a közigazgatás számára biztosított közhatalmi jogosítványok gyakorlása csak meghatározott jogi garanciák folyamatos érvényesítésével és ellenőrzötten lehetséges, amely miatt a közigazgatási eljárások lefolytatása általában

²⁷⁸ HORVÁTH M. i. m. I. fejezet, 28.

bonyolultabb és nehezkesebb is, mint hasonló ügyek esetén az üzleti szférában.

A fentiek azok a lényegi különbségek, amely miatt az üzleti menedzsment eszközök megfelelő adaptáció nélkül az állami feladatellátás keretei között nem – vagy legalább is nem jól – használhatók. Ugyanakkor Magyarországon az Új Közmenedzsment jegyében a 2000-es években – sokszor a szükséges közigazgatási adaptációt mellőzve – alkalmazott megoldások gyakran merítettek az üzleti szférára jellemző profi vállalatirányítási módszerekből, melynek következményeként némely esetben hamarabb került előtérbe a gazdaságosság (*economy*), a hatékonyság (*effectiveness*) és az eredményesség (*efficiency*) követelménye, mint éppen azon társadalmi értékek, amelyek érvényesítésére az adott közfeladatot a jogalkotó egyébként meghatározta. Egyrészt az efféle hangsúlyeltolódások, másrészt a – magánérdekek előtérbe kerülése folytán újabb problémaként jelentkező – korrupciós botrányok miatt az ezredfordulótól már megfigyelhető volt az Új Közmenedzsment lassú hanyatlása.²⁷⁹

Ezek után – úgy vélem – nem kell tovább ecsetelni, hogy az általános értékváltság, a bizalomvesztés, a jogállami keretek kiüresedése vagy az üzleti szférában bevált megoldások helytelen közigazgatási adaptációja milyen összeomlásokat – addig elképzelhetetlen mértékű károkat – eredményez az államok gazdasági és társadalmi rendszereiben, melyek mögött utolsó védvonalként végső soron mégiscsak az állam és az adófizetők állnak.²⁸⁰ Az ugyanakkor az egyetemes²⁸¹ vagy társadalmi igazságossággal²⁸² összeegyeztethetetlen, hogy a spekulánsok

²⁷⁹ Ekkorra elegendő idő telik el ahhoz, hogy az Új Közmenedzsment jegyében hozott kormányzati intézkedések hatásai mérhetők, illetve kiértékelhetők legyenek. A tapasztalatok feldolgozása nem ritkán olyan megállapításokhoz vezetett az elmúlt években, amelynek lényege, hogy a kicsi állam, illetve a kiszervezett közszolgáltatások sem olcsóbbak összességében az adófizetők számára, csupán máshol jelentkeznek a társadalmi költségek. (A privatizált vízi közművek üzemeltetésének tapasztalatairól. Ld. GAYER i. m.)

²⁸⁰ A már említett *Enron* nevű texasi energetikai vállalat – meglehetősen agresszív növekedési politikát követve – 10 év alatt az USA egyik legnagyobb vállalatává fejlődött, melyen belül az újonnan létrejött banki és biztosítási üzletágak a társaság részvényeinek luftballonszerűen növekvő árfolyamára alapozva nyújtottak hiteleket az ipari termelést végző belső üzletági szereplőknek (ezzel együtt a menedzsment hihetetlen összegű sikerdíjakat markolt fel). A 2001 októberében óhatatlanul bekövetkező 63,4 milliárd dolláros bukás – az Enron részvények árfolyama a darabonként közel 90 dolláros csúcsról néhány nap alatt egy dollár alá zuhant – soha jóvá nem tehető károkat okozott az amerikai bankszektornak, mely akkor magával rántotta a világ egyik legnagyobb könyvvizsgáló cégét (*Arthur Andersen*). Ez a csőd minden bizonnyal az egyik kiváltó oka volt a *Lehman Brothers* Bankház néhány évvel későbbi (2008) csődjének, és az ezt követő több éves világméretű pénzügyi válságnak is.

²⁸¹ AQUINÓI (1994) i. m. II–II. qu. 58., 5–7.

²⁸² TAKÁCS (1998) i. m. 163–195.

és szerencselovagok által okozott gigantikus méretű károkért a tőkejavakból kiszorított alkalmazotti rétegek, valamint és a költségvetésileg egyébként is az utolsó centekig kifizített közköltségvetések álljanak helyt.

Álláspontom szerint ezen nyilvánvaló és mind leplezetlenebb igazságtalanságok napvilágra kerülésének a pillanatai azok, amikor – az addig a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség közgazdasági racionalitásai alapján megszervezett – társadalmi és gazdasági folyamatok érték kontextusba kerülnek. Ettől kezdve már nem is lehet azon csodálkozni, hogy a végső felelősségviselők („szponzorok”) számonkérlik a felelőtleneken az etikus gazdálkodást, illetve viselkedést, vagy amikor a növekvő kockázatokat érzékelve még több biztosítékot és garanciát követelnek meg a bizalom elnyeréséhez, illetőleg megtartásához.

Az elvárt pótlólagos garanciális tényezőket említve, érdemes megemlíteni, hogy milyen konkrét megoldások terjedtek el a nagyobb szervezeteknél, az elmúlt évtizedekben.

- *Minőségirányítási rendszerek felállítása*: a széles körben elterjedt, vonatkozó ISO szabvány²⁸³ értelmében a minőségirányítás nem más, mint a minőség szempontjából megfogalmazott és összehangolt tevékenységek sorozata egy adott szervezet vezetésére és szabályozására. Egy szervezet minőségirányítási rendszeréről szóló szabályozás rendszerint tartalmazza a minőségpolitika és a minőségcélok vezetők általi meghatározását, a minőségtervezést, a minőségszabályozást, a minőségbiztosítást és a minőségfejlesztést. A minőségirányítási rendszereken belül lehetőség nyílik egyes meghatározott tevékenységek (folyamatok, szolgáltatások), illetőleg a teljes szervezeti működés folyamatos minőségbiztosítására. Előbbi rendszereket független szervezetek rendszeresen auditálják, míg utóbbi – a működést teljeskörűen lefedő – minőségirányítási rendszerek folyamatainak és eredményeinek ciklikusan megújuló fejlesztése önértékelésen alapul.²⁸⁴

²⁸³ E tekintetben világszerte a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (*International Organization for Standardization – ISO*) által meghatározott szabvány (ISO 9000:2005) terjedt el, mely – egyebek mellett – definiálja a minőségirányítási rendszerrel, minőségkérdésekkel kapcsolatos fogalmakat.

²⁸⁴ A teljes körű minőségirányítás (*Total Quality Management – TQM*) az ISO 8402 szabvány értelmében „[...] olyan vállalkozási módszer, amelynek középpontjában a minőség áll, a szervezet valamennyi tagjának részvételén alapul, és hosszú távú sikerekre törekszik a fogyasztó elégedettségének, valamint a vállalat összes tagja és a társadalom hasznának figyelembevételével.” A TQM-modellek közigazgatási adaptációjára az 1990-es évek végén került sor, amikor az Európai Közigazgatási Intézet a Speyeri Igazgatástudományi Egyetemen és az Európai Minőségirányítási Alapítvánnyal közösen kidolgozta azt a keretrendszert (*Common*

– *Standard belső kontrollrendszerek előírása*: a már említett, a külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló 1977-es USA szövetségi törvény (*Foreign Corrupt Practices Act*) mellett, hogy büntethetővé tette a határon átnyúló vesztegetési ügyeket arra is kötelezte az amerikai vállalatokat, hogy belső kontroll programokat hajtsanak végre. Egy ez alapján elindult magánszektorbeli kezdeményezésre (*Treadway Commission*) 1985 és 1987 között széleskörű kutatás folyt, melynek ajánlásai alapján 1987 októberében a Treadway Bizottságot támogató Szervezetek Bizottságának (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*) támogatásával elkészült egy oktatási anyag, majd 1992-re egy négykötetes belső kontroll keretrendszer (*Internal Control – Integrated Framework*²⁸⁵). A COSO-módszertant az Európai Bizottság is gyorsan átvette, és érvényesítette saját ajánlásaiban.²⁸⁶ A COSO-módszer az alábbi öt komponensre építkezik:

- belső kontroll környezet kialakítása az összes többi komponens alapjául szolgál (szervezeti és hivatásetikai értékek definiálása, szervezeti kultúra, hatáskörök telepítésének elvei, az intézmény működtetésének és fejlesztésének elve, emberi erőforrások);
- kockázatkezelési rendszerek működésbe hozása;
- kontrolltevékenységek (nagy részt a kockázatelemzés eredményeire alapozottan);
- információs és kommunikációs rendszer (belső információ-megosztás, formalizált elektronikus eljárások);
- monitoring rendszer (kitűzött célok, intézkedések nyomon követése).

Assesment Framework – CAF), amely közfeladatot ellátó szervezetek számára is kellő támogatást ad minőségirányítási rendszerek felállításához és működtetéséhez.

²⁸⁵ Ld. <https://tinyurl.com/397y3mb4>

²⁸⁶ 2003-ban Magyarországon az akkori államháztartási törvénybe ezért is épült be – EU-s kötelezettségvállalásként – az Államháztartás Belső Pénzügyi Ellenőrzéséről (ÁBPE) szóló fejezet. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 62. §-a alapján „Az államháztartásért felelős miniszter látja el – az Állami Számvevőszék véleményének kikérésével – az államháztartás belső kontrollrendszerének – amely magában foglalja az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzést – a nemzetközi standardokkal összhangban lévő fejlesztésével, szabályozásával, koordinációjával és harmonizációjával kapcsolatos feladatokat, megalkotja az ezekhez kapcsolódó jogszabályokat, módszertani útmutatókat, valamint ellátja a szakmai egyeztető fórumok működtetésével és kötelező továbbképzések szervezésével kapcsolatos feladatokat.”

- *A külső átláthatóság és elszámoltathatóság általános követelményként történő érvényesítése:* Fredrik Galtung szerint „az átláthatóságot és elszámoltathatóságot követelő mozgalom az 1990-es évek elején indult el, hogy aztán a 2000-es évekre a nem kormányzati szervek (NGO-k), kormányok, nemzetközi szervezetek, vállalkozások és a politikai gondolkodók sokszínű és rendkívül innovatív globális mozgalmává váljon.” Megfogalmazásában az elszámoltathatóság három pillérré épül: a korrekt választásokra, a független bíróságokra és a szabad médiára. A szerző az átláthatóságot a Transparency International korrupcióérzékelési indexével (CPI) azonosítja(?).²⁸⁷ E kissé vonalas definíciók helyett a magam részéről inkább a *kvázi ENSZ* szakosított szervként működő Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének (INTOSAI²⁸⁸) átláthatósági és elszámoltathatósági alapelveire hivatkozok. Az ISSAI 20-as nemzetközi ellenőrzési standard²⁸⁹ a külső ellenőrző szervezetek szempontjából értelmezi az átláthatóság és elszámoltathatóság lényegét. Ennek értelmében „[...] a jogállamiság és a demokrácia a független és elszámoltatható számvevőszéki ellenőrzések lényegi alapját képezik.”

A 2010-ben elfogadott dokumentum leszögezi, hogy „az elszámoltathatóság és az átláthatóság a „jó kormányzás” két kiemelten fontos eleme,” melyek nehezen választhatók szét. Ezen belül „az átláthatóság olyan jelentős erő, amelynek következetes alkalmazása elősegíti a korrupció elleni harcot, javítja az irányítást és előmozdítja az elszámoltathatóságot.” Az *elszámoltathatóság* fogalma „felöleli a jogi keretrendszert, a beszámolási kötelezettséget, a szervezeti felépítést, a stratégiát, az eljárásokat és a tevékenységeket.” Mindezek biztosítják, hogy legfőbb ellenőrző intézmény költségvetési keretei között eleget

²⁸⁷ GALTUNG i. m.

²⁸⁸ A Legfőbb Ellenőrzési Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) az Egyesült Nemzetek (ENSZ) Gazdasági és Szociális Tanácsának (ECOSOC) konzultatív szerveként 1953-ban alakult meg. Jelenleg 190 ország legfőbb pénzügyi ellenőrző szervezetét integrálja, melynek célja a tagintézmények működésének, szakmai továbbfejlesztésének, tevékenységük harmonizálásának a támogatása. A szervezet 1977 októberében Limában tartott kongresszusán fogadták el az azóta is a számvevőszéki ellenőrzés alkotmányának tekintett Limai Nyilatkozatot.

²⁸⁹ ISSAI 20 – *Az átláthatóság és az elszámoltathatóság alapelvei.* A legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjait (ISSAI, www.issai.org) a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) adja ki. Forrás: <http://www.asz.hu/modszertan> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

tegyen jogszabályi kötelezettségeinek, hogy az intézmény vezetőjét és munkatársait felelőssé lehessen tenni cselekedeteiért.

A fent ismertetett megoldásokkal a fejlett gazdaságú országokban eleinte azokon a területeken lehetett találkozni, ahol az átlagon felüli termelési és környezetvédelmi kockázatok megfelelő és rendszeres kezelése, valamint az esetleges katasztrófák során bekövetkező károk mértékének csökkentése egyszerre volt magán- és közérdek. Ilyen módon a minőségi elvárásoknak megfelelő, jól kontrollált, átlátható és elszámoltatható működést elősegítő automatizmusokat (keretrendszereket) az első időkben az olaj- és gázkitermeléssel foglalkozó ipari vállalatok, továbbá az energiahordozókat vezetékes rendszereken továbbító „megaszervezetek” kezdték kiépíteni az 1990-es években – jellemzően az angolszász országokban.

A felelős vállalatirányítás (*corporate governance*) általános követelménye az egyesült királysági *Cadbury* jelentés (1992),²⁹⁰ majd az OECD felelős vállalatirányítási alapelvekről szóló ajánlásait²⁹¹ követően az 1990-es évek végére gyorsan elterjedt a fejlett országokban. A folyamatot segítette, hogy – a *New Public Management-re jellemző* piacról importálható megoldásként – maguk az OECD szakértői vetették fel egyre többször, hogy az üzleti szférában bevált jó megoldásokat (*good practices*) a tagállamok vezessék be saját közfeladatellátó rendszereikbe is.²⁹²

A *corporate governance* (felelős vállalatirányítás) az 1990-es évek végére tehát egyértelműen megérkezett az angolszász országok közigazgatásaiba, itt azonban több hatás is érte. Egyfelől, ezek az átlagosnál fejlettebb közigazgatási kultúrájú országok gyorsan felismerték, hogy bizonyos piaci megoldásokat megfelelő transzformációk – adaptáció – nélkül nem lehet egy az egyben át-

²⁹⁰ *Sir George Adrian Hayhurst Cadbury* – a korábbi brit olimpikon, cserkész, vállalatigazgató – úttörő szerepet játszott a felelős vállalatirányításról szóló szakmai viták előmozdításában és a társadalmi tudatosság erősítésében. Az általa 1992-ben benyújtott képviselőházi bizottsági jelentés (*Cadbury Report, Financial Aspects of Corporate Governance*, Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance) egyébeken mellett olyan jó gyakorlatok gyűjteménye volt, amely alapul szolgált a felelős vállalatirányítás világszintű elterjedéséhez.

²⁹¹ Ld. *OECD Principles of Corporate Governance* (1999, revised version 2004.), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (2005, revised version 2014), forrás: <http://www.oecd.org/corporate/> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

²⁹² Megjegyzendő, hogy a legjobb gyakorlatok és tapasztalatok kicserélésének szándékával Magyarország Kormánya 2012 tavaszán majd 2013 őszén kifejezetten közigazgatás-fejlesztési tárgyú együttműködési megállapodásokat kötött a Nemzetközi Fejlesztési és Együttműködési Szervezettel [Ld. 514/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a Magyarország Kormánya és az Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) közötti második közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás kihirdetéséről.]

venni a magánszférától. Másrészt, itt nem vállalatok és gazdasági korporációk, hanem közigazgatási költségvetési szervek szigorúbb kritériumoknak megfelelő működtetéséről volt szó, amely miatt a *corporate governance* kifejezést itt a *public governance* váltotta fel.

Megszületett tehát a *good public governance*,²⁹³ illetve – némi egyszerűsítéssel – a *good governance* kifejezés, amit a magyar nyelvben – mindkét alakban – „jó kormányzás”-ként hivatkozunk. A jó kormányzás témaköréhez kapcsolódóan az Európai Unió már 2001-ben közzétett egy fehér könyvet,²⁹⁴ mely a jó kormányzás alapelveiként sorolja fel a nyitottságot, a részvételt, az elszámoltathatóságot, a hatékonyságot és a koherenciát. Ezek az alapelvek részben átfedést mutatnak az OECD által megfogalmazott alapelvekkel.²⁹⁵ Ahogyan azt 2006-ban *Boda Zsolt* is megjegyezte, az uniós dokumentum kiinduló problémája a hatékonyság és a legitimitás hiánya, amely kapcsán „a fehér könyv elismeri, hogy az EU-nak mint politikai entitásnak csekély a legitimitása az európai polgárok előtt, és ez részben azzal magyarázható, hogy még azoknak az elvárásoknak sem tud megfelelni, amelyek egyáltalán felé irányulnak. Azt is evidenciaként kezeli ugyanakkor, hogy a politikai rendszerbe, a kormányzatba vetett bizalom általában gyengül az európai országokban, és ezért újfajta kormányzási és kommunikációs eljárásokra van szükség.”²⁹⁶

A Willy Brandt vezette *Commission on Global Governance* 1992-ben úgy definiálta a kormányzást, mint „azon módozatok összességét, amelyek révén az egyének és a magán vagy közintézmények közös ügyeiket intézik. A kormányzás az együttműködés és a különböző, egymásnak ellentmondó érdekek összeegyeztetésének folyamata. Részt vehetnek benne az állami intézmények és a végrehajtó hatalom szervei, de a formális eljárások mellett magában foglalhat olyan informális megállapodásokat is, amelyekben az emberek és az intézmények egymással megállapodtak, és amelyek révén biztosítva látják az érdekeik érvényre jutását.”²⁹⁷

Itt azonban ügyelni kell a kifejezés és a mögöttes tartalom angolszász eredetére, mellyel kapcsolatban két dologra szükséges felhívni a figyelmet:

²⁹³ Például Alex MATHESON 2002-ben az OECD által meghatározottan öt „jó (köz)kormányzást” leíró jelzőt említ: „The OECD identified several attributes of *good public governance*. These include: transparency, [...] accountability, [...] responsiveness, [...] future orientation, [...] rule of law and integrity...” MATHESON i. m. 38–39.

²⁹⁴ *White Paper on European Governance*, Európai Bizottság, Brüsszel, 2001., forrás: <http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

²⁹⁵ Vö. MATHESON i. m. 38. (A „jó kormányzás”-t leíró jelzők.)

²⁹⁶ BODA i. m. 71.

²⁹⁷ BODA i. m. 1.

- az angol *governance* fogalom általános értelme szerint irányítást, szervezetek vezetését, működtetését jelenti, amely tág szervezeti körre alkalmazandó – bőven beleértve az államok adminisztrációjában pl. az igazságszolgáltatást, illetve a többi független államhatalmi szervet;
- a magyar szakirodalom egyaránt „jó kormányzás”-ra fordítja, mind a *good governance*, mind a *good goverment* (~jó kormányzat) kifejezéseket, melyek között azonban indokolt, hogy a következőkben különbséget tegyünk.

A „*good governance*” ebben az értelemben a helyesen/jól vezetett/működtetett szervezetre utal. Ezt támasztja alá a 1990-es évek végétől megszülető azon tanulmányok sora is, melyek annak elemzésével foglalkoznak, hogy egy adott szervezet – pl. Világbank, OECD – helyesen, optimálisan, jól használja-e fel erőforrásait céljai elérésére.²⁹⁸ Ehhez képest az angol *good government* kifejezés már valóban egy adott állam közpolitikáját megvalósító kormányzati struktúra működésére utal, melyet a magyar nyelvben elterjedt forma szerint „jó állam”-ként hivatkozunk. Ezzel kapcsolatban az alábbi – a hazai szakirodalomban elterjedt – félreértések, illetve pontatlanságok kiigazításának szükségességére szeretném felhívni a figyelmet:

- a *good governance* kifejezés első sorban *intézményi* szinten alkalmazandó és a magyarban a „megfelelően” „helyesen” vagy „jól működtetett” szervezet leírására illene használni (ha egy államra vonatkoztatják, ott sem a politikai kormányzatra, hanem az alárendelt igazgatási struktúrákra kell érteni);
- a *good government* kifejezés – a politikai kormányzatot is beleértve – az egész végrehajtó rendszerre, azaz az állam *makro szinten* értelmezett feladatellátására alkalmazandó;
- míg a *good governance*-nek van értelme a *good government* fogalmán belül, addig fordítva ez már nem igaz.²⁹⁹

A *good governance* jól kimutathatóan a *New Public Management* közigazgatás-fejlesztési paradigmával párhuzamosan – talán néhány évnyi eltolódás-

²⁹⁸ SANTISO–NITZE i. m.; WOODS (2000) i. m. 789–982.; WOODS (1999) i. m. 39–61.

²⁹⁹ Ld. ezzel kapcsolatban: „A *governance*, *gouvernance* egy régi angol/francia szó (Charles d’Orléans is használja a XV. században), azonban az utóbbi néhány évszázadban úgyszólván kikerült a használatból. Az utóbbi néhány évtizedben került oda vissza, azonban közben fontos jelentésváltozáson ment keresztül: eltávolodott a kormány (*government*) fogalmától, és a különböző társadalmi aktorok nagyrészt önkéntes önszabályozó tevékenységére kezdték alkalmazni.” (BODA i. m. 13.)

sal – fejlődött ki az angolszász országokban, és így kétségkívül hatott rá az 1990-es évek *New Public Management*-től fűtött közpolitikai hangulata. Ám ez még nem indokolja, hogy a nem vitatott módon neoliberais *New Public Management* „kisöccseként” kezeljük, főleg mert alapkiindulása is eltér a *New Public Management*-től:

- a *good governance* fókuszában a szervezeti működés áll és nem a közigazgatás vagy az állam, mint nagyrendszerek;
- a *good governance* tipikusan nem a dolgok fizikai jellemzőivel (kiterjedésével, mennyiségével, méretével) foglalkozik – mivel azt adottságként kezeli –, hanem a működés belső jellemzőivel, azaz a minőséggel;
- a *good governance-re* jellemzőbb az ún. *bottom up* („lentől felfele”) megközelítés; kiinduló pontja az önszabályozó, önmagát autonóm módon igazgató és folyamatosan megújító szervezet, ahol fontos szerep jut az önkéntességnek és az önértékelésnek is;
- a *New Public Management*-hez hasonlóan a *good governance* is fontosnak tartja a gazdaságosság (*economy*), hatékonyság (*efficiency*) és az eredményesség (*effectiveness*) követelményhármását („3E”),³⁰⁰ a *good governance* azonban az ezredfordulótól fokozatosan értéktöltést kapott (ld. „Értéket a pénzért!”)³⁰¹ – azaz adott helytől és időtől függő – érték kontextusba került, mely a korábbi megközelítésekhez képest lényeges eltérést jelent.

A fentiek alapján ugyanakkor vitatkoznom kell azzal a *G. Fodor Gábor* és *Stumpf István* által tolmácsolt megközelítéssel, amely szerint „[...] Nyugat-

³⁰⁰ Az *Economy*, *Efficiency* és *Effectiveness* – ‘3E’ rövidítése az 1980-as évek végétől terjedt el a szakirodalomban – jellemzően két vonalon: a nemzetközi segélyprogramok zárójelentéseiben a támogatási programok sikerességének értékelése kapcsán, valamint a külső ellenőrző szervek jelentéseiben és szakmai módszertani anyagaiban a teljesítményellenőrzések (*performance audit*) kritériumai kapcsán. Ezek alapján az *Economy* (gazdaságosság) lényege az egyes tevékenységek erőforrás költségeinek csökkentése, a minőségi szempontok megtartása mellett. Az *Efficiency* (hatékonyság) lényege egy jobb input/output arány elérése (kevesebb inputból nagyobb output, avagy ugyanannyi inputtal nagyobb output), a minőségi szempontok megtartása mellett. Az *Effectiveness* (eredményesség) lényege egy adott tevékenység esetében a kívánt eredmények (hatások) elérésnek sikeressége (egyfajta jó cél/eredmény, illetve cél/hatás arány).

³⁰¹ Az „Értéket a pénzért!” avagy az „Értékarányos ráfordítás” követelményét (*Value for Money* – *VFM*) egyebek mellett az INTOSAI teljesítményellenőrzési standardjai (ISSAI 3000, 3100) fogalmazzák meg, melynek lényege, hogy a végső haszonélvezők elvárásainak való megfelelés érdekében az összes felmerülő költség és a minőség (vagy a célok teljesíthetőségének) helyes, optimális kombinációját megtaláljuk. Ennek vizsgálatát a legfőbb ellenőrző szervek a ‘3E’ (gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség) kritériumainak való megfelelés tényezőkénti elemzésével végzik (forrás: www.issai.org). Ld. még ezzel kapcsolatban: JACKSON i. m.

Európában is a »jó kormányzás« kétféle felfogásának hívei mérik össze érveiket: az állam kitüntetett szerepéről lemondó neoliberálisok (*good governance*) az állam megerősítésében gondolkodókkal (*good government*) találják szembe magukat.” Álláspontom szerint ugyancsak finomítandó az a megfogalmazás, hogy „a »good governance« egy meglehetősen egyoldalúan liberális, sőt neoliberális koncepció, amely egyfelől az állam vonatkozásában csak a legszűkebb „éjjeliőr állam” funkciókra összpontosít, másfelől explicit teret nyit a magánszervezetek társadalmi koordinációs funkciójának, nyersebben fogalmazva a vállalatok intézményesített érdekérvényesítésének.”³⁰²

Véleményem szerint egyáltalán nem akadályozza az állam megerősítését, ha a mindenkori kormányoknak alárendelt struktúrák intézményei – működésüket ciklikusan megújulóan tökéletesítve – szép csendben képessé válnak megfelelni a helyes (szervezet)irányítás (ti. *good governance*) magasabb követelményeinek. Álláspontom szerint ezek nemhogy egymást kizáró, hanem éppen, hogy egymást építő, erősítő tényezők. Aligha lehet ugyanis erős államot elképzelni egészségesen és rendeltetésszerűen működő intézmények hálózata nélkül. Ráadásul az érték kontextusba helyezett *good governance* mindenkor megadja „az állam megerősítésében gondolkodónak” a lehetőséget arra, hogy jól meghatározott értékválasztások mentén – érték alapon – állítsák csatasorba az egyes intézményeket a jó állam céljainak megvalósítása érdekében. Azaz egy konzervatív, liberális, szociáldemokrata vagy zöld színezetű kormánzatnak mindig megvannak a saját értékválasztása, de ez semmit sem kellene, hogy változtasson azon, hogy a közigazgatás egyes intézményeit jól – azaz előzetesen meghatározott rendeltetésüknek megfelelően, kellő gondossággal, értékalapon – kell működtetni (*good governance*).

Összefoglalva tehát, a „jó kormányzás” fogalmán belül a „jó” (*good*) kifejezés a korábbi minőségshinthez képest magasabb szinten meghatározott – esetenként következetesebb, szigorúbb – működési követelményekre utal, amely mindig jól visszatükrözi a szponzorok, a végső felelősségviselők által fontosnak tartott értékeket, politikai választásokat is. Az pedig nyilvánvaló módon mindig relatív, hogy adott helyen és adott időben („itt és most”) egy kormányfő vagy egy intézményvezető milyen értékeket tart fontosnak kinyilvánítani, illetőleg a későbbiekben folyamatosan visszahivatkozni, a mindennapokban következetesen érvényesíteni.

Magyary Zoltán éppen azt a képességét tekintette a jó vezető (a főnök) egyik fontos erényének, hogy koronként és helyenként fel tudja mérni, hogy a külső

³⁰² G. FODOR–STUMPF (2007) i. m. 6.

és belső erőviszonyokhoz mérten mi lehet az állami cselekvések helyes iránya. Mint azt 1942-ben megfogalmazta, „A politikai cselekvésnek, magatartásnak a mindenkori helyzethez, erőviszonyokhoz kell igazodnia. Ezért időnkint változik. A nemzetnek a mindenkori erőviszonyoknak megfelelően állást kell foglalnia, valamilyen irányt kell választania. Ezt a feladatát csak a kormány vezetése mellett tudja betölteni: a kormány van a központban, az értesülések hozzá futnak, a helyzetet ő tudja áttekinteni, sok kérdésben ő maga dönt, más kérdésekben ő teszi a javaslatot és készíti elő a döntést. A döntést, a közigazgatás útján, mindig a kormány hajtja végre. A kérdés az, hogy a nemzet politikai vezetésében a kormány csak egyszerűen alkalmazkodik-e a különböző ható tényezők eredményvonalához, vagy van saját kezdeményezése, célkitűzése és erélye, hogy ahhoz a nemzetet megnyerje, más szóval, hogy a kormány is cselekvő tényezője-e a nemzet politikai vezetésének?”³⁰³ A magam részéről ezt tekintem *Magyary* „jó kormányzás” (*good government*) definíciójának, amely mintegy keretezése a közigazgatás „üzemszerű” működésének (*good governance*).

Nyilvánvaló módon – az eltérő történelmi, vallási és kulturális hagyományok miatt – az értékválasztások tekintetében világszerte eltérések mutatkoznak az egyes országok között. Az értékalapú kormányzás és közigazgatás új paradigmája a kapcsán magam az egyik veszélyt éppen abban látom, hogy az eddig figyelmen kívül hagyott, vagy alábecsült társadalmi értékek túldimenzionálása könnyen felnagyíthatja a multikulturális világukban csupán „hajszálrepedéseknek hitt geológiai törésvonalakat.” Vigyázni kell arra, hogy az értékalapú kormányzás logikája szerint megerősített állam (*strong state*) ne fanatizálja híveit olyan mértékben, hogy annak eredményeként adott ország lakói más – addig közösnek hitt – értékekkel ütközésbe kerüljenek. Itt csak röviden szeretnék *Samuel Huntington*-ra utalni, aki arra hívja fel a figyelmet, hogy Földünkön a nagy törésvonalak nem szükségképpen geológiai, etnikai vagy politikai, hanem vallási, kulturális értelemben azonosíthatók.³⁰⁴

Mivel pedig az egyes világvallások sok tekintetben különböző módon magyarázzák az üdvözülés útját – szekularizált világunkban alig értett módon – nem várt irányokból is számítani kell konfliktusok kieleződésére. Ennek egyenes következményeként tovább fognak nőni az államok biztonsági és védelmi

³⁰³ MAGYARY (1942) i. m. 512.

³⁰⁴ HUNTINGTON i. m.

kiadásai.³⁰⁵ Utóbbi azért is ígérkezik veszélyes folyamatnak, mert az egyedei értékválasztások szükségszerűen relativizálják a közös értékeket – például azokat, melyeket a nemzetek közösen ismertek el az 1945. évi ENSZ Alapokmányban.³⁰⁶ Ezzel egy olyan kör látszik bezárulni, amit a magam részéről az „értékalapú kormányzás paradoxonának” nevezek. Ebből álláspontom szerint kétféleképpen lehet kitörni, illetőleg két olyan féket látok, amely megakadályozhatja, hogy a folyamat globális katasztrófákhoz vezessen. Az egyik a vallási türelmetlenség, a tolerancia hiánya és az egyházak megreformálásának elmaradása. A másik tényező a demokratikus hatalomgyakorlás garanciáinak gyenge érvényesülése.

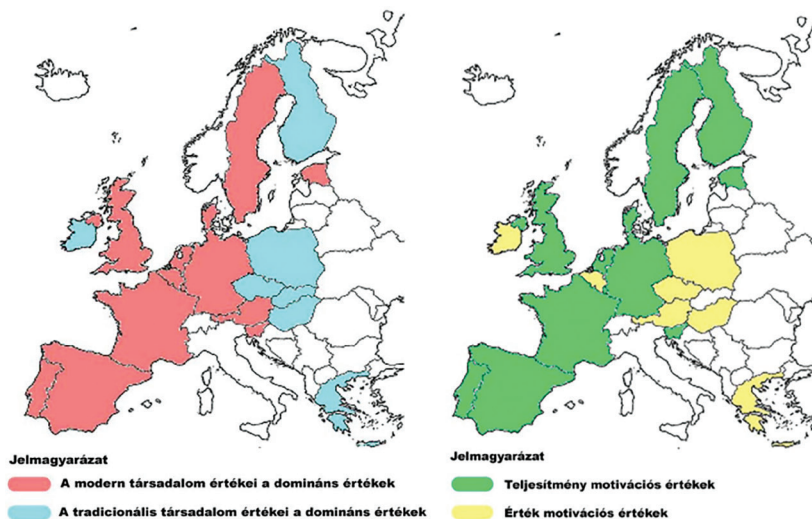
Még Európán belül is éles határok húzhatók a tekintetben, hogy a tradicionális vagy a modern társadalom értékei dominálnak, illetve, hogy a különböző népeket inkább a teljesítmények vagy éppen a dolgok értéke motiválja jobban. Az alábbi ábra egyik tanulsága az lehet, hogy e vonatkozásban nem „észak és dél” között húzódik választóvonal.³⁰⁷

³⁰⁵ Álláspontom szerint a mostanára már sokak által és sokféleképpen kielemezett Amerikai Egyesült Államok elleni 2001. szeptember 11-i terrortámadás is nyilvánvalóan nem egy országot, hanem egy fennálló világrendet, globális kultúrát támadott. A történetek gyökeresen megváltoztatták Földünkön a mindennapokat, amelyre minden állam közigazgatásának is reagálni kellett. Csak példaként említem a polgári repülési szokások megváltozását, hogy azóta más módon és más költségkihatásokkal lehet tömegrendezvényeket (pl. olimpiát, világbajnokságokat) szervezni, vagy másképpen kell a népszerű idegenforgalmi látványosságok biztonságáról és üzemeltetéséről gondoskodni.

³⁰⁶ „Mi az Egyesült Nemzetek népei, elhatározván azt, hogy megmentjük a jövő nemzedékét a háború borzalmaiktól, amelyek életünk folyamán kétszer zúdíttak kimondhatatlan szenvedést az emberiségre, hogy újból hitet teszünk az alapvető emberi jogok, az emberi személyiség méltósága és értéke, a férfiak és nők, valamint a nagy és kis nemzetek egyenjogúsága mellett, hogy megteremtjük azokat a feltételeket, amelyek mellett az igazságosság és a nemzetközi szerződésekből, valamint a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelet fenntartható, hogy előmozdítjuk a szociális haladást és a nagyobb szabadság mellett az életfeltételek javítását, [...] és hogy ebből a célból türelmet gyakorolunk és egymással jó szomszédként békességben éljünk együtt, egyesítjük erőinket a nemzetközi béke és biztonság fenntartására...” (az ENSZ 1945. június 26-án elfogadott és október 2-án hatályba lépett Alapokmányának preambuluma, forrás: <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

³⁰⁷ KELLER i. m. 39–46.

Domináns értékrend Európa egyes országaiban



10. ábra: „Létezik-e európai értékrend?” (Forrás: Keller Tamás, MTA TTI, 2008)

Az Európát 2008. óta sújtó pénzügyi és gazdasági válság egyik következményeként a politikusoknak is fel kellett ismerni, hogy a mögöttes felelősségvállalás megnövekvő szintje az állammal szemben is új elvárásokat támaszt. Ebben a helyzetben az olcsó, kicsi állam paradigmája³⁰⁸ már végképp nem volt tartható. Voltak szerzők,³⁰⁹ akik a fejlődő országokban bevezetett olcsó és kicsi állami szféra veszélyeire még a pénzügyi válság előtt felhívták a figyelmet, így az „erős állam” vs. „gyenge állam” (*strong state vs. weak state*) szembeállítását folytán még a pénzügyi válság előtt megszületett az *erős állam*³¹⁰ fogalma a gazdaságpolitikai szakirodalomban.

Úgy vélem leegyszerűsíténé a fogalomalkotást, ha azt mondanánk, hogy amikor Magyarországon a „jó kormányzás” (*good government*) paradigmája találkozott az „erős állam” politikai államképével, akkor megszületett a „jó

³⁰⁸ Ld. erről KILÉNYI (2006) i. m. 136–146.

³⁰⁹ ACEMOGLU i. m. 1199–1226.

³¹⁰ Magyarország esetében az Európai Unió soros elnöki tisztségének betöltésekor 2012. II. felében használt kommunikációs elemeket: a „*Strong Europe*” („Erős Európa), illetve később az „Erős Magyarország” szlogen minden sajtónyilvános esemény információhordozó felületein olvasható volt, mellyel Magyarország Kormánya direkt módon is kommunikálni kívánta az új értékalapokon álló (köz)politikai meggyőződését és államfelfogását.

állam” fogalomrendszere. Mégis, az elmúlt évekre visszatekintve valami hasonló megvalósulása látszik. Ez a fogalmi fúzió a szélesebb nyilvánosság számára a 2010-ben felállt Kormány programjában – a Nemzeti Együttműködés Programjában – volt először megismerhető. Ezt megelőzően az „aktív, intelligens és erős állam”-ra a Századvég Műhely (*Stumpf István, G. Fodor Gábor*) kormányzási alternatívákról,³¹¹ valamint *Jenei György*nek a neopatrimonális elfajulás vagy a „neoweberiánus fordulat” adta válaszütről írt cikkeiben³¹² találunk utalásokat.

Magyarországon 2006 és 2010 között a „kormányzás visszavételére” – átvitt és gyakorlati értelemben egyaránt – készülő jobb oldali konzervatív párthoz tartozó értelmiségiek a kormányzás értelmét – Magyar Zoltánhoz hasonlóan – „a közérdek, a közjó érvényre juttatásában” látták, amely tehát elképzelhetetlen egy aktív, intelligens és erős állam nélkül.³¹³ Az így megfogalmazott neoweberi államot az új közmenedzsment (*New Public Management*) torzulásaira adott válaszként értelmezték, tudatában annak, hogy „a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberi államhoz való visszatérés.” Ezek után az Országgyűlés által 2010. május 29-én elfogadott Kormányprogram úgy fogalmazott, hogy „a jó állam a társadalmiság képviselője,” amely kapcsán az új kormánypolitika „fontos feladata az állam megfelelő, ésszerű és hatékony működtetése.”³¹⁴

A „jó állam” a napjainkban használt értelemben tehát a társadalmiság képviselője, mely alapvetően „az emberekért van”. Ennek kapcsán a kormányoknak elsődleges feladata „az állam megfelelő, ésszerű és hatékony működtetése, illetőleg a bürokrácia okozta indokolatlan társadalmi terhek határozott lépésekkel történő mérséklése.”³¹⁵ A 2011. június 10-én közzétett Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program értelmében az Állam attól tekinthető jónak, hogy „*az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja*”. Mindez magában foglalja azt, hogy „a jó állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, továbbá e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet

³¹¹ G. FODOR–STUMPF (2007) i. m. 1., 6.; G. FODOR–STUMPF (2008) i. m. 26.

³¹² JENEI (2009) i. m. 44–66.

³¹³ G. FODOR–STUMPF (2008) i. m. 14–15.

³¹⁴ A Nemzeti Együttműködés Programja, 2013. május 22., 13.; 27/2010. (V. 29.) OGY határozat a miniszterelnök megválasztásáról és a Kormány programjának elfogadásáról, forrás: www.kormany.hu

³¹⁵ Nemzeti Együttműködés Programja: II. fejezet, „A nemzeti együttműködés rendszere, Új Társadalmi Szerződés”, 13.

nyújt. Másodsorban a jó állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme és továbbörökítése érdekében. Harmadrészt, a jó állam egyetlen önérdéke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen. A jó állam ennek érdekében tehát megteremti a hatékony joguralmat – ennek részeként a hatékony intézményi működést –, valamint az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.”³¹⁶

2.6. A „menedzselt államokban” használatos menedzsment technikák

Álláspontom szerint, amikor a „közmenedzsment” fogalma mögött a nívumot – a „közigazgatás” fogalomhoz képest – a többlettartalmat keressük, akkor a különbség leginkább abban határozható meg, hogy egy „menedzselt állam” irányított.

Henri Fayol az iparon belüli és az általános igazgatási megoldások közötti különbségeket elemezve mindeközben az 1920-as évek elején arra jutott,³¹⁷ hogy az igazgatás és az irányítás (menedzselés) fogalmát mindenképpen célszerű egymástól különböztetni, mivel a szervezetek irányítása és igazgatása egyfajta cél-eszköz viszonyban áll egymással. Ezen belül az irányítás a magasabb rendű tevékenység, míg az igazgatás csak az egyik módja a szervezet működtetésének.

*Fayol*hoz nagyon hasonló logikát követve különbözteti meg több hazai szerző a közigazgatás fogalmát a kormányzástól. *Tamás András* szerint pl. a kormányzás az a „[...] tevékenység, amely a közigazgatást irányítja. A kormányzás – szoros értelemben – nem közigazgatás: ezek határozottan elkülöníthetők egymástól. [...] A kormányzás – a Kormány és az önkormányzatok tevékenysége – közpolitikailag vezérli, közjogilag irányítja vagy felügyeli a közigazgatás működését, amely mint adminisztráció többnyire a kormányzás végrehajtó szervezete.”³¹⁸

A „menedzselt állam” tehát irányított államot, kormányzott közigazgatást jelent, amely esetben kézenfekvő, hogy az irányításnak (*management*) / kormányzásnak (*governance*) legyen egy jól meghatározható és mindenki számára egyértelmű kiinduló pontja, amely célokat határoz meg és döntése-

³¹⁶ Ld. Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program: a „jó állam” fogalma, 2011.

³¹⁷ FAYOL i. m.

³¹⁸ TAMÁS (2009) i. m. 66.

ket hoz. Ez maga a Kormány mint testület – más szóval az ország vezetése (a „Menedzsment” – nagy betűvel).

Egy menedzselt államban ezen felül mindig és minden szereplő számára világosaknak kell lenniük a társadalmi és gazdasági céloknak. Ezt követően ezeknek a céloknak az elérése érdekében az erőforrás-felhasználást illik előre megtervezni („*planning*”), majd a megvalósítást folyamatosan nyomon követni („*doing*” / „*monitoring*”), illetőleg az eredményeket rendszeres időközönként kiértékelni és szükség esetén dönten a további beavatkozásokról („*evaluating*” / „*acting*”). Az irányítás logikája szerint a sikeres működés legalapvetőbb előfeltétele (1) a „jó vezetés”,³¹⁹ ezt követi (2) az elérendő *céloknak a meghatározása*, amelyek érdekében egyáltalán (3) a rendelkezésre álló *erőforrások felhasználása* tudatos és ellenőrzött módon megtörténhet. A fentiek összességében az I. fejezet 2.2. alfejezetében már tárgyalt „*menedzsmentciklus*”-t határozzák meg.

A fentiekből következően egy menedzselt államban az irányítás fokmérője nem lehet más, mint a társadalomra és a gazdaságra gyakorolt hatások mértéke és iránya, valamint – ezek következtében – a lakosság és a vállalkozások elégedettségi szintjének változása.

Álláspontom szerint a fenti – ciklikus megújuláson alapuló – működési logika az, amit a „közmenedzsment” fogalma mögött értékesnek tekinthetünk, illetve amelynek államjogi adaptációja reálisan felvetendő. Itt természetesen felmerülhet kérdésként, hogy egy menedzselt államban egyáltalán milyen szerep juthat a jognak. Ez egy érdekes kérdés, mert a „menedzserializmust” könnyen érheti az a vád, hogy hajlamos a jogszerűség kérdését negligálni, ha valamely állami megoldás nem észszerű, illetőleg nem elég hatékony vagy eredményes. Ahogy azonban *Magyary Zoltánnál* és *Bibó Istvánnál* korábban láttuk, egy állam működésében a jogi és az eredményességi szempontok nem kell, hogy kizárják egymást. Ebből következően egy megfelelően irányított államban igen is helye van egyes menedzsment technikáknak és módszereknek, de nem bármi áron és nem bármilyen módon. Egy jogállamban természetesen továbbra is fontos szempont kell, hogy maradjon a hatalomgyakorlás garanciális szabályainak betartása – még akkor is, ha azok nem minden tekintetben bizonyulnak észszerűnek – és hasonlóan korlátozás nélkül biztosítandó a külső ellenőrizhetőség lehetősége.

Ahogy az az előző alfejezetekben láttuk, a magán- és közigazgatási rendszerek között az egyes szakigazgatási tudásterületek (mérnök-szakmai gyakorlati fogások és technikák), valamint egyes problémakezelési módszerek

³¹⁹ Vö. az előző alfejezetben vizsgált „jó állam”, ill. „jó kormányzás” paradigmával.

tekintetében – kisebb nagyobb transzformációk árán – biztosított az átjárhatóság. Az eljárási szabályozások és a hagyományos jogintézmények tekintetében ugyanakkor ez már nem feltétlenül állítható. Kérdés, hogy ez okoz-e problémát? Álláspontom szerint nem feltétlenül. A közigazgatásban a menedzsmentciklusok szerinti működés feltételeinek kialakítása – mint minden más esetben – egy technikai, illetve módszertani szinten megvalósuló adaptációt igényel, amelynek aligha van köze a közjogi jogviszonyokhoz. Álláspontom szerint ezért az államszervezeten belül nyugodtan működhetnek bizonyos menedzsment jellegű megoldások anélkül, hogy ezek a közjogi jogviszonyok lényeges tartalmát érintenék.

Hozzáteszem gyorsan, hogy amikor azonban a „menedzserializmus” kilép az államszervezetből, és közvetlen kapcsolatba kerül az államon túli társadalmi alrendszerrel, egyértelműen közjogi viszonyok kell, hogy keletkezzenek. Így például a közbeszerzési eljárás nem közjogi és nem közigazgatási, hanem magánjogi szabályszerűségek szerint lefolytatott pályázati procedúra. A nyertes ajánlattevőkkel megkötött szerződések is magánjogi alapon születnek. Ami viszont ezekben az eljárásokban közjogi természetű, az a jogsértés esetén biztosított jogorvoslati út.

Véleményem szerint az állami (és önkormányzati) feladatellátás közhatalmi jellege nem zárja ki, hogy a közcélú feladatvégzés menedzselt (irányított) tevékenység keretében valósuljon meg. Egy hatósági jogalkalmazó szerv „menedzsmentjének” is lehet ugyanis elképzelése arról, hogy működése során milyen minőségi kritériumoknak kíván megfelelni, illetőleg, hogy egy adott időkereten belül milyen célokat szeretne elérni. Márpedig az ehhez és az intézmények eredeti rendeltetéséhez képest adekvát – tipikusan folyamatmenedzsment keretek között megvalósuló, ellenőrzött – erőforrás-felhasználás nemhogy gyengíti az adott szervezet közhatalmi funkcióit, hanem épp ellenkezőleg: professzionálisabbá, hatékonyabbá teszi azok ellátását.

Az alábbiakban áttekintem, hogy az állami (önkormányzati) feladatok ellátásához kapcsolódóan eddig hol és milyen menedzsment megoldások (technikák, módszerek) merültek fel, egyúttal röviden értékelem, hogy ezek közül melyiknek lehet inkább jövője a közfeladatok ellátásában.

- *Stratégiai menedzsment (strategic management)*: „olyan, a szervezeteken belüli több szakmai és funkcionális területet érintő döntések kidolgozásának, végrehajtásának és kiértékelésének tudománya/művészete, amely képessé teszi a szervezetet arra, hogy elérje céljait.”³²⁰

³²⁰ DAVID i. m. 6.

Ilyen módon a stratégiai menedzsment integrálja a szervezeten belüli szakfeladat-ellátási, szolgáltatásnyújtási, igazgatási, költségvetési, személyügyi, beszerzési és üzemeltetési – sőt, újabban az információ-szolgáltatási, informatikai, valamint kutatás-fejlesztési – területeket; mindezt annak érdekében, hogy a szervezet betöltse rendeltetését, és elérje hosszabb távú céljait. Magyarországon a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet egy teljesen új, állami stratégiai menedzsment rendszert hozott létre. A jogszabály értelmében a kormányzati stratégiai irányító (stratégiai menedzsment) tevékenység „[...] a stratégiai tervdokumentumok előkészítésének, elfogadásának és megvalósításának, a stratégiai tervdokumentumok elfogadását követően a nyomon követésnek és értékelésnek, valamint a felülvizsgálatnak az e rendeletben meghatározott eljárásrend alapján ismétlődő tevékenységeire épül.”³²¹ A rendelet a Kormány irányítása alatt álló jelentősebb államigazgatási szerveket – így első sorban a minisztériumokat, kormányhivatalokat, minisztériumi alárendelt szerveket – vonja szabályozási körébe.

- *Program-menedzsment (programme management)*: egy-egy hosszabb távú stratégiába illeszkedő programciklus megvalósításának irányítása, beleértve a programok kidolgozását, megtervezését (a célokhoz történő eszközrendelést), a végrehajtást, a programok nyomon követését és kiértékelését. Az elmúlt két évtizedben Magyarországon is azonosíthatunk direkt program-menedzsment tevékenységet – jellemzően olyan, a Kormányok számára fontos kiemelt szakpolitikai program megvalósításához kapcsolódóan, melyek sikerességét általában dedikált felelősök (kormánybiztosok miniszteri biztosok) kinevezésével is igyekeztek elősegíteni.³²²
- *Projektciklus-menedzsment (Project-cycle Management – PCM)*: a rendszerint átfogó stratégiákból és programokból levezethető egyedi projektek teljes életciklusára (tervező, végrehajtó, nyomon követő, el-

³²¹ Ld. a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 6. §. § (2) bekezdését.

³²² Ilyen programként említhető: az 1989 és 1990 közötti Deregulációs Program, amelynek felelőse Sárközy Tamás kormánybiztos volt, a Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája keretében megvalósított két cselekvési program, melyek felelőse 2002 és 2006 között Gönczöl Katalin miniszteri biztos volt; a Rezsicsökkentési Program, amelyet – egy országgyűlési munkacsoport vezetőjeként – 2013-tól Németh Szilárd országgyűlési képviselő irányít, a Novák Katalin család- és ifjúságügyért felelős államtitkár által 2015 óta koordinált Otthonteremtési Program, vagy a Varga Mihály pénzügyminiszter irányításával 2019-ben elindított Gazdaságvédelmi Program.

lenőrző és értékelő projektszakaszokra) kiterjedő irányító tevékenység, illetőleg az egyes projektszakaszok hatékony lebonyolításához kapcsolódó vezetési- és szervezési tevékenységek összessége. Magyarországon a közigazgatás előbb a PHARE, majd a további európai uniós finanszírozású támogatási program (ISPA, SAPARD, I-III. Nemzeti Fejlesztési Terv, Széchenyi 2020 Program) támogatásainak felhasználása során ismerte meg alapszintű EU-s projektmenedzsment technikákat. Mivel napjainkban már alig említhető olyan közigazgatási szerv vagy más közfeladatot ellátó intézmény, amely ne használt volna fel önállóan európai uniós támogatást, kijelenthetjük, hogy a projektmenedzsment módszerek és technikák az elmúlt közel három évtizedben szép lassan beépültek a közigazgatási mindennapokba. Egyúttal megfigyelhető, hogy a generális projekttervezési és projektmegvalósítási módszerek az uniós finanszírozású fejlesztésekről fokozatosan áttérjednek más feladat-ellátási területekre is (pl. szervezeti átalakulások lebonyolítása vagy szabályozási hatásvizsgálatok elvégzése). A különböző projektmenedzsment módszereknek széles irodalma ismert, ezen belül a szerzők az egyes projektekhez kapcsolódóan általában az alább felsorolt, további menedzsment tevékenységeket emelik ki:

- *Változásmenedzsment (change management)*: abból indul ki, hogy a valóságban a projekteredmények sohasem úgy jönnek létre, ahogyan azt előzetesen eltervezték. A változásmenedzsment ezért magában foglalja az egyes végrehajtási területeken felmerülő problémák alaposabb feltárását és elemzését, ennek megfelelően változáskezelési javaslatok (*change request*) megfogalmazását és döntésre történő előkészítését, továbbá – jóváhagyás esetén – a szükséges változtatások bevezetését, implementálását. A változásmenedzsment egy szisztematikus tevékenység, mely szoros kapcsolatban áll a projektek monitorozásával és minőségbiztosításával, és egyáltalán nem keverendő össze a közigazgatási apparátus körében előszeretettel hivatkozott „válságmenedzsment” és „tűzoltás” kifejezésekkel.
- *Projekt szintű kockázatmenedzsment (risk management)*: lényege az egyes projektek megvalósítási szakaszában a minőségi és mennyiségi szempontú kockázatok azonosítása, értékelése és kezelése, utóbbi érdekében kockázat elkerülési, illetőleg tartaléktervek (vészforgatókönyvek) kidolgozása. A magyar közigazgatásban a kockázatmenedzsment első sorban nem a közigazgatási

projektek megvalósításához kapcsolódóan van jelen – annál is inkább, mert ilyen esetben a kockázatok mérését és elemzését külső minőségbiztosítók végzik –, hanem az ellenőrzési szakterületekhez tartozó belső kontrollrendszerek részeként. Ennek értelmében a költségvetési szervek vezetői külön kormányrendelet alapján kötelesek gondoskodni kockázatkezelési rendszerek létrehozásáról és működtetéséről.³²³

- *Beszerezés-menedzsment/ellátáslánc-menedzsment (Supply Chain Management – SCM)*: lényege a beszállítókkal és partnerekkel történő együttműködés irányítása. Piaci szervezetek esetében a hangsúly a beszállítók, a vevők és a különféle logisztikai szolgáltatók rendszereinek összekapcsolására helyeződik, amit *integrált ellátási lánc*nak neveznek. Ezekben a rendszerekben az ellátási láncért felelős menedzser feladata a beszállítói rendszerek kiépítése, a szállítók versenyeztetése, minősítése és rendszeres értékelése. Közigazgatási kontextusban az integrált ellátási lánc célja az értékteremtő folyamatok minőségének és hatékonyságának javítása, középpontjába pedig alapvetően a közbeszerzési rendszerek kerülnek. Mindemellett a beszerzés-menedzsment fő funkciója az adott szervezet működésének optimalizálása és ilyen módon a minél nagyobb mérvű értékteremtés feltételeinek biztosítása. Magyarországon a kormányzati szervek esetében az elmúlt másfél évtizedben sor került e funkciók összevonására és egy integrált beszerző és üzemeltető intézmény felállítására. A 2011. május 1-től Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF) néven ismert intézmény elődei a Központi Szolgáltatási Főigazgatóság (KSzF), illetve a Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatósága (MKGI) voltak. Legutóbb ilyen beszerzéseket koordináló menedzsment szervezetként jött létre 2014. őszén a

³²³ Ld. a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 3. §. § (1) bekezdésének b) pontját: „A költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer keretében – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő [...] kockázatkezelési rendszer [...] kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért.”

Nemzeti Kommunikációs Hivatal,³²⁴ illetőleg – a 2019. tavaszán a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.³²⁵

- *Kommunikáció-menedzsment (communication management)*: rendeltetése az egyes projektekben résztvevő összes érdekelt személy és szervezet (ún. érintettek, *stakeholder*-ek) megfelelő mennyiségű, minőségű és rendszerességű tájékoztatása. A kommunikáció-menedzsment lényege, hogy azokat, akiket vélhetőleg kedvezően érint az adott projekt megvalósítása, a fejlesztés mellé állítsa – és általuk is a végrehajtást támogassa – ugyanakkor, akik esetében érdeksérelem merülhet fel, ott megfelelő kommunikációs eszközökkel elejét vegye a konfliktusok kiéleződésének, ill. preventív módon kezelje az ebből eredő megvalósítási kockázatokat. Magyarországon a kommunikáció-menedzsment a 2000-es évek közepétől az európai uniós támogatási programok megvalósításához kapcsolódóan terjedt el és jellemző formái az ún. partnerségi egyeztetések voltak, melyek megszervezése kötelező, ám koránt sem kis technikai kihívást jelent.
- *Minőségmenedzsment (Quality Management – QM)*: az ISO 8402:1986 szabvány értelmében a minőségmenedzsment „a teljes körű irányítás azon komponense, amely meghatározza, illetve megvalósítja a minőséggel kapcsolatos alapelveket [...] magában foglalja a *stratégiai tervezést, az erőforrásokkal való gazdálkodást, valamint más rendszeres tevékenységeket, mint amilyen a minőséggel kapcsolatos tervezés, működtetés és értékelés.*” Más megfogalmazásban a minőségmenedzsment rendeltetése annak biztosítása, hogy egy szervezet céljait az előzetesen specifikált paraméterű (minőségű) eredmények révén lehessen elérni. Japán mérnökök az 1970-es években fogalmazták meg a *teljes körű minőségirányítás (Total Quality Management – TQM)* fogalmát, amely lényegében egy irányítási, vezetési módszer és filozófia, amely a szervezet folyamatos fejlődését támogatja (ld. PDCA-modell³²⁶).

³²⁴ Ld. ezzel kapcsolatban a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 247/2014. (X.1.) Korm. rendeletet, illetőleg a <https://nkoh.kormany.hu/> kormányzati weboldalt.

³²⁵ Ld. ezzel kapcsolatban a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló a 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendeletet, illetőleg a <https://dkuzrt.hu/bemutatkozas/> kormányzati weboldalt.

³²⁶ Olyan öntökéletesítő (*self-improving*) fejlődési modell, amelynek megvalósítása során a ‘Plan!’ ‘Do!’ ‘Check!’ ‘Act!’ folyamatszakaszok ciklikusan ismétlődnek (PDCA-ciklus).

Mivel az üzleti minőségirányítási rendszereket a közigazgatásban nem lehetett transzformációk nélkül bevezetni az 1990-es évek végén az Európai Közigazgatási Intézet a Speyeri Igazgatástudományi Egyetemen és az Európai Minőségirányítási Alapítvánnyal közösen kidolgozta azt a keretrendszert (*Common Assesment Framework – CAF*), amely közfeladatot ellátó szervezetek számára is kellő támogatást ad minőségirányítási rendszerek felállításához és működtetéséhez. Ebben az immár közigazgatási megközelítésben a minőségmenedzsment a minőség szempontjából megfogalmazott és összehangolt tevékenységek sorozata egy adott szervezet vezetésére és szabályozására, mely jellemzően önértékelésen alapuló fejlesztési ciklusok (ld. PDCA) lefutásán keresztül fejlődik. Magyarországon a CAF-modell az ország EU-s csatlakozását követően terjedt el számos európai uniós finanszírozásból megvalósult közigazgatási továbbképzés eredményeként.

- *Erőforrás-menedzsment (resource management)*: jellemzően szervezetek vagy más nagy struktúrák működtetésével kapcsolatban végzett – a szakmai célok megvalósítását a szervezeten belülről támogató – funkcionális tevékenységek irányítása, beleértve az üzemeltetési célok megvalósításához szükséges erőforrások előzetes kalkulálását, azok bevonását és a napi működési célokhoz rendelését, továbbá felhasználásuk folyamatos koordinálását, a felhasznált mennyiségek és a (raktár) készletek fogyásának nyomon követését, végül az erőforrás felhasználási időszakok (ciklusok) rendszeres kiértékelését hatékonysági és eredményességi szempontokból. Magyarországon is megfigyelhetjük az erőforrás-menedzsment sporadikus nyomait a közigazgatásban, azzal, hogy a kormányzati döntés-előkészítő anyagokban jellemzően inkább a „tudatos erőforrás-gazdálkodás” szófordulat terjedt el. Főbb alkalmazási területei jellemzően a közigazgatás személyi állományának fejlesztése (humán erőforrás-menedzsment) és a szervezeten belüli információáramlás biztosítása (információmenedzsment). Ezekkel együtt jellemzően az erőforrás-menedzsment területeket azonosíthatjuk:

- *Emberi erőforrás-menedzsment (Human Resource Management – HRM)*: eredetileg a vállalati szintű stratégiai menedzsment rendszereken belül definiált funkcionális tevékenység, melynek lényege, hogy biztosítsa az alkalmazottak lehető leghatékonyabb

felhasználását a szervezeti és az egyéni célok megvalósítása érdekében. Mivel az erőforrástípusok körében az alkalmazottak tudják a legnagyobb hatást gyakorolni a szervezeti stratégia megvalósulására, az emberi erőforrás-menedzsment nagy hangsúlyt fektet a munkaerő rendszeres utánpótlására (rekrutáció), a módszeres toborzásra és kiválasztásra, az alkalmazottakkal folytatott rendszeres kommunikációra, folyamatos képzésükre, teljesítményük mérésére, anyagi és nem anyagi motiválásukra, szükség szerinti fizikai és szellemi megújulásukra (rekreáció), a feladatokkal való azonosulásukra és általában a szervezeti kultúra fejlesztésére. Napjainkban a különböző emberi erőforrás-menedzsment módszereknek széles köre ismert, ezen belül ugyanakkor jellemzően az alábbi HRM-tevékenységet szokás külön is kiemelni:

- *Teljesítménymenedzsment (performance management)*: az a folyamat, amelynek során a szervezet vezetői meghatározzák, hogy az egyes szereplőknek mit kell tenni ahhoz, hogy az intézmény stratégiai céljai megvalósuljanak. Ebből kifolyólag az egyéni teljesítményeken keresztül a szervezet teljesítményét igyekszik növelni, egy olyan komplex rendszert alkotva, amely a szervezeti teljesítmények tervezését lebontja egyéni teljesítmény-követelményekké, az egyéni teljesítményértékelést pedig összekapcsolja az ösztönzési rendszerrel, a kompetenciafejlesztéssel.³²⁷ A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011-ben Magyarországon is célul tűzte ki az egységes és integrált közigazgatási teljesítmény-menedzsment rendszer alapjainak kidolgozását. A teljesítménymenedzsment rendszer – a költségvetési szervek stratégiájával és éves munkaterveivel összhangban – magában foglalja a szervezeti teljesítmény növelésére irányuló célok és teljesítményindikátorok egységes módszertan alapján történő kidolgozását, a kapcsolódó vezetői jelentések és beszámolók

³²⁷ Ld. a Magyary Program céljaival szoros összhangban, az ÁROP-1.2.18 azonosító jelű „Szervezetfejlesztési Program” keretében készült teljesítménymenedzsment módszertani útmutató definíciója. Forrás: „Teljesítménymenedzsment fejlesztési módszertan a szervezeti célok meghatározására, valamint a szervezeti teljesítmény indikátorok kidolgozásának támogatására”, Teljesítménymenedzsment Fejlesztési Munkacsoport, Budapest, 2013. 05. 31. (<http://magyaryprogram.kormany.hu/download/7/63/70000/>)

elkészítését, valamint a jelentések összeállításához kapcsolódó intézményi adatgyűjtést és értékelést.

- *Költségmenedzsment (cost management)*: lényege a feladatoknak egy adott költségvetési kereten belül történő végrehajtásának biztosítása, a költségűtlépés felismerése és az esetlegesen szükséges korrekciós tevékenységek végrehajtása. Ez a magyar közigazgatásban egyáltalán nem tekinthető elterjedt menedzsment eszköznek, melynek nyilvánvalóan az az oka, hogy az éves költségvetési kereten belül történő költségvetési gazdálkodást az államháztartásról szóló törvény és annak végrehajtási rendelete³²⁸ meglehetősen szigorúan és részletesen szabályozza. Így pl. a költségűtlépés eleve kizárt fogalmilag (Ld. a kötelezettségvállalásoknál az előzetes fedezetigazolás kötelező előírás). Ebből következően a költségmenedzsment inkább az egyes szervezeteken belüli projektek esetében jöhet szóba, ezek azonban jelenleg atipikus, kevésbé jellemző feladatmegvalósítási formák a közigazgatásban.
- *Információmenedzsment (information management)*: egy olyan, szervezeten belüli rendszeres tevékenység – illetőleg napjainkban egyre inkább egy olyan online, előre felépített rendszer –, amely a vezetést minden olyan információval ellátja, amelyre annak szüksége van feladatainak ellátásához. Az információmenedzsment minden társadalmi alrendszerben jelen van, így napjaink közigazgatásában is. Funkciója, hogy a feladatok ellátásához és a különböző közszolgáltatások nyújtásához szükséges információkat folyamatosan gyűjtse, tárolja, visszakereshetővé és hozzáférhetővé tegye azok számára, akik azokat igénylik. Az információ-menedzsment eszközökben rejlő további lehetőség egyben, hogy az információkat maximálisan felhasználhatóvá tegyék (ez különösen a közérdekű adatok újrahasonosíthatóság kapcsán fontos szempont).³²⁹ Ezekkel az eszközökkel ugyancsak kezelhetővé válnak az olyan problémák, mint hogy egy szervezet

³²⁸ Ld. az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (Áht.) és az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletet (Ávr.).

³²⁹ Az Európai Parlament és Tanács 2003. november 17-i 2003/98/EK irányelve (PSI-irányelv) értelmében a közérdekű információkat versenysemleges, teljeskörűen, a lehető legkönnyebben hasznosítható formában rendelkezésre kell bocsátani azoknak, akik azok továbbhasznosítására (pl. szolgáltatások nyújtására) képesek. Ezzel – új munkahelyeket teremtve – nemcsak az információs (tudás)ipar fejlődhet, hanem a tudományos kutatás is egyszerűsödhet, és az állam is átláthatóbbá válhat, sőt – pl. a céginformációs, az ingatlan-

alkalmazottai nehezen vagy egyáltalán nem találnak meg fontos dokumentumokat a belső hálózaton. Az információmenedzsment fogalommal együtt szokás utalni továbbá az alábbi menedzsment tevékenységre, amely ugyan nagyon hasonló célokat szolgál, mégis magasabb szintű szervezeti működést eredményez.

- *Tudásmenedzsment (knowledge management)*: magában foglalja a szervezeten belüli tudások rögzítését, kodifikálását, a tudás strukturálását, kategorizálását, továbbá elérhetővé tételét és másokkal való megosztását. A tudásmenedzsment a szellemi tőke jobb kihasználására (újrahasznosítására) és védelmére összpontosít, és ehhez egy integrált megközelítést – sok esetben egy integrált informatikai rendszert – alkalmaz a magasabb szintű szervezeti szinergiák elérése érdekében. „Ami a tudásmenedzsmentet valóban megkülönbözteti az információmenedzsmenttől, az az új tudások létrehozásának bátorítása, illetőleg a meglévő tudások alkalmazásának aktív ösztönzése.”³³⁰
- *Adatmenedzsment (data management)*: értelmezhető szervezeti és intézményrendszeri szinten egyaránt. Szervezeti (*mikro*) szinten az adatmenedzsment olyan szervezeten belüli szolgáltatás, mely azzal segíti a szervezet információkkal való ellátását, hogy irányítja és/ vagy koordinálja a megbízható és szükséges adatok meghatározását és felhasználását. Az adatmenedzsment ezen felül a szervezet belső adatvagyonát érintő tudatos és ciklikusan megújított vezetési-irányítási tevékenység, amely magában foglalja a szervezeti adatigények felmérését, különböző adatok eseti vagy rendszeres gyűjtését, adatok eseti vagy rendszeres szolgáltatását, az adatok tudatos hasznosítását, az adatok továbbítását, publikálását, az adatok tárolását, archiválását – végső soron időszakos felülvizsgálatát és szükség szerinti törlését. Intézményrendszeri (*makro*) szinten az adatmenedzsment magában foglalja a közigazgatásnak a közfeladatok ellátásához szükséges információkkal való ellátását, valamint a közigazgatási adatvagyonnal való

nyilvántartási vagy a statisztikai adatokat felhasználva – a gazdasági ügyletek adatbiztonsága is növekedhet.

tudatos gazdálkodást mind az állam megerősítése, mind az ügyfelek magasabb szintű kiszolgálása érdekében.³³¹

- *Időmenedzsment (time management)*: a különböző tevékenységekre fordított idő tervezésének és tudatos felhasználásának ciklikusan megújuló folyamata, annak érdekében, hogy javítsuk magunk, vagy szervezetünk hatékonyságát, illetőleg eredményességét. Az időmenedzsment Magyarországon is egyre népszerűbb, és bár az elmúlt években számos vállalati vezetői tréning került megtartásra azzal a céllal, hogy a vezetők elsajátítsák a legjobb technikákat és gyakorlatokat, a közigazgatásban ezek a módszerek még nem terjedtek el. Utóbbi tekintetében döntő jelentősége van az eltérő szervezeti kultúrának is.³³²
- *Folyamatmenedzsment (Business Process Management – BPM)*: vagy más megfogalmazással folyamatirányítás alatt azon eszközök összességét értjük, melyekkel hosszú távon biztosítható az elvárt folyamateredmények fenntartása, illetve javítása. A folyamatmenedzsment tevékenység gyakorlásához, első lépésben – a meglévő szervezeti és működési kereteken belül – ki kell alakítani olyan munka- és felelősségköröket, melyek segítséget nyújtanak a folyamatok felméréséhez, elemzéséhez, folyamatos nyomon követéséhez, továbbá a későbbi újratervezésükhöz, újraalkotásukhoz. A szervezeten belüli folyamatmenedzsment eredményességét a második lépésben *folyamat-kontrolling* eszközökkel lehet növelni, melyek tehát azzal segítenek az előre meghatározott célok elérésében, hogy folyamatosan kiemelik a folyamatok terv és tény adatai közötti különbséget. A folyamatmenedzsment ciklusokon belül a folyamatok újratervezésének és újraalkotásának szakaszai *folyamat-átalakítás* elnevezéssel önállósultak, melynek alábbi elemei az elmúlt években Magyarországon is igen népszerű beavatkozások lettek az EU-s finanszírozású (ÁROP) közigazgatási szervezetfejlesztési projektekben:
 - *Üzleti folyamatok optimalizálása (Business Process Optimization – BPO)*: nem más, mint a meglévő folyamatok gyenge pontjainak megtalálása és kezelése. Ilyenkor apró lépésekkel történő folyamatfejlesztésre kerül sor, amely során minden lehetséges érintettet (munkavállaló, egyéb *stake holder*-ek) bevonnak a változtatásokba. Az egyes beavatkozásokat megelőzően szinte

³³¹ SÁNTHA (2019) i. m. 63–65.

³³² LEWIS i. m.

kivétel nélkül sor kerül a folyamatok modellezésére (*business process modelling*) és folyamatábrákon történő grafikus megjelenítésére, valamilyen informatikai eszközzel (pl. Aris, MS Visio, Mega, Bizagi stb.).

- *Folyamat átszervezés, újjászervezés (Business Process Re-engineering – BPR)*: amikor a kívánt folyamat eredmények eléréséhez az egyszerű folyamatoptimalizálás már nem elegendő radikális folyamatátszervezésekre kerülhet sor. Ezekben az esetekben általában felülről lefelé (top-down) történik a beavatkozás, melynek egyenes következménye a belső szervezeti és működési rend megváltozása, az egyes eljárási szabályozások, ill. munkakörök módosulása.
- *Integritásmenedzsment (integrity management)*: egy olyan ciklikusan megújuló, tudatos szervezeti tevékenységként írható le, amelynek célja az integritás³³³ központú szervezeti működés feltételeinek megteremtése és folyamatos biztosítása, és amelynek érdekében a vezetés értékek mellett köteleződik el, ezek mentén a szervezet számára elérendő célokat határoz meg (tervez), majd ezek érdekében erőforrásokat szabadít fel, melyek felhasználását gondosan nyomon követi, ellenőrzi és kiértékeli. Magyarországon az integritás fogalma a holland és a magyar számvevőszékek közötti együttműködés keretében megvalósult módszertani fejlesztési projektek eredményeként terjedt el, míg a szervezeti szinten létrehozandó integritási irányítási rendszerek és ez ezek keretében alkalmazott különféle integritásmenedzsment eszközök az OECD integritásmenedzsment keretrendszerét³³⁴ követve fejlődnek ki napjainkban. Utóbbi folyamatot erősítette az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (Integritás-rendelet), valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontroll-

³³³ Az *integritás* szó a latin *in-tangere* kifejezésből ered, melynek jelentése: érintetlen, egységes, osztatlan, tiszta. A kifejezés használata – a társadalomtudományok körében – elterjedt a morálfilozófiában, a politikatudományban, továbbá a nemzetközi jog- és közigazgatás-tudományban. A fogalomnak többféle jelentést tulajdonítanak: morális értéként pártatlanságot és „józanságot”, illetőleg – a szó etimológiája alapján – egységességet, osztatlanságot jelent. Ugyancsak gyakran használt jelentése értelmében az integritás az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel. (ld. SÁNTHA–KLOTZ–NAGY i. m. 8–12.)

³³⁴ „Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation” Global OECD Forum on Public Governance, Paris, 4–5 May, 2009.

rendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet megalkotása. Előbbi hatálya a Kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre, valamint azok munkatársaira, míg utóbbi rendelet hatálya a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra terjed ki. Az Integritás-rendelet kötelezővé tette az *integritási és korrupciós kockázatok felmérését* minden év december 31-ig, majd ez alapján *egyéves korrupciómegelőzési intézkedési tervek kidolgozását* a feltárt kockázatok kezelése érdekében.³³⁵ A Magyarországon alkalmazott integritásmenedzsment eszközök között hangsúlyosan szerepel továbbá az alább is kiemelt tevékenység, mely a szervezetek integritását veszélyeztető tényezők felmérésére, értékelésére és ezek alapján integritást erősítő intézkedési tervek megfogalmazására irányul.

- *Intézményi szintű kockázatmenedzsment (risk management)*:³³⁶ a kockázatomérés, majd a mért kockázatok elemzése egyenként is összehasonlíthatóvá teszi az egyes szervezeti funkciók, illetve folyamatok mentén azonosítható sérülékenységi pontokat. Ez alapján könnyebb viszonylag nagy pontossággal körülhatárolni azokat a tevékenységterületeket, ahol fokozott odafigyelés (kontroll) és beavatkozás szükséges. A rendszeresen feltárt kockázatok kiértékelését követően – a kockázatok körének és hatásának mérséklése érdekében – végzett rendszeres és szisztematikus beavatkozásokat kockázatkezelésnek – ciklikus ismétlődés esetén kockázatmenedzsment tevékenységnek – nevezzük. Ezt a tevékenységet Magyarországon a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló kormányrendelet (Bkr.)³³⁷ az Integritás-rendelet³³⁸ és a 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet³³⁹ írja elő a költségvetési szervek, illetve a köztulajdonban álló gazdasági társaságok számára.

A fentebb bemutatott – teljes körűnek egyáltalán nem tekinthető – felsoroláshoz hozzá kell tennünk, hogy a menedzsment területek száma és formája napjainkban

³³⁵ Ld. 3. §. A korrupciómegelőzési intézkedési terv a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) kormányrendelet 15. alcíme szerinti intézményi munkaterv melléklete.

³³⁶ A kockázatmenedzsment fogalmát fentebb projektmenedzsment kontextusban érintettük. Itt az integritásirányítási rendszereken belül, a szervezeti sérülékenységek mérséklésére irányuló menedzsmenteszközként foglalkozok a kockázatmenedzsmenttel.

³³⁷ Ld. 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésének b) pontja.

³³⁸ Ld.: 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése.

³³⁹ Ld.: 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 5–6. §.

robbanásszerűen szélesedik. Közismert – a „menedzsmentserializmus” híveinek eltévelyedésére utaló – jelenség, hogy egy szervezetben minden tevékenység valamilyen menedzsment területként válik hivatkozhatóvá, melynek következménye, hogy minden érdemi ügyintéző menedzserré (angolból visszafordítva: *igazgató*vá) alakul.³⁴⁰ Ez a jelenség napjaink magyar közigazgatásában is tetten érhető. Ma már senki sem lepődik meg azon, hogy a fejlesztési pályázatokról területfejlesztési, vidékfejlesztési vagy egyéb pályázati menedzserek adnak felvilágosítást, hogy a kórházakat egészségügyi menedzserek igazgatják, vagy hogy az állami vállalatoknál ügyfélmenedzserek koordinálják a közszolgáltatások nyújtását.

A mindenkori vezetés irányító funkcióihoz kapcsolódó, különféle menedzsment tevékenységek természetesen más módon is csoportosíthatók. Egyes szerzők³⁴¹ pl. aszerint tesznek különbséget, hogy a menedzsment tevékenység a szervezet stratégiai vagy operatív irányításával kapcsolatos. Ilyen módon megkülönböztethető

- a *stratégiai menedzsment*, mely a szervezet egészére ható –jellemzően hosszú távú – kérdésekkel foglalkozik;
- az *operatív menedzsment*, mely a szervezet napi működtetésével kapcsolatos és a szervezeti működés egy adott részletét érintő feladatok megoldására irányul;
- a *válságmenedzsment*, mely a váratlanul felbukkanó, a szervezet alapvető céljainak elérését akadályozó problémák kezelésére irányul. Ezek lényegében nem tervezhető – *ad hoc* – tevékenységek, amelyek ezért inkább szemantikailag, mint sem tartalmilag tartoznak a menedzsment témakörbe.

Egy jól működő állam közigazgatása természetesen nem létezhet tartósan a válságmenedzsment állapotában, emiatt is tartom fontosnak megvizsgálni, hogy a *William Edwards Deming* által felírt tervezés (*Plan*), a megvalósítás (*Do*), az ellenőrzés/nyomon követés (*Check*) és a kiértékelés (*Evaluate*) ciklikusan megújuló áramlásában – egy jól menedzselt államban – hogyan juthatunk el a *Platón* által is leírt teljességhez. Dolgozatom további részében azt keresem, hogy a tökéletesedéshez nélkülözhetetlen – imént felsorolt – menedzsment funkciók mennyiben létező, tetten érhető és a mindennapokat alakító tényezők a magyar közigazgatásban.

³⁴⁰ Ezzel kapcsolatban csak utalok arra az ismert pesti viccre, amely pl. értékesítési menedzszerként aposztrofálja a bolti eladót, *köztiisztasági menedzszerként* az utcaseprőt és *entrance controlling manager*-ként a portást.

³⁴¹ MAROSÁN (2006) i. m.

III. FEJEZET

AZ ÁLLAM MŰKÖDÉSE MENEDZSMENTCIKLUS FÁZISOK SZERINT (HELYZETELEMZÉS)

A fogalmi és elméleti megalapozás céljait szolgáló 2. fejezetet követően, a továbbiakban dolgozatomban – az öntökéletesítő menedzsmentciklus³⁴² logikáját követve – azt tekintem át, hogy a mindennapok közigazgatási gyakorlatában és az állami feladatellátásban mennyire van jelen, illetőleg mennyire intézményesült Magyarországon

- a tervezés (*Plan*),
- a tervszerű megvalósítás (*Do*),
- a nyomon követés (monitoring) és ellenőrzés (*Check*), valamint
- a kiértékelésen alapuló, visszacsatoló állami beavatkozás (*Act*).³⁴³

Természetesen másképpen is elkészíthető lenne a helyzetelemzés Magyarország közigazgatásáról, hiszen a menedzsmentciklus egyes elemei másféle bontásban is meghatározhatók. Például *Magyary Zoltán* a II. világháború előtt a főnöki funkció tartalmának megfogalmazáskor még a következő bontást alkalmazta:

1. előrelátás,
2. szervezés,
3. parancsadás, azaz vezetés,
4. az összhang biztosítása,
5. ellenőrzés.³⁴⁴

³⁴² Az öntökéletesítő folyamatokra jellemző a „Tervezd!” „Csináld!” „Ellenőrizd” „Avatkozz be!” logika ciklikus alkalmazása (angolul: „*Plan! Do! Check! Act!*”); együttesen PDCA-ciklus fogalom – ld. részletesebben az II. fejezet, 2.2. alfejezetben).

³⁴³ Együttesen: PDCA (magyar formában: TVEB)

³⁴⁴ Ld. a kormányzás fogalmáról általa írtakat *MAGYARY* (1942) i. m. 519.

A XXI. század elején ugyanakkor a magam részéről a PDCA-ciklus egyes elemei szerinti bontást tartom a legcélravezetőbbnek. Egyfelől, mert ebben a logikában kódolva van a közigazgatás számára oly lényeges folyamatos fejlődés lehetősége, másfelől, mert mostanra több fontos irányítási rendszer (*management system*) is ezen a logikán épül fel. Így a stratégiai irányítási,³⁴⁵ a kockázatmenedzsment rendszerek,³⁴⁶ a közigazgatási szervek minőségirányítási rendszere, a Közös Értékelési Keretrendszer (*Common Assessment Framework – CAF*), vagy éppen a csalás- és korrupció-megelőzésre Magyarországon is alkalmazott OECD integritásirányítási keretrendszer (*Integrity Management Framework*).³⁴⁷

A következő fejezetekben ismertetett helyzetelemzés kapcsán, az alkalmazott módszer tekintetében fontosnak tartom előre jelezni, hogy az öntökéletesítő menedzsmentciklus (PDCA) egyes elemeinek meglétét, illetve fejlettségét mindig két szinten vizsgálom:

- *makro* szinten: amikor az egész államszervezetre kiterjesztetten – vagy legalább is az egyes államhatalmi ágak és jogállami jogintézmények szintjén – keresem a tervező, a terv-végrehajtó, nyomon követő és ellenőrző, valamint értékelő és visszacsatoló funkciókat, illetőleg
- *mikro* szinten: amikor az egyes közigazgatási szervek szintjén, intézményi kontextusban elemzem a tervezés, a terv-végrehajtás, a nyomon követés (monitoring) és ellenőrzés, valamint a kiértékelés és visszacsatolás bevett szervezeti megoldásait.

A fentiekhez hozzáteszem, hogy míg *makro* szinten elsősorban a szabályozási és intézményi megoldások vizsgálhatók, addig *mikro* szinten mód nyílik a követett gyakorlatba való betekintésre is.

³⁴⁵ Ld. Ausztrália Viktória Államában a Pénzügyminisztérium által kiadott stratégiai menedzsment keretrendszert, forrás: <https://tinyurl.com/yuk3597b> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.), vagy Magyarországon a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet („KSIR-rendelet”).

³⁴⁶ Ld. például az Európai Unió Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökségének (ENISA) kockázatmenedzsment keretrendszerét (<https://tinyurl.com/mdr3tfvv>)

³⁴⁷ Ld. a Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Integritás tanácsadó szakirányú továbbképzésének tananyagait: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

1. Tervezés ('Plan')

Ebben az alfejezetben azt vizsgálom meg, hogy az állami feladatellátásban mennyire van jelen, illetőleg mennyire intézményesült a *tervező* funkció. Ezen belül először a *makro* szintű állami tervezés helyzetét tekintem át, majd ezt követően térek rá a közigazgatási szervek által követett, intézményi szintű tervező gyakorlat bemutatására.

1.1. A makro szintű állami tervezés magyarországi helyzete³⁴⁸

A szokásosan a mérnöki tudományok körébe sorolt *tervezés* a társadalmi fejlődés korai szakaszaitól szorosan kapcsolódott a hadtudományokhoz, ezzel összefüggésben pedig a politikai és katonai célú stratégiakészítéshez.³⁴⁹ A makro szintű állami tervezés és a *stratégia-készítés* esetében nem másról van szó, minthogy a mindenkori döntéshozó reálisan felméri helyzetét, ez alapján azonosítja a saját érdekében álló célokat (dönt arról, hogy „mit akar”), majd egy felkészült szervező apparátussal meghatározza a cél eléréshez szükséges leglogikusabb utat, illetőleg az ennek megvalósításához szükséges teendők sorát.

Magyarországon történelmi korszakonként folyamatosan változott a társadalmi és gazdasági tervek iránti szükséglet, s ezzel együtt a tervező munka társadalmi fontossága és szakmai presztízse is. Részletesen kidolgozott tervdokumentumokkal az elmúlt évtizedekben rendszerint akkor találkozhattunk, amikor ezekre politikai megrendelés is megfogalmazódott. Ezekben az esetekben a megrendelők természetesen – megkülönböztetett figyelmet szentelve a tervező munkának – anyagi és intézményi támogatást is nyújtottak a programok kidolgozóinak. A tervkészítés jelentőségének megnövekedése szempontjából az elmúlt évtizedeket áttekintve az alábbi időszakokat tartom kiemelőnek:

- Az állami berendezkedés szovjet minták alapján történő átformálása kapitalizmusból szocialista tervgazdaságba (1947. évi XVII. törvény: a hároméves tervről, az Országos Tervhivatal (OT) felállítása, 1949. évi XXV. törvény és az első ötéves terv elfogadása);

³⁴⁸ A fejezetpont tartalma korábban nyomtatásban is megjelent, ld. SÁNTHA (2010b) i. m. 245–265.

³⁴⁹ A *stratégia* görög eredetű szó (sztratégosz – hadvezér), maga a fogalom pedig egy többezer éves kínai írásjelre vezethető vissza, mely eredetileg haditervet jelent (ld. SZUN i. m.).

- A sztálini elvekhez ragaszkodó doktrinér³⁵⁰ gazdaság- és fejlesztéspolitikai (1949–1953);
- Tervező intézetek (TERINT, VÁTI) által kidolgozott terület- és településfejlesztési tervek jóváhagyására épülő rendszer (1959–19671);
- A népgazdasági tervezési rendszer keretszerű szabályozása, alapelvek és módszertanok rögzítése vázlatos formában (1972. évi II. törvény a népgazdasági tervezésről);
- A népgazdasági tervezés keretszabályozásának kiigazítása az európai (francia) tervezési módszertanokra is figyelemmel, a területfejlesztés szempontjainak megjelenítése (1985. évi II. törvény a népgazdasági tervezésről szóló 1972. évi VII. törvény módosításáról és egységes szövegéről);
- A területi tervezés szerepének felértékelődése – figyelemmel hazánk EU-integrációs törekvéseire és az Európai Unió Kohéziós és Strukturális Alap támogatásainak jövőbeli igénybevételére; regionális fejlesztési szempontok előtérbe kerülése (1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről);
- A kormányzati stratégiai tervező munka ismételt előtérbe kerülése, az európai uniós tervezési gyakorlat elemeinek átvétele (1998-2003: Átfogó Fejlesztési Terv [1999], Széchenyi Terv [2000], I. Nemzeti Fejlesztési Terv [2003]);
- Intézményesült kapcsolódás szinte minden területen az Európai Unió tervezési rendszereihez: Lisszaboni Stratégia, Götebörgi Stratégia, Konvergencia Program a maastrichti kritériumok alapján, kapcsolódás a hétéves költségvetési ciklusokhoz és az EU strukturális és kohéziós politikáihoz (2004-től napjainkig).

1.1.1. A rendszerváltozás előtti tervutasításos gazdálkodás rendszere

A II. világháború óta eltelt időt összefoglalva az lehet a legkézenfekvőbb megállapítás, hogy Magyarország gazdasága 1947 és 1949 között – feladva a fejlődés addigi, kapitalista útját – „szocialista termelési viszonyokon alapuló tervgazdasággá”³⁵¹ alakult át. A társadalmi-gazdasági tervező tevékenység törvényi szintre emelésére a hároméves gazdasági tervről szóló – 1947. július

³⁵⁰ UNGVÁRSZKI i. m. 15.

³⁵¹ Ld. 1972. évi VII. törvény 1. §. (1) bekezdése.

11-én kihirdetett – 1947. évi XVII. törvényben került sor. Ez szovjet mintára kidolgozott kerettörvény büntető jogkövetkezmények kilátásba helyezésével minden magyarországi belföldi és „idegen honos” személyt a terv „szolgálatába állított,” rendelkezett továbbá az Országos Tervhivatal és a Tervgazdasági Tanács felállításáról, melyeket felhatalmazta arra, hogy egyes „közületek, intézmények, vállalatok és egyedek feladatkörét” a „terv követelményei tekintetében” határozatlan állapotban állapíthassák meg. A hároméves terv tartalmi kidolgozására és közreadására a frissen felállított Országos Tervhivatal a törvényben ekkor mindössze 30 napos határidőt kapott.

A hároméves terv a háború utáni Magyarország helyreállítására irányult, továbbá megteremtette az első ötéves terv politikai és intézményi alapjait. A hároméves terv lényegében egy 1949. december 31-ig tartó csonka – 2,5 éves – periódusra vonatkozott, melynek még sor sem kerülhetett a kiértékelésére, amikor az Országgyűlés 1949. december 10-én – az 1949. évi XXV. évi törvényben – máris elfogadta az első ötéves tervről szóló újabb dokumentumot.

Mind az 1947-es hároméves, mind az 1949-es ötéves tervvel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy ezek a dokumentumok a Magyar Kommunista Párt (MKP) távlati céljainak végrehajtása érdekében kidolgozott MKP gazdaságpolitikai irányelvekhez kapcsolódtak. Az ötéves tervről szóló 1949. évi XXV. évi törvénynek egyik fontos eleme – a pénzügyi stabilizáció, a földreform, az ipari vállalatok államosítása mellett – a többéves gazdasági tervek végrehajtásának megszervezése volt. Megjegyzendő, hogy mind a hároméves, mind az ötéves középtávú gazdasági tervet az MKP³⁵² ipartelepítési irányelvei szerint töltötték meg tartalommal, melyek mellett – egy elkülönült tervezési folyamatban – sor került egy igen jelentős haderőfejlesztésre is (először egy 1948-ban elfogadott négyéves terv alapján).

A korabeli politikusok által közvetlenül irányított, a szovjet sztálini elveknek megfelelő – erőteljesen háborús szempontokat követő és elsősorban a nehéziparra koncentráló –, ugyanakkor meglehetősen *ad hoc* tervezési gyakorlatot, az 1950-es évek közepétől a béke politikája váltotta fel, mely immár teret engedett az életminőség javítására irányuló és a lakossági közszükségletekre is figyelemmel lévő állami fejlesztő politikának. Ennek értelmében a gazdasági szempontok mellett a társadalmi viszonyokra is hangsúlyt helyező, részletes területrendezési és településfejlesztési tervek készültek az Országos Tervhivatal

³⁵² Megjegyzendő, hogy az 1944. november 5-én létrehozott Magyar Kommunista Pártot a pártvezetés 1948. június 12-én – a Nemzeti Parasztpárt beolvasztása, majd a Magyarországi Szociáldemokrata Párttal való egyesülést követően – feloszlatta és létrehozta a Magyar Dolgozók Pártját (MDP), mely 1956. október 31-én szűnt meg.

felügyelete alatt. Ezekhez akkoriban egyebekben a város- és községrendezés szabályairól szóló 1955. évi 36. tvr., valamint az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény rendelkezései biztosítottak szabályozási keretet.

A szovjet mintára megalkotott első tervtörvények nyomán létrejött magyarországi tervezési intézményrendszer a későbbiekben szakmai önállóságot nyert, melybe beletartozott, hogy a tervező szakemberek más európai modelleket is megvizsgáltak, illetőleg később nyugat-európai – elsősorban francia és belga – módszereket is adaptáltak. A népgazdasági tervezés keretekbe foglalására és a tervező tevékenység korábbinál részletesebb szabályozására végül 1972-ben került sor, amikor az Országgyűlés elfogadta a népgazdasági tervezésről szóló 1972. évi VII. törvényt.

A „tervtörvény”-ként hivatkozott – és a későbbiekben az 1985. évi II. törvényvel módosított, továbbá egységes szerkezetbe foglalt – 1972. évi VII. törvény megfogalmazta a népgazdasági tervezés elveit és definiálta a népgazdasági tervek fajtáit (hosszú távú, középtávú, éves operatív tervek). A tervtörvény szabályozta a tervezés rendszerét és módszertanát, ennek keretében előírta a szervek együttműködési kötelezettségét, mind a népgazdasági tervezésben, mind a tervek végrehajtásban. A törvény III. fejezete figyelemre méltóan tisztázta a legfőbb állami szervek (Országgyűlés, Minisztertanács, Országos Tervhivatal, minisztériumok, országos hatáskörű szervek) tervezéssel kapcsolatos hatásköreit, a IV. fejezet pedig a velük együttműködő településekre (tanácsok) és gazdálkodó szervezetekre vonatkozó szabályokat határozta meg. Az 1989. előtti tervezési rendszer hiányosságaira utal – és talán szimbólum értékű – hogy a népgazdasági terv megvalósításáról mindössze a négy szakaszból álló V. fejezet fogalmazott meg előírásokat (ez a törvény legkevésbé hangsúlyos része, kb. 10-15%-a).

Bár a korabeli irodalomban négy törvényre is szokás „tervtörvény”-ként hivatkozni, e jogszabályoknak két típusát álláspontom szerint mindenképpen célszerű megkülönböztetni:

- egyfelől azokat, amelyekben az Országgyűlés egy konkrét fejlesztési periódusra irányadó tervdokumentumot szentesít (ilyen részben az 1947. évi XVII. törvény, valamint az 1949. évi XXV. törvény), melyeket nevezhetjük tervet legitimáló tervtörvény-típusnak,
- másfelől azokat a jogszabályokat, amelyek meghatározzák az országos szintű társadalmi és gazdasági tervek elkészítésének rendjét és főbb elveit, továbbá azonosítják a tervek kidolgozására kötelezett jogalanyokat, meghatározzák a dokumentumok elfogadásának rendjét (ilyen részben az 1947. évi XVII. törvény, de különösen az 1972. évi

VII. és az 1985. évi II. törvény). Ezeket nevezhetjük rendszert teremtő tertvtörvény-típusnak.

Ami a rendszerváltozás előtti tervező rendszer intézményi oldalát illeti, a tervek kidolgozásában és elfogadásában természetsszerűleg jelentős szerepet töltött be a kommunista és szocialista diktatúrában egyeduralkodó párt. Ilyen módon a népgazdasági tervezés legfelsőbb szintjén az MSZMP (korábban MDP és MKP) Titkársága és Központi (Politikai) Bizottsága állt. E testületek tagjai voltak a tervdokumentumok tulajdonképpeni megrendelői és elfogadói. E szerepükben pedig keretében kötelező érvényű utasításokat fogalmazhattak meg – az Elnöki Tanács, vagy a Minisztertanács útján – az államigazgatás valamennyi szereplője számára. A Pártközpont különféle osztályai (állampolitikai, államgazdasági, terv- és pénzügyi stb.) emellett minden szinten figyelemmel tudták kísérni a tervezési folyamatot – az állami vállalatoknál létrehozott helyi pártalapszervezetektől, egészen a pártszervezet hierarchiájának csúcsáig.

A népgazdasági tervezés intézményi hierarchiájában az állampárt legfőbb döntéshozó szervei alatt az Országos Tervhivatalt célszerű kiemelni. Az OT belső szervezete leképezte az adott kor államigazgatását. Ennek értelmében a Tervhivatalnak az egyes ágazati minisztériumokat tükörrendszerben felügyelő, illetőleg horizontális típusú, funkcionális szervezeti egységei voltak (pl. beruházási és telepítési vagy kommunális ügyekért felelős főosztályok). Az OT az egyes minisztériumokat és az országos hatáskörű szerveket rendszeresen bevonta a döntések előkészítésébe, azonban csak konzultációs szinten, mivel ezek mellett az OT – mint valamiféle gazdasági csúcsszerv – meglehetősen önállóan működött.

Ma már meglepő, de az akkori népgazdasági tervezésnek csupán alacsonyabb szintű – harmad vonalbeli – szereplőinek számítottak a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek. Ezek közül kiemelendő lehet az akkori közlekedési tárca, a Belügyminisztérium tanácsokat (helyhatóságokat) felügyelő, valamint területszervezésért felelős főosztályai, az építésügyi tárca városfejlesztéssel foglalkozó szervezeti egységei, valamint az ipari minisztérium.

A pártállami tervezési hierarchia legalsó szintjein helyezendők el végül a különféle tervező műhelyek, így az OT-nak alárendelt Területrendezési Intézet (TERINT) és a Városfejlesztési Tervező Iroda (VÁTI). Megemlítendő még az ideológiailag legfüggetlenebbnek tekinthető tudományos intézetek (MTA, Államtudományi Intézet) és a korabeli egyetemek (pl. a Budapesti Műszaki Egyetem).

Véleményem szerint feltűnő hiányossága a pártállam idején kiépített erőteljesen központosított népgazdasági tervező rendszernek, hogy a megyei és helyi tanácsok nem voltak érdemben bevont szereplői az ösztársadalmi tervezési folyamatnak, mivel pl. még a vonatkozó jogszabályok sem írták elő a velük való egyeztetés kötelezettségét.

1.1.2. A rendszerváltás utáni elsődleges állami tervező gyakorlat

A Tervtörvény 1990-ben³⁵³ történt hatályon kívül helyezésével és az Országos Terhivatal megszüntetésével hazánkban egy időre megszűntek a makrogazdasági tervezés jogszabályi alapjai, illetve eltűntek intézményi és személyi letéteményesei – nem különben a több évtized alatt felhalmozott tervezési módszertani ismeretek.

Az 1989. október 23-i módosításokat³⁵⁴ követően, a rendszerváltás utáni Alkotmányban továbbra is maradtak utalások az állami szintű tervező feladatokra, mivel az alaptörvény kimondta, hogy a Kormány „[...] biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását” és [...] „gondoskodik megvalósulásukról,”³⁵⁵ míg az Országgyűlés „meghatározza az ország gazdasági és társadalmi tervét.”³⁵⁶ Ezzel kapcsolatban ugyanakkor komoly bizonytalanságot okozott, hogy az említett alkotmányszakaszok – 2012. január 1-jén történt hatályon kívül helyezésükig – nem nyertek tartalmi meghatározást. Úgy látszik, a jogalkotó mintegy 23 éven keresztül nem látta szükségét annak, hogy részletesen meghatározza, mit kell érteni az „ország gazdasági és társadalmi terve” alatt, illetőleg, hogy milyen esetekben, milyen időtávra, illetve milyen eljárási keretek között kell e terveket kidolgozni és elfogadni. Ezt követően az Magyarország új – 2011. április 25-én elfogadott, 2012. január 1-től hatályos – Alaptörvénye már nem is foglalkozik a társadalmi és gazdasági tervezés kérdésével. Alaptörvényünk a „terv” kifejezést csupán a rendkívüli jogrendre vonatkozó szabályozók között – az 52. cikkben (Váratlan támadás) – használja, amennyiben tehát a Kormány az ország váratlan megtámadása esetén – „szükség

³⁵³ Ld. a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló (ma már nem hatályos) 1990. évi LXVIII. törvény 7. §-a.

³⁵⁴ Ld. az Alaptörvény előtti korábbi Alkotmányt (az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény, hatályos 1989. október 23-tól 2011. december 31-ig).

³⁵⁵ Ld. az 1949. évi XX. törvény 35. § (1) bekezdésének e) pontját a Kormány feladatköreiről.

³⁵⁶ Ld. az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdésének c) pontját az Országgyűlés feladatköreiről.

esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott *fegyveres védelmi terv* szerint” – azonnal intézkedni köteles.

Alkotmányos szintű jogszabályi kiinduló pontok hiányában is – az állami szintű tervezés fő területeiként a következőket kell számba venni:

- a) a Kormány és az egyes ágazatok hosszú távú szakpolitikáinak, stratégiáinak a meghatározását (*stratégiai szintű szakigazgatási tervezés*),
- b) az államháztartási kiadások és bevételek évenkénti meghatározását (államháztartási tervezés),
- c) a jogalkotási teendők időrendbe állítását, valamint a Kormány feladatainak és az egyes ágazatok rövidtávú teendőinek megfelelő ütemezését (*operatív szintű kormányzati tervezés*).

Meglátásom szerint a fenti tervezési eseteket az állam *elsődleges tervező funkcióiként* kell figyelembe venni, mivel azok alapvetően a társadalmi javak előállításához és újraelosztásához (redistribúció), ezzel összefüggésben a szakpolitikai feladatok ellátásához, valamint az állam működtetéséhez kapcsolódnak, és mint ilyenek a „nemzetgazdasági tervezés”³⁵⁷ alappilléreiként fogalmazandók meg.

Érdekes módon az elsődleges állami (*makro szintű*) tervező funkciók körében Magyarországon egyedül az államháztartási kiadások és bevételek tervezése szabályozott törvényi szinten.³⁵⁸ Az egykori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) szakmai apparátusa – a Magyar Zoltán Közigazgatásfejlesztési Program keretében, 2011-ben – javaslatot tett arra, hogy a költségvetési tervezést is felölelő módon egy átfogó stratégiai tervezési törvény készüljön el. Ez fontos előrelépést jelentett volna a program alapú – vagy legalább is részben program alapú költségvetési rendszer (*program budgeting*)³⁵⁹ – magyarországi bevezetésében. Az akkori nemzetgazdasági minisztériumi vezetés azonban ezt a kezdeményezést nem támogatta, így a kormányzati szintű stratégiai tervező tevékenység 2012-ben végül kormányrendeleti szinten³⁶⁰ nyert rendezést. Magyarországon ekkor jogilag és intézményileg is élesen kettévált a kormányzati stratégiai/szakpolitikai, illetőleg a költségvetési tervezés. Ezt a különválást

³⁵⁷ SÁNTHA–VIGVÁRI i. m. 192.

³⁵⁸ Formailag és eljárásrendileg ez az államháztartásról szóló 2012. CXCV. törvényben (Áht.) meghatározott, tartalmilag pedig az éves költségvetési törvényekben szabályozott, mely utóbbiakhoz – államszeméleti okokból – szorosan kapcsolódnak az ugyancsak évente elfogadott zárszámadási törvények.

³⁵⁹ BÁGER i. m. 281–201.

³⁶⁰ Ld. a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet.

csak fokozta, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium 2011. december 1-jén egy önálló Nemzetgazdasági Tervezési Hivatalt állított fel,³⁶¹ – mely egy ideig még konkurált a KIM közigazgatásfejlesztésért felelős szervezeti egységeivel – később azonban (2014. december 31-én) beolvadt a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter munkaszervezetébe.

A nemzetgazdasági tervezés alappilléreihez képest fontosnak tartom megkülönböztetni a Magyarországon az 1990-es évek közepétől hangsúlyossá vált *másodlagos* állami tervező tevékenység intézményesült formáit, ahol a közép-pontba a fejlesztési célú hazai források (fejezeti célelőirányzatok) és nemzetközi támogatások (segélyek) megszerzésének és felhasználásának megtervezése került. A tervezés ez esetben tehát nem az egyes szakpolitikák meghatározására, az elosztható társadalmi és gazdasági javak megtermelésének módjára, továbbá az állami feladatellátás megszervezésére irányul, hanem – ez utóbbiak létét feltételezve – alapvetően az erőforrások felhasználására, és különösen közpénzügyi források kihelyezésének szempontjaira koncentrál.

Úgy is fogalmazhatunk, hogy míg az elsődleges nemzetgazdasági szintű tervek a „Mit?” kérdésre adnak választ – és ennyiben valóban az országstratégiát határozzák meg –, addig a másodlagos szintű tervező rendszerek a „Hogyan?” kérdésre fókuszálnak, és feltételezik, hogy a „Mit?” kérdésre előzetesen az országot irányító Kormányzat megfelelő válaszokat adjon hosszú távú szakmai koncepciókban, illetőleg kormányzati stratégiai tervdokumentumokban. *Gellén Márton* a fejlesztéspolitika legfontosabb alapkérdései között harmadik fontos aspektusként kiemeli még a „Miből?” kérdését is,³⁶² erre azonban az elmúlt évtizedekben a kormányok álláspontom szerint azért nem fordítottak különösebb figyelmet, mert éppen azzal voltak elfoglalva, hogy a Magyarországra érkező – az évi akár 1000 milliárd Forintot is elérő – európai uniós fejlesztési forrásokat a lehető legmagasabb arányban sikerüljön pályázatokkal és szerződésekkel lekötönniük (Ld. az ún. „forrásabszorpció” problémáját³⁶³).

A másodlagos nemzetgazdasági szintű tervező rendszer magyarországi létrejöttének fontos előfeltétele volt, hogy az 1990-es évek közepétől a főkölt-ségvetésből, illetve a különböző nemzetközi pénzügyi alapokból (pl. PHARE) átvett támogatások felhasználása új és önálló közfeladatként intézményesült „területfejlesztési politika”, illetve „fejlesztéspolitika” elnevezésekkel. Utóbbi elnevezés ugyanakkor – álláspontom szerint – már csak azért sem volt helyes,

³⁶¹ Ld. a 248/2011. (XII. 1.) Korm. rendeletet.

³⁶² GELLÉN (2016) i. m. 34.

³⁶³ VIGVÁRI i. m. 233–238.

mert egy állam „fejlesztéspolitikája” sohasem különülhet el élesen – önálló logikájú rendszerként – az elsődleges állami tervező folyamatoktól, így különösen a szakigazgatási tervezésétől, az államháztartási tervezéstől és a jogalkotás programozásától. Helyesebbnek tartom ezért ezt az államilag intézményesített forrásallokációs tevékenységet a továbbiakban inkább „*támogatáspolitiká*”-ként hivatkozni. Még akkor is, ha napjainkra az Európai Unióban regionális (*regional policy*) vagy kohéziós politikaként (*cohesion policy*) aposztrofált magyarországi fejlesztéspolitikának mostanra terebélyes szakirodalma keletkezett.³⁶⁴

A források nagysága és a különböző támogatási programok politikai jelentősége miatt a fejlesztéspolitika hazánk uniós csatlakozását követően rendkívüli mértékben előtérbe került, ugyanakkor fontosnak tartom leszögezni, hogy a másodlagos tervező rendszerek sohasem léphetnek az elsődleges tervező rendszerek helyébe. Egyrészt a kormányzati stratégiai irányítási rendszerről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletben felállított tervhierarchia okán, másrészt mert a másodlagos tervezés – a „hogyan?” kérdésre adott válaszok okán – sok esetben *eszköz* szerepbe kerül az elsődleges tervezési folyamatok mentén meghatározott kiemelt társadalmi és gazdasági célokhoz képest. Itt jegyzem meg, hogy a másodlagos tervező rendszerek jelentőségének túldimenzionálása az európai uniós támogatási rendszerben már-már rendszerszintű problémákat generál:

- idegen forrásokat felhasználva a támogatott EU-tagállamokban gyakorta elnagyoltabbá vált a tervezés és a végrehajtás, amit egyfelől a támogatásvisszafizetési arány, másrészt az bizonyít, hogy számos európai uniós ország nem tudja lehívni a rendelkezésére bocsátott támogatási keretet („felelősségi és érdekeltségi problémák”);³⁶⁵
- a folyamatos megszerzési kényszer miatt torzító hatások lépnek fel, amely miatt nem feltétlenül az kerül a tervekbe, ami valóban szükséges (pl. ami igénymérésekkel alátámasztott), hanem amivel a legtöbb forrás hívható le („támogatás optimalizáció”);
- az Európai Bizottság a kohéziós források felhasználását – már csak a nettó befizető országok érdekében is – fokozottan ellenőrzi, így biztosíték jelleggel olyan párhuzamos mechanizmusokat működtet, melyek nagyon bonyolult, rendszereket eredményeznek („a bürokrácia eszkalációja”).

³⁶⁴ Ld. erről: NYIKOS–DRAHOS i. m. 5–7., illetőleg RICZ i. m.

³⁶⁵ Ld. *Jelentés 2007-2013-as uniós támogatási ciklus zárásról és a 2014-20 indulásának helyzetéről*, 2016. forrás: <https://tinyurl.com/yk4d5sfc> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

A továbbiakban előbb a rendszerváltozás utáni *elsődleges*, majd ezt követően a *másodlagos* állami tervező gyakorlatot mutatom be részletesebben.

A továbbiakban az általam az elsődleges állami szintű tervezés körébe sorolt *stratégiai szintű szakigazgatási*, az államháztartási, illetőleg az *operatív szintű kormányzati* tervezés Magyarországon eddig követett szabályozási és intézményi megoldásait mutatom be. Ennek során a rendszerváltástól napjainkig tartó időszakot elemzem.

1.1.2.1. A szakigazgatási szintű stratégiai tervezésről

A szakigazgatási tervezést keretező kormányzati szakpolitika-alkotó tevékenység alapját a rendszerváltozás óta eltelt években az egyes kormányciklusokra készített négyéves kormányprogramok képezték. A kormányprogramok fontos iránymutatásul szolgáltak – különösen a kormányzás első éveiben – a napi aktuálpolitikai kérdéseket meghaladó, középtávú tervezési kérdésekben, azonban stratégiai dokumentum jellegük fogyatékos volt annyiban, hogy hosszú távú feladatelemeket általában nem tartalmaztak. A rendszerváltozást követően a Kormányok nem mutattak be a négyéves kormányprogramok mögé helyezhető – 8, 12, vagy 16 stb. évre szóló – hosszú távú országstratégiát.³⁶⁶ A kormányprogramok inkább csak mint szimbolikus stratégiai dokumentumok jelentősek, nemcsak politikai kommunikációs céljuk és (tervezés)módszertani szempontból viszonylag heterogén³⁶⁷ megalapozottságuk, illetve minőségük miatt, hanem mert normatív jellegű kikényszerítő erővel nem bírnak. Ilyen módon a kormányprogramok megvalósítása csak politikailag, politikai felelősségi síkon kérhető számon a kormányokon, mely azonban kevésbé programmenedzsment probléma, sokkal inkább felelősségi, illetve elszámoltathatósági (*accountability*) kérdés.

Mindazonáltal a rendszerváltozás utáni kormányprogram-készítési szokás a Nemzeti Együttműködés Kormányának 2010. évi felállításával lényegesen

³⁶⁶ Először a *dr. Sólyom László* köztársasági elnök kezdeményezésére felállított Bölcsék Tanácsa által kidolgozott, 2010. január 28-án bemutatott „Szárny és teher” című kötet (CSERMELY–FODOR–JOLY–LÁMFALUSSY–SÓLYOM i. m.) utalt egy önálló „nemzetstratégia” meghatározásának fontosságára – anélkül, hogy pontosabban körülírta volna, hogy az mit jelent – ezt követően a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet (KSIR-rendelet) 26–27. §-ai vezették be az országjelölés és a nemzeti középtávú stratégia fogalmát.

³⁶⁷ Ezek a dokumentumok nem szakmai szempontok szerinti tudományos alapossággal készülnek, hanem első sorban kommunikációs, ill. politikai marketing célokat szolgálnak, amely miatt struktúrájuk és nyelvezetük is leegyszerűsített.

megváltozott. Az Orbán Viktor miniszterelnök által vezetett testület a 2014. évi – sőt, a 2018. évi – megnyert országgyűlési választásokat követően nem nyújtott be újabb kormányprogramot. Az Orbán-Kabinet tehát – több kormányzati ciklust átívelően – ugyanazt a Nemzeti Együttműködés Programját valósítja meg, amelyet az Országgyűlés 2010. május 29-én a 27/2010. (V. 29.) OGY határozattal elfogadott. Tény azonban, hogy ennek az új kormányzati tervezési technikának a bevezetését a miniszterelnök nyilvánosan nem kommunikálta, ezért mind az ellenzéki pártoknak, minden a választók közönségének joggal maradhatott hiányérzete a 2014. és a 2018. évi kormányprogramok tekintetében.³⁶⁸

A választ az időközben hatályba lépett új Alaptörvény adja meg. Ennek 18. cikk (1) bekezdése értelmében ugyanis már nem az Országgyűlés fogadja el – a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg – a Kormány programját. 2012. január 1-jét követően a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg. Erre legutóbb 2018. május 10-én került sor, amikor Orbán Viktor a megválasztása után mondott beszédében³⁶⁹ célul tűzte ki, hogy 2030-ra Magyarország az Európai Unió első öt olyan országa közé tartozzon, „...ahol a legjobb élni, lakni és dolgozni, és a minőséget mérő versenyképességi rangsorokban az öt legjobb európai uniós állam között legyen.” A „miniszterelnöki programbeszéd” a kormányciklusra vonatkozóan az alábbi stratégiai elemeket tartalmazta:

- megállítani a magyar lakosság természetes fogyását;
- az autópályákkal mindenhol elérni az országhatárt, gyorsforgalmi utakat építeni Budapesttől a megyei jogú városokig, és a gyorsforgalmi utakig az ország bármely pontjáról harminc perc alatt eljutni;
- a tiszta és fenntartható energiatermelés élvonalába emelni Magyarországot, ennek érdekében megvalósítani a Paks II. beruházást, illetőleg folytatni a megújuló energiát hasznostó naperóművek építését;
- magas hozzáadott értékű és magasabb bért fizető munkahelyeket teremteni és ennek érdekében újabb befektetéseket vonzani Magyarországra (ebben a kategóriában a világ tíz legjobb országa közé kerülni);
- a magyar exporton belül a hazai tulajdonú vállalatok részesedését 50%-kal növelni;

³⁶⁸ Ld. pl.: „*Nincs program, nincs mit számon kérni a kormányon*”, Hír-TV, 2018. május 10., forrás: <https://tinyurl.com/vawkmb7e> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

³⁶⁹ Ld. a Orbán Viktor megválasztott miniszterelnök ünnepélyes felszólalását az Országgyűlésben 2018. május 10-én, 2018–2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2018. május 10. csütörtök 2. szám, 36., forrás: <https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

- radikálisan visszaszorítani a népbetegségeket, ennek érdekében ösztönözni és észszerűsíteni az egészségügyet;
- megerősíteni és létrehozni egy új, XXI. századi Magyar Honvédséget;
- Budapestnek visszaadni régi nagyságát és fényét;
- Közép-Európát gazdaságilag is megerősíteni, ennek érdekében a fővárosokat és nagyvárosokat közúton, vasúton és levegőben is összekapcsolni.³⁷⁰

Fontosnak tartom leszögezni, hogy a Kormány általános politikájának meghatározásával kapcsolatban az Alaptörvénybe beépült új szabályozási megoldás egyáltalán nem megy szembe a nemzetközi trendekkel.

Kilényi Géza javaslatára 2011-ben egy önálló kutatást végeztem, amely során az akkori 27 európai uniós tagállam alkotmányát vizsgáltam meg abból a szempontból, hogy az egyes országokban hol és milyen terjedelemben foglalkoznak az alaptörvényi rendelkezések *makro* szintű tervezéssel. A nemzetközi összehasonlító elemzés keretében külön foglalkoztam a kormányprogramok elfogadásának kérdésével, amely az alábbi érdekes eredményeket hozta.

- Sok ország alaptörvénye eleve mellőzi a kormányprogram fogalmát, csupán a Kormány általános politikájának meghatározását említik (pl. Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Görögország, Hollandia, Finnország, Lettország, Szlovénia).³⁷¹
- A portugál alkotmányon kívül egyik európai alaptörvény sem kísérelte meg definiálni, hogy mit ért kormányprogram alatt, ugyanakkor a portugálok komoly jogkövetkezményeket is kapcsoltak a kormányprogram létehez. (Így Portugáliában a Kormány programja és a Kormány határozatai kötelezik a Kormány tagjait, illetőleg csak ügyvivő jellege lehet a Kormány működésének a kormányprogram elfogadása előtt vagy annak elutasítását követően.)
- Több országban a kormányprogram elfogadása együtt jár a miniszterelnök azon kötelezettségével, hogy időszakosan be is kell számolnia a kormányprogramban foglaltak megvalósulásáról. Néhány országban, e beszámoló elutasítása egyben a Kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványnak is minősül (pl. Finnország, Lengyelország).

Az európai alkotmányok összehasonlító elemzésének további érdekes eredménye volt, hogy az Európai Unió tagállamaiban – a kormányprogramokon

³⁷⁰ Uo. 36–42.

³⁷¹ 2012. január 1. óta tehát ebbe az országcsoportba tartozik Magyarország is.

túl – egyéb vonatkozásban sem szokás megemlékezni a *makro* szintű állami tervezésről alaptörvényi szinten. Így több fejlett ország alkotmánya egyáltalán nem foglalkozik az állami tervezés kérdésével (ld. Egyesült Királyság, Írország, Dánia, Hollandia, Belgium, Luxemburg, Svédország, Finnország, Ausztria, Csehország, Málta, Észtország, Lettország). Ugyanakkor érdekes, hogy a mediterrán Európa országainak alkotmányai szinte „túl vannak írva” az állami vagy a helyi önkormányzati szintű tervezés szabályaival (ld. Portugália, Spanyolország, Olaszország, Görögország, Ciprus).

Összességében – előzetes kutatási hipotézissel szöges ellentétben – arra a megállapításra jutottam, hogy a tervezés földrajzi elterjedése Európában kulturális határok mentén húzható meg. Így azok az országok, amelyek esetében természetes, hogy egy probléma megoldására *team*-et alakítanak, és rögvest több megoldási tervet dolgoznak ki, ott nem fordítanak figyelmet a tervezés jogi szabályozására. Ellenben azon – jellemzően déli – országok, melyek híresen lassan vagy körülményesen szerveznek, alkotmányaikba, illetőleg – alkotmányos felhatalmazások alapján – különféle tervtörvényekbe írt hosszas szabályozásokkal kompenzálják hiányosságait.

Visszatérve a kormányprogramok és a hosszabb távú szakigazgatási tervezés kapcsolatára, feltűnő, hogy a rendszerváltás utáni kormányoknál szinte kivétel nélkül elmaradt a kormányprogramok későbbi, módszertanilag megalapozott menedzselése – azaz a programban írt közép- és hosszú távú célok módszeres lebontása rövidtávú célokra és beavatkozásokra, majd a célok összerendelése a megvalósítás eszközeivel (azaz a valódi programozás). Ugyancsak elmaradt jellemzően a végrehajtásnak a kormányprogram egészére kiterjedő megszerzése, nyomon követése, ellenőrzése és rendszeres kiértékelése.³⁷² Hozzá kell tenni, hogy Magyarországon a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellát „a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politika érvényesítésével kapcsolatban” bizonyos ellenőrzési és jelentéstételi feladatokat a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján.³⁷³

A kormányprogramok módszeres lebontása a rendszerváltás utáni években a féléves kormány-munkatervet, illetve a tavaszi/őszi jogalkotási programok elkészítéséig terjedt, továbbá – az inkább a politikai marketing körébe sorolandó, aktuálpolitikai történések által befolyásolt – kommunikációs célú do-

³⁷² Utóbbi különösen a koalíciós kormányzások idején volt feltűnő Magyarországon, amikor is a választásokon nyertes politikai erők a kormányprogramokat a koalíciós féllel kötött megállapodás értelmében még többször „bemódosították”.

³⁷³ Ld. a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal bemutatkozó oldala, forrás: <https://kehi.kormany.hu/bemutakozas> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

kumentumok készítése vált jellemzővé. Utóbbiak előkészítésében, az ezekkel összefüggő kommunikációs folyamatok szervezésében, valamint megvalósítás-hoz szükséges társadalmi és politikai támogatás megszerzésében mindig is a Miniszterelnökség (Miniszterelnöki Hivatal) játszott kulcsszerepet.

A kormányzati munka tervezésében az elmúlt években a Miniszterelnökség mellett fontos szerepet játszottak a különféle tárca nélküli miniszteri (politikai) államtitkári és kormánybiztosi, miniszterelnöki megbízotti és miniszteri biztosi munkaszervezetek, melyek ugyancsak a lassanként terebélyessé vált Miniszterelnökség részeként működtek. Ezek egyúttal a „kommunikációs kormányzás” jelképei is lettek, mivel közös jellemzőjük az volt, hogy élettartamuk szoros összefüggésben állt a vezetésükkel megbízott személy politikai karrierjének hosszával.³⁷⁴ Ez a jelenség a rendszerváltás utáni évtizedekben egyáltalán nem kedvezett a kormányzati szakpolitika-, illetve stratégiaalkotó tevékenységnek, mivel az említett intézmények működését a rövid időtartam, az *ad hoc* jelleg és a stabilitás hiánya jellemezte. A sok esetben tisztázatlan felelősségi körök a szakfeladatok tervezésében rendszerint *pozitív*, míg a feladatok végrehajtásában és ellenőrzésében általában *negatív* hatásköri összeütközésekhez vezettek. Nem csoda, hogy ezekből az időkből számtalan jól hangzó kormányzati program neve idézhető fel, azonban csak kevés olyan azonosítható, amelyet következetesen végig vittek, lezártak, illetőleg nyilvánosan kiértékeltek.³⁷⁵

Bár a stratégiai szemlélet és a hosszú távú tervezés igénye az elmúlt években folyamatosan erősödött a központi közigazgatásban, a politikai szándékon és vezetői ambíciókon túl égető szükség lett volna az apparátus megfelelő felkészítésére, valamint a stratégiaalkotással – különösen pedig a stratégiák végrehajtásának értékelésével – foglalkozó személyi háttér megerősítésére, képzésére is. A kormányzati tervező- illetve stratégiaalkotó munka intézményi feltételeiről a KPMG Tanácsadó Kft. által 2004 decemberében végzett felmérések alapján a szakigazgatási tervező szakemberek létszáma – 14 minisztériumban – 130 fő

³⁷⁴ Példaként említhető Lázár János a Hódmezővásárhely-Szeged Tram-Train mintaprojektért felelős kormánybiztos, Andy Vajna filmügyi kormánybiztos, Kárpát-medencei gazdaság-élénkítő programok és összehangolt fejlesztési feladatok, valamint turisztikai fejlesztések koordinációjáért felelős kormánybiztos, illetőleg korábban az „Új Rend” kormánybiztos (Kondorosi Ferenc), a „Államreform” kormánybiztos (Draskovics Tibor), az európai uniós támogatásokért felelős „Fejlesztéspolitikai” kormánybiztos (Bajnai Gordon, előtte Baráth Etele), az EU ügyekért felelős tárca nélküli miniszter (Juhász Endre), a PHARE segélyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter (Boros Imre) stb.

³⁷⁵ „100 lépés” program, Európa Terv I-II., Államreform Program, Új Rend Program, Átfogó kormányzati program a hajléktalanokért, Kormányzati program az idősekért, „Út a munkához” kormányzati program, Roma integráció évtizede” program, Kormányzati program a kerékpáros Magyarorszáért stb.

volt, melyen belül nagy eltérések voltak. (Pl. a KüM, HM, BM két fős kapacitásával szemben az akkori KvVM-nek 30 tervezője volt.)³⁷⁶ A vizsgálat egyik végkövetetése az volt, hogy a központi közigazgatási szervek stratégiai tervezéssel kapcsolatos gyakorlata nem volt egységes, illetve a tervezés módszertani megalapozottsága erősen kifogásolható volt.

Mivel a stratégiailag megalapozott, hosszú távú szakigazgatási tervezést semmi sem írta elő feladatként a közigazgatás számára, egyre többször merült fel kérdésként, hogy kötelessége-e egyáltalán a központi igazgatási szerveknek szakmai koncepciók, stratégiák, programok és projektek kidolgozása? Egyáltalán, közfeladatnak tekinthető-e a tervezés? Ha igen, akkor mit értünk rajta? Költségvetési, szakpolitikai, fejlesztési célú tervezést? Ugyancsak kérdésként merült fel, hogy kinek a felelőssége a tervezés, illetve, hogy milyen célból, milyen rendszerességgel, és főleg milyen szakmai módszertanok szerint végzendő közérdekű tevékenység? Végezetül az is kérdés volt, hogy normatív erővel bírnak-e a közcélú tervek, illetve, hogy létezik-e hierarchikus viszony az ország különböző rendű és rangú társadalmi és gazdasági tervei között?

A szakpolitika-alkotó és stratégiai tervező kormányzati tevékenységben az ezredforduló közepén jelentős változást hozott, hogy a 2004. május 1-jei teljes jogú európai uniós csatlakozással Magyarország egy tervezett európai szakpolitikai térbe került. Hazánk európai uniós tagállami kötelezettségeinek teljesítése azóta is fejlett makroszintű tervezést tesz szükségessé, amely során a kormányoknak közvetlenül is részt kell venniük a közösségi szakpolitikák kialakításában és azok uniós költségvetési ciklusokhoz igazodó végrehajtásában. Ez természetesen egy egészen más tervezési kultúrát jelent, mint az, amit az idősebb tisztviselők az államszocializmus tervutasításos rendszerében néhány évtizeddel korábban megismerhettek.

Az Európai Unió bonyolult szerződéses rendszerein keresztül ráadásul megosztja a hatásköröket a szuprém hatalmú közösségi intézmények és a tagállamok között. Így míg egyes szakpolitikák esetében a tagállamok megőrizhették szuverén stratégiaalkotó szabadságukat (pl. az egészségügy és a közigazgatás-fejlesztés területén), addig a legtöbb fontos kérdésben olyan közös európai politikák³⁷⁷ jöttek létre, amelyek vonatkozásában a közösségi

³⁷⁶ Forrás: korabeli saját jegyzetek.

³⁷⁷ Ld. egyfelől a *közös politikákat*: ahol az EU hatáskörei kizárólagosak: agrár- és halászati politika, regionális politika, versenypolitika, kereskedelempolitika, monetáris politika; másfelől a *közösségi politikákat*, ahol megosztott hatáskörök érvényesülnek: iparpolitika, kutatás- és fejlesztéspolitiká, energiapolitika, közlekedéspolitiká, környezetvédelmi politika, foglalkoztatás- és szociális politika, legújabban pedig oktatáspolitiká, kulturális és audiovizuális politika. Ezek mellett *speciális együttműködés* jött létre a tagállamok között a kül- és bizton-

intézmények – kizárólagosan vagy a tagállamokkal valamilyen arányban megosztva – fenntartják maguknak a szakpolitika-alkotás és a szabályozás jogát, tagállamok pedig kötelesek az abban foglaltakat végrehajtani. Az Európai Unió emellett igen előrelátó módon a közösségi szabályozó eszközökön felül kiterjedt támogatáspolitikai intézményrendszerén keresztül is igyekeznek szorosabb szakmai együttműködésre ösztönözni – rosszabb esetben jobb belátásra bírni³⁷⁸ – a tagállamokat.

A több szakágazatot integráló, átfogó középtávú európai stratégia első egyértelmű megnyilvánulása a versenyképesség növelésének céljával 2000-ben elfogadott Lisszaboni Stratégia,³⁷⁹ majd a fenntartható fejlődésről szóló 2001-ben jóváhagyott Göteborgi Stratégia³⁸⁰ volt. Ezt később 2004-ben kiegészítette a jog és biztonság térségének kialakítását célzó Hágai Program.³⁸¹ E három dokumentum együttesen az Európai Unió jövőjét meghatározó szakpolitikai stratégiaként érvényesült az ezredfordulót követő első évtizedben, melyek egyértelműen meghatározták az EU főbb fejlődési célkitűzéseit, illetve egyenként is levezethető volt belőlük lényegében az Európai Unió összes szakpolitikája. Az itt megfogalmazott elveknek ezért is valamennyi tagállami szintű fejlesztési dokumentumban meg kellett jelennie, nem különben az európai támogatáspolitikát meghatározó tervdokumentumokban – így például a strukturális és kohéziós támogatások lehívásának alapjául szolgáló nemzeti fejlesztési tervekben és operatív programokban.

A Lisszaboni Stratégiát az Európai Unió egyértelmű válasznak szánta arra a helyzetre, amelyben mind nyilvánvalóbbá vált az európai térség fokozatos

ságpolitika, az európai szomszédságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Forrás: http://ec.europa.eu/policies/index_hu.htm (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

³⁷⁸ Ld. „*A magyar uniós pénzek megkurtítása folyamatosan napirenden van*”, ARD Tageschau.de hírportál, 2017.11.15-én, forrás: <https://tinyurl.com/4menyzhd> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

³⁷⁹ A portugál elnökség idején 2000 júniusában elfogadott Lisszaboni Stratégia célul tűzte ki, hogy az Európai Unió 2010-re a világ legversenyképesebb térsége legyen. Céljai között szerepelt a tudás alapú társadalom, az egységes belső piac és munkaerőpiac megteremtése. A 10 éves stratégia a kitérési pontokat a növekedésben és a munkahelyteremtésben határozta meg, azonban már 2005-ben látni lehetett, hogy céljai nem teljesíthetők. <https://tinyurl.com/2juuxdz6>

³⁸⁰ A svéd elnökség idején 2001 júniusában elfogadott Göteborgi Stratégia – az egy évvel korábbi Lisszaboni Stratégiát fenntartható keretekbe helyezve – kiemelte a környezeti, illetve a társadalmi és gazdasági fenntarthatósági követelményeknek való megfelelés fontosságát a növekedési és foglalkoztatási fordulatban. <https://tinyurl.com/jertah8u>

³⁸¹ A Hágai Programot 2004 őszén fogadták el, mely a bel- és igazságügyi együttműködés területén 2010-ig tíz beavatkozási területen (pl. menekültügy, határvédelem, útlevelek, vízumok) fogalmazott meg célokat. <https://tinyurl.com/2p8ddjpp>

lemaradása a globális gazdasági versenyben, különösen a technológia-intenzív gazdasági szektorokban és a kutatás-fejlesztésben. Éppen ezért az Európai Bizottság a Lisszaboni Stratégia tervszerű megvalósítását kezdettől komolyan vette, és számos lépést tett annak érdekében, hogy a tagállamokat a kitűzött célok elérésére sarkalja. Ilyen intézkedés volt, hogy a tízéves célokat a tagállamoknak olyan rövidtávú intézkedési tervekkel kellett lebontania, amelyekben – az aktuális kormányok adottságaihoz és lehetőségeihez mérten – nemzeti vállalatokat tettek. Ilyen rövidtávú Nemzeti (Lisszaboni) Akcióprogram (NAP) első alkalommal a 2005 és 2008 közötti időszakra készült Magyarországon.³⁸² E makrogazdasági, mikrogazdasági és foglalkoztatási fejezetekre bomló tervdokumentumnak a végrehajtását később az Európai Bizottság érintett Főigazgatóságai folyamatosan ellenőrizték, illetve a helyszínen is értékelték a tagállamokban. A féléves átvilágítások eredményeit – ugyancsak ösztönző jelleggel – az Európai Bizottság ország-rangsorok formájában rendszeresen közzétette, melyeken Magyarország gyakorta a sereghajtó államok között szerepelt.

Álláspontom szerint a Lisszaboni Stratégia mind az Európai Unió, mind Magyarország első igazi nagy stratégiai kudarca, melynek alátámasztásául érveim a következők.

- Uniós szinten ez volt az első olyan középtávú stratégia, amelyet félig sem sikerült megvalósítani, holott a Közösség korábban sorra pipálta ki az öt- és hétéves programokat (pl. vámunió létrehozása, közös piac, egységes piac, monetáris unió, euró bevezetése stb.). Itt meg kell jegyezni, hogy a korábbi sikeres programok a közösségi együttműködési rendszer felépítésével és az integráció elmélyítésével voltak kapcsolatosak, míg a Lisszaboni Stratégia esetében már olyan társadalmi és gazdasági kérdések merültek fel, melyek esetében a szakpolitikai válaszokat közösségi szinten kellett megfogalmazni, és amelyek esetében már nem a tagállamok, hanem a nemzetközi verseny ítélte meg a beavatkozások helyességét. Hozzá kell tennünk, hogy a Lisszaboni Stratégia alkalmatlansága, illetőleg a tagállamok tehetetlensége már 2004-ben – tehát a 2008-as pénzügyi válság előtt – lemérhető volt,

³⁸² Az EU Lisszaboni Stratégiájára válaszként megfogalmazott, a 2005–2008 közötti időszakra vonatkozó, rövidtávú Nemzeti Akcióprogramot a Kormány 2005. október 13-i ülése hagyta jóvá „Nemzeti akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért” címmel (Forrás: http://www.terport.hu/webfm_send/151)

amikor már a stratégia első félfidős értékelésekor is meglehetősen komor képet festett az előre haladásról az ún. *Wim Kok* jelentés.³⁸³

- Magyar részről több tényező is közrejátszott a sikertelenségben. Egyrészt az akkori kormányok nem feltétlenül álltak a helyzet magaslatán: Medgyessy Péter miniszterelnök 2004-es félreállítását követően a Gyurcsány-kabinet sokkal inkább a koalíciós kormányzás belpolitikai nehézségeivel és az „őszödi tünetekkel”³⁸⁴ volt elfoglalva, mint sem a tervszerű építkezéssel és az EU-magyar szakpolitikai együttműködés részleteivel. Másrészt a folyamat kormányzaton belüli koordinációja azért sem volt optimálisan biztosított, mert az uniós tervező rendszer központjaként akkoriban működő Nemzeti Fejlesztési Hivatal kapacitásait teljesen lekötötte a 2004 és 2006 között megnyílt, megközelítőleg 1000 Mrd Ft összegű támogatási keret nélküli kihelyezése, illetőleg a 2007 és 2013 közötti támogatási periódus megtervezése. Azaz a rendszer egyszerre volt programtervező és végrehajtó üzemmódban.³⁸⁵ A kormányzati felelősök kiemelt figyelmének hiányát csak tetézte, hogy az apparátus sem volt a helyzet magaslatán. Ekkoriban pl. már nagyon feltűnővé vált a megfelelően képzett, több nyelven beszélni képes, az Európai Unió működésével és az uniós tervezési módszerekkel tisztában lévő szakemberek hiánya a minisztériumokban.

Az Európai Unió úgy próbálta meg kiköszörülni a csorbát, hogy 2010-ben közzétette az EU 2020 Stratégiát,³⁸⁶ amely tulajdonképpen a „lisszaboni maradványokat” tartalmazta. Az „Intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” című dokumentum az Európai Unió megújított tízéves szakpolitikai stratégiája, mely – a pénzügyi és gazdasági válság leküzdésén túl – az európai

³⁸³ Az Európai Tanács 2003 márciusában, kérte fel az Európai Bizottságot arra, hogy egy külön munkacsoportot hozzon létre annak megvizsgálására, vajon mennyire megalapozottak azok aggályok, miszerint a tagállamok (beleértve az akkori, de mindenképp az akkor csatlakozásra váró tagállamokat) nem képesek eredményesen megbirkózni az előttük álló foglalkoztatási kihívásokkal. A *Wim Kok* volt holland miniszterelnök által vezetett munkacsoport végül 2004 őszén hozta nyilvánosságra jelentését. (forrás: <https://tinyurl.com/2p829va5>)

³⁸⁴ Ld. a később elhíresült ún. „őszödi beszédet”. Forrás: <https://tinyurl.com/4bvanze3> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

³⁸⁵ Az akkori helyzetet jól lefesti, hogy még a Nemzeti Akcióprogram elnevezése sem tudott rögzülni a kormányzatban, azt a különböző döntés-előkészítő anyagok hol Nemzeti Lisszaboni Akcióprogramként, hol Lisszaboni Cselekvési Programként, vagy éppen Nemzeti Akciótervként hivatkozták.

³⁸⁶ „*EURÓPA 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*”, az Európai Bizottság, COM/2010/2020 közleménye, 2010.03.03., forrás: <https://tinyurl.com/e5whp68r> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

uniós növekedési modell hiányosságait hivatott megszüntetni egy intelligensebb, fenntarthatóbb és inkluzívabb növekedés feltételeinek megteremtése által. A Stratégia ennek érdekében öt olyan kulcsfontosságú célt határozott meg, amelyet 2020-ig közösségi szinten teljesíteni kell:

- *Foglalkoztatás*: biztosítani, hogy a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75%-ot;
- *Kutatás és fejlesztés*: az EU GDP-jének 3%-át a kutatásba és a fejlesztésbe fektetni;
- *Éghajlatváltozás/energia*: az üvegházhatást okozó gázok (ÜHG) kibocsátását 20%-kal csökkenteni az 1990-es szinthez képest (vagy akár 30%-kal, ha adottak az ehhez szükséges feltételek). Emellett a megújuló energiaforrások arányát 20%-ra növelni és az energiahatékonyságot 20%-kal javítani;
- *Oktatás*: a lemorzsolódási arányt 10% alá csökkenteni; emellett elérni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen;
- *Szegénység/társadalmi kirekesztés*: legalább 20 millióval csökkenteni azok számát, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent.

Magyarország esetében a 2010 előtti Lisszaboni Stratégia teljesítetlensége nem csak azt vonta maga után, hogy az ország fokozatosan csúszott vissza a különböző szempontú uniós rangsorok végére, hanem azt is, hogy az Európa 2020 Stratégiához kapcsolódóan 2011-ben a korábbiaknál is bátrabban kellett nemzeti célértékeket meghatároznia. Ilyen módon a magyar Kormány 2020-ig az alábbi ambiciózus kötelezettségek teljesítését vállalta:

- a 20-64 éves népesség foglalkoztatási rátája 75%-ra nő 2020-ig (2010-ben 56% volt);
- a kutatás-fejlesztési ráfordítások szintje a GDP 1,8%-ára emelkedik 2020-ig (2010-ben 1,2% volt);
- a megújuló energiaforrások részaránya az energiafelhasználáson belül 14,6%-ra nő (2010-ben 7,4% volt), amely mellett az ország 10%-os mértékű teljes energiamegtakarítást ér el 2020-ig úgy, hogy mindeközben az üvegházhatású gázok kibocsátása a 2005. évi szinthez képest legfeljebb 10%-kal nőhet;
- a felsőfokú vagy annak megfelelő végzettséggel rendelkezők aránya a 30-34 éves népességen belül 2020-ig 30,3%-ra nő, miközben az

oktatásban, képzésben nem részesülő, legfeljebb alsó középfokú végzettséggel rendelkezők aránya a 18-24 éves népességen belül 10%-ra mérséklődik, és a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élő népesség aránya is 5%-kal csökken.³⁸⁷

A Lisszaboni Stratégiában foglaltak negligálása és az első nemzeti reform-programokban foglaltak figyelmen kívül hagyása a fentiek felül egy további következménnyel is járt Magyarországon, nevezetesen: az európai uniós és a tagállami szintű szakpolitikai tervező gyakorlat a csatlakozást követően még majd' egy évtizedig nem tudott kellő mértékben összeépülni. Ilyen módon az uniós csatlakozást követő nyolcadik évre sem tisztázódott, hogy kormányzati szinten ki, mikor, milyen célból, milyen időtávra, továbbá milyen belső tartalmi elvárások szerint köteles stratégiai, tervezési dokumentumokat készíteni, illetőleg az uniós (angol) terminológia következetlen átvétele miatt is csak tovább nőtt az elnevezésbeli és fogalmi káosz.³⁸⁸ Hozzátehetjük, nyilván az is tisztázatlan volt ekkoriban, hogy a tervdokumentumokat kinek és milyen formában kell elfogadni, illetőleg nyilvánosságra hozni.

A *makro* szintű állami tervezéssel összefüggő módszertani kérdések tehát egészen 2012-ig megválaszolatlanok maradtak, ekkor azonban a Kormány elfogadta a kormányzati stratégiai irányításról szóló előterjesztést, és a Magyar Közlönyben kihirdette a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet. A szaknyelvben csak „KSIR-rendeletként” hivatkozott jogszabály a kormányzati stratégiai irányítás³⁸⁹ ciklikusan megújítható rendszerét (KSIR) hozta létre Magyarországon. A 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet a Kormány az Alaptörvényben biztosított eredeti jogalkotó hatáskörben alkotta meg, amely azért érdekes, mert korábban többször felmerült – illetve néhány szerző is felvetette³⁹⁰ –, hogy a közcélú vagy nemzetgazdasági tervezésről az Országgyűlés alkosson külön törvényt.

A KSIR-rendelet a 2011-ben elfogadott Magyar Zoltán Közigazgatásfejlesztési Programban nevesített egyik beavatkozás alatt – egy európai

³⁸⁷ Ld. a 1114/2011. (IV. 28.) Korm. határozatot Magyarország Nemzeti Reform Programjának elfogadásáról és a végrehajtásával összefüggő további feladatokról.

³⁸⁸ Bár 2004 és 2010 között folyamatosan jelentős közigazgatási kapacitást kötött le a különféle hangzatos kormányzati tervek kidolgozása és elfogadása – a központi közigazgatásban semmilyen közmegegyezés nem volt abban, hogy mikor kell koncepcióról, stratégiáról, programról, cselekvési programról, intézkedési tervről, munkatervről, vagy éppen projektről beszélni.

³⁸⁹ Vö. „menedzsmentciklus” – II. fejezet, 2.2. alfejezet.

³⁹⁰ SÁNTHA-VIGVÁRI i. m. 198–203., „Javaslat a közcélú stratégiai tervezésről szóló törvény tartalmára”.

uniós finanszírozású projekt³⁹¹ keretében – számos szakmai kompromisszum eredményeként született meg, mely végül is „a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbenső és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozta meg.”³⁹² A 2012. március 31-től hatályos rendelet szervi hatálya a Kormányra, a minisztériumokra, a kormányhivatalokra, a központi hivatalokra, a rendvédelmi szervekre, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokra terjed ki. Az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek nem tartoznak a rendelet hatálya alá, azonban, amennyiben stratégiai tervdokumentum kidolgozása mellett döntenek, úgy a készítendő stratégiára, programra vagy egyéb hasonló tartalmú dokumentumra is alkalmazni lehet a rendeletben meghatározott, az egyes stratégiai tervdokumentumok elnevezésére, valamint a tartalmi követelményekre vonatkozó rendelkezéseket.³⁹³

A jogszabály előkészítése során folyt hosszas szakmai viták és tárcaegyeztetések kompromisszumos eredménye, hogy a KSIR-rendelet tárgyi hatálya végül nem terjed ki a hosszabb távú költségvetési tervezéssel kapcsolatos állami tervező feladatok ellátására („Ez a rendelet nem alkalmazható az állami költségvetésre vonatkozó stratégiaalkotásra és stratégiai irányításra”³⁹⁴), valamint az országosnál alacsonyabb szintű területrendezési tervek elkészítésére. Igazából előbbinek van messzebb ható, fontos következménye, minthogy a program alapú költségvetési tervezésre való fokozatos áttérés 2012-ben sem tudott jogalkotói oldalról jelentősebb impulzusokat kapni.

Egy másik – hasonlóan lényeges – fogyatékosága a hatályos szabályozásnak, hogy az elfogadásra benyújtott tervezetből végül kikerült a Stratégiai Egyeztető Fórum (SEF) intézménye, amely tehát a Közigazgatási Államtitkári Értekezlethez (KÁT) hasonló szerepet tölthetett volna be azoknak a döntés-előkészítő anyagoknak a közigazgatási egyeztetésében, amelyek kormányzati stratégiai tervek kidolgozásával vagy azok időszakos értékelésével kapcsolatosak. Ezt a magam részéről két okból tartom hibának. Egyrészt jelenleg így a kormányzati döntés-előkészítő folyamatban más napi ügyekkel keveredve, követhetetlenül áramlanak a stratégiai tárgyú előterjesztések a döntéshozók elé, anélkül, hogy – terjedelmi okok miatt – azokról bárhol is érdemi vita folyna (a

³⁹¹ Ld. „A stratégiai irányítás megújítása a központi közigazgatásban” (ÁROP-1.1.21-2012-2012-0001. számú kiemelt projektet).

³⁹² Ld. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 1. §.

³⁹³ Ld. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 4. § (3) bekezdés.

³⁹⁴ Ld. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 5. § (1) bekezdés a) pont.

KÁT vagy a Kormány ülése ilyenekre nyilvánvalóan nem alkalmas). A másik probléma, hogy egy *makro* szintű szakigazgatási és kormányzati tervekre specializált egyeztető fórum hiányában 2012 után megtorpant a nehezen beindított, kormányzati stratégiai módszertani fejlesztő folyamat, illetőleg egy fontos garanciája veszett el a KSIR-rendeletben foglalt előírások következetes végrehajtásának.

A fenti hiányosságok ellenére mindazonáltal fontos eredményként kell elkönyvelni, hogy a KSIR-rendelet – hosszú idő után először – létrehozta Magyarországon a különböző stratégiai dokumentumok meghatározott szempontok alapján strukturálható rendszerét, melyben fontos szerep jut az egyes stratégiai tervdokumentumok alá- és fölérendeltségének (esetleg mellérendeltségének). Létrejött továbbá egy olyan standard szabályozási keret – ún. kormányzati *stratégiai tér* – amely innentől a különféle összkormányzati, illetve szakigazgatási típusú, *makro* szintű állami tervekkel szisztematikusan kitölthetővé vált. A rendelet értelmében e stratégiai konszolidációs folyamat³⁹⁵ fokozatosan kiteljesedik, amely során a rendszerezés főbb elvei a következők lettek:

- *Időtáv*: a tervezési idősíkok egyértelmű meghatározása a tervek hierarchikus rendszerének kialakítása miatt is fontos volt, ezért a rendelet meghatározta, hogy a továbbiakban kormányzati tervezési szempontból mit kell *rövid*, *közép*- illetve *hosszú táv*nak tekinteni. Ilyen módon – az addig alkalmazott közgazdaságtudományi megközelítésekkel ellentétben – rövid távúak lettek az egy kormánycikluson belül megvalósítható tervek (1-4 év), középtávúak a 4-10 éven belül megvalósuló tervek, míg hosszú távú stratégiai tervdokumentumoknak nevezték el a 10 éves időtávot meghaladó terveket.³⁹⁶
- *Tervtípus*: a KSIR-rendelet kialakított egy formakényszert, rendeletileg rögzítve az egyes tervdokumentumok megnevezését, valamint fontosabb formai és tartalmi kellékeit. Ilyen módon a 2012. március 31-től hatályos nomenklatúra szerint megkülönböztetendő egymástól: az országelőrejelzés, a hosszú távú koncepció, a fehér könyv, a zöld könyv, a nemzeti középtávú stratégia, a szakpolitikai stratégia, a szak-


³⁹⁵ Fontos megjegyezni, hogy a kormányzati stratégiai tér már 2012-ben sem volt kitöltetlen, mivel a 2010-ben hivatalba lépett Kormány cca. 110 db különféle kormányzati stratégiai tervdokumentumot örökölt. Ezek azonban eltérő elnevezésük, fogalmi rendszerük, időtávjuk és belső szerkezeti felépítésük miatt nem alkottak rendszert, és többségükhöz semmilyen költségvetési számítás nem készült. A 2012-ben megkezdett kormányzati stratégiai konszolidációs folyamatban ezért is mintegy 40 db korábbi stratégiai tervdokumentumot azonnal hatályon kívül helyeztek.

³⁹⁶ Ld. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 7. §, 3–5. pont.

politikai program, a miniszteri program, az intézményi stratégia és az intézményi munkaterv.³⁹⁷

- *Kötelező jelleg:* a KSIR-rendelet egyfelől meghatározza, hogy mely szervek kötelesek tervezni: így a Kormány, a minisztériumok, a kormányhivatalok, a központi hivatalok, a rendvédelmi szervek, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok. Másfelől, a rendelet felsorolja a stratégiai tervdokumentumok azon típusait, amelyeket időről-időre kötelező elkészíteni: így az országelőrejelzést, a nemzeti középtávú stratégiát, a miniszteri programokat és az intézményi munkaterveket. Mindez nem zárja ki, hogy más szervek is stratégiai tervdokumentumokat készítsenek, ez esetben azonban kötelesek a rendeletben meghatározottakat betartani.³⁹⁸

A fentiek alapján az alábbiakban írható fel a *makro* szintű tervdokumentumok rendszere és ezzel az elsődleges állami tervezés új rendje.

	IDŐHORIZONT	MEGNEVEZÉS	KIMENETEK TÍPUSA
	HOSSZÚ TÁV 10 éven túl	Koncepcióalkotás	Kötelező: <u>ORSZÁGELŐREJELZÉS</u> További alkalmazható dokumentumok: HOSSZÚ TÁVÚ KONCEPCIÓ, FEHÉR KÖNYV, ZÖLD KÖNYV
	KÖZÉPTÁV 4 –10 év	Stratégia tervezés	Kötelező: <u>NEMZETI KÖZÉPTÁVÚ STRATÉGIA</u> További alkalmazható dokumentumok: SZAKPOLITIKAI STRATÉGIÁK, INTÉZMÉNYI STRATÉGIÁK
	RÖVIDTÁV 1 – 4 év	Programtervezés Operatív tervezés	Kötelező: <u>MINISZTERI PROGRAM</u> <u>INTÉZMÉNYI MUNKATERV</u> További alkalmazható dokumentumok: SZAKPOLITIKAI PROGRAMOK, INTÉZKEDÉSI TERVEK

11. ábra: a kormányzati stratégiai tervdokumentumok rendszere (saját ábra)

³⁹⁷ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 26–38. §.

³⁹⁸ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 3. §, ill. 26–32. §.

A fenti ábrából is következik, hogy a kormányzati stratégiai irányítás új rendszerében az ágazatok, pontosabban a miniszterek kerültek a tervezés középpontjába: egyfelől operatív szinten a miniszteri program és az intézményi munkaterv kötelező előírásával, másfelől, mert – az országelőrejelzésen és a középtávú nemzeti stratégián kívül – lényegében az összes, rendeletben felsorolt stratégiai tervdokumentumnak a miniszterek a felelősei/benyújtói.

A KSIR-rendelet a kormányzati stratégiai irányítást szabályozza, és ha úgy vesszük, a jogalkotó a kormányzati stratégiai tervdokumentumok életciklusát az öntökéletesítő menedzsmentciklus (PDCA³⁹⁹) logikájára fűzte fel. A Kormányzati stratégiai irányítás ugyanis a KSIR-rendelet 1. §-a értelmében kiterjed a stratégiai tervdokumentumok

- előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére („Plan!”),
- megvalósítására („Do!”),
- nyomon követésére („Check!”), valamint
- előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára („Act!”).

Összefoglalásként megállapítható, hogy bár a KSIR-rendelet az ezredfordulót követő második évtizedben egy igen haladó – PDCA-logikára épülő – közjogi szabályozásként jelent meg Magyarországon, valódi súlya csekély maradt, mivel rendelkezései gyakorlatban alig érvényesülnek. A kialakult helyzetet jól érzékelteti, a jogszabály átmeneti rendelkezéseiben előírt feladatokról készített alábbi elszámolás

Sz.	Feladat	Státusz
1.	42. § (1) „Az országelőrejelzés előkészítéséről szóló döntést első alkalommal 2013. december 31-ig kell elfogadni.”	Ahogy 2013. év végéig a 26. §-ban szabályozott ország előrejelzés első változata nem készült el, úgy négy évvel később sem készültek ilyenek.
2.	(2) Nemzeti középtávú stratégiát első alkalommal 2013. december 31-ig kell elfogadni.	2013. év végéig nem készült nemzeti középtávú stratégia, ahogy a 2010. évi Kormányprogram megújítása is elmaradt
3.	(3) A miniszteri programokat első alkalommal 2014. december 31-ig kell elfogadni.	Miniszteri programok nem készültek.
4.	(4) Intézményi munkatervet első alkalommal 2012. december 31-ig kell elfogadni.	Intézményi munkatervet a KSIR-rendelettől függetlenül is készülnék.

³⁹⁹ Olyan öntökéletesítő fejlődési modell, amelynek megvalósítása során a ‘Plan!’ ‘Do!’ ‘Check!’ ‘Act!’ folyamatszabványok ciklikusan ismétlődnek (PDCA-ciklus). Magyarra fordítva: „Tervezés”, „Végrehajtás”, „Ellenőrzés”, „Beavatkozás” (TVEB-ciklus).

5.	43. § A Kormány 2012. december 31-ig felülvizsgálja az e rendeletben meghatározott feltételeknek, követelményeknek nem megfelelő, rendeletében vagy határozatában szabályozott stratégiákra, programokra vagy egyéb hasonló tartalmú dokumentumokra vonatkozó rendelkezéseket.	Egy első felülvizsgálat megtörtént 2012-ben, ugyanakkor a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megszűnése után később ilyen felülvizsgálatokra már nem került sor.
----	--	---

A KSIR-rendelet elsikkadásának hátterében rejlő pontos okokat csak egy alaposabb elemzés (utólagos hatásvizsgálat), vagy egy – a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vagy az Állami Számvevőszék által lefolytatott – utólagos ellenőrzés keretében lehetne feltárni. Mindemellett a nem teljesült feladatok magas arányában álláspontom szerint fontos szerepet játszanak az alábbiak:

- a KSIR-rendelet nem szabályoz felügyeleti eljárást, illetve nem határoz meg szankciókat arra az esetre, ha a benne foglaltakat a kötelezettek nem hajtják végre;
- vezetőváltások miatt 2012. második felében beszüntette működését az a Magyar Nyomon Követési Munkacsoport, mely a Magyar Programban meghatározott fejlesztések megvalósítását monitorozta;
- a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2013-ban adós maradt a Magyar Program (12.0) megújításával, így a Magyar Program keretében 2011-ben elindított közigazgatás-korszerűsítési kezdeményezések végrehajtásának szakma felügyelete megszűnt;
- a KSIR rendelet 10. §-a szerinti módszertani keretiránymutatást a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter nem tette közzé;
- a 2014. évi országgyűlési választásokat követő kormányzati szerkezetalakításoknak áldozatául esett a KSIR-rendeletet előterjesztő Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), feladatköreit részben a Belügyminisztérium, részben a Miniszterelnökség és a Kormányiroda vette át; utóbbi szervezetenél ugyanakkor a KSIR-rendelet végrehajtásának szakmai felügyelete már egyáltalán nem volt hangsúlyos.

1.1.2.2. Az államháztartási tervezésről

A továbbiakban érdemes egy olyan horizontális *makro* szintű állami tervező funkcióval is foglalkozni, amely valamennyi szakigazgatási stratégiai tervdokumentum megvalósulására kihat, és amelynek ugyancsak egy – miniszteri – személyben meghatározható felelőse van.

Álláspontom szerint az elsődleges makro szintű állami tervezés akkor válik rendszerszerűvé egy országban, ha az összehangolt és módszeres szakigazgatási (szakpolitikai) tervezés ténylegesen is programozni tudja az állami erőforrások felhasználását. Ez véleményem szerint akkor valósul meg, ha a szakigazgatási (szakpolitikai) tervezés és az államháztartási tervezés között intézményesült kapcsolatok jönnek létre.

Mint ahogyan arra korábban már felhívtuk a figyelmet, a KSIR-rendelet tárgyi hatálya nem terjed ki a hosszabb távú költségvetési tervezéssel kapcsolatos makro szintű állami tervező feladatokra, mivel a rendelet „nem alkalmazható az állami költségvetésre vonatkozó stratégiaalkotásra és stratégiai irányításra.”⁴⁰⁰ Ezzel a program alapú költségvetési tervezésre való fokozatos áttérés ügye a KSIR-rendelet oldaláról az elmúlt években nem kapott újabb lendületet Magyarországon. Bár az államháztartási kiadások tervezését – a vonatkozó törvény értelmében középtávú keretek között kell folytatni,⁴⁰¹ módszertani és intézményrendszeri nehézségek miatt az államháztartási tervezés napjainkban is alapvetően bázis szemléletben, egy költségvetési évre (egy adott tárgy évben a január 1-től december 31-ig terjedő időszakra) kiterjedően történik.

Az államháztartási tervezésben ugyanakkor a középtávú elemet az ország európai uniós tagsága megfelelően garantálja, mivel tagállamoknak kötelessége – évente megújított – 3-5 éves konvergencia programot készíteni, és az adott ország államháztartását stabil egyensúlyi viszonyok közé elvezetni.

A konvergencia követelmények az 1992-es Maastrichti Egyezményből következnek, ahol az állam- és kormányfők Tanácsa – több más történelmi fontosságú kérdés mellett – megállapodott a közös európai valuta (euró) bevezetéséről és ennek érdekében az Európai Monetáris Unió (EMU) létrehozásáról. E célok teljesítése az erre szolgáló új közösségi intézmények (pl. Európai Központi Bank) létrehozásán felül a tagállamok gazdaságpolitikáinak – fiskális és monetáris politikáinak – az összehangolását igényelte, mely utóbbiak mérhetősége érdekében az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés⁴⁰² 121. paragrafusában az alábbi feltételeket sorolta fel (*konvergencia kritériumok*):

1. az inflációs ráta egy éves időszakban nem haladhatja meg 1,5%-nál nagyobb mértékben a három legalacsonyabb mutatóval rendelkező tagállam inflációs rátájának átlagát;

⁴⁰⁰ Ld. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 5. § (1) bekezdés a) pont.

⁴⁰¹ „Az államháztartásban a tervezést, a gazdálkodást és a beszámolást középtávú tervezés és ezen alapuló éves költségvetés alapján kell folytatni.” (Ld. az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 4. § (1) bekezdését.)

⁴⁰² Forrás: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>

2. az éves költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át, míg a bruttó államadósság nem lépheti túl a GDP 60%-át;
3. a tagállam nemzeti valutájának árfolyama a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakaszába lépést megelőző két évben nem lépheti át a második szakaszban megállapított árfolyamsávot;
4. a hosszú távú hitelek kamatlába az egyéves referencia-időszakban legfeljebb 2%-kal lehet több mint a három legalacsonyabb inflációs mutatóval rendelkező tagállam állam kölcsöneinek átlagos kamatlába.⁴⁰³

Ezt követően a tagállamok 1997. július 17-én elfogadták a Stabilitási és Növekedési Paktumot (*Stability and Growth Pact – SGP*),⁴⁰⁴ amelynek fő célja a Gazdasági és Monetáris Unió megteremtésének további lépéseéhez szükséges költségvetési fegyelem biztosítása volt. Ugyancsak ez a megállapodás vezette be a rendszerint az euró bevezetésének „előszobája”-ként hivatkozott Európai Árfolyam-mechanizmust (ERM). Az egyezmény részletesen kifejtette, hogy miként kell a gyakorlatban alkalmazni a Maastrichti Egyezményben meghatározott elveket, valamint meghatározta azokat az ellenőrző és büntető eljárásokat,⁴⁰⁵ amelyek a közös európai valuta alkalmazásához szükséges pénzügyi fegyelmet hivatottak biztosítani.

A középtávú államháztartási tervezés meghonosítása szempontjából lényeges eleme a Stabilitási és Növekedési Paktumnak, hogy az eurózóna tagországai számára előírta ún. *stabilitási programok* kidolgozását, míg a továbbra is nemzeti valutát használó országok számára az ún. *konvergencia programok* kidolgozását, időszakos megújítását és beterjesztését az Európai Bizottság elé.⁴⁰⁶ Itt hívom fel a figyelmet arra a konkrét terminológiai problémára, hogy míg a közösségi intézmények – generális közgazdasági megközelítést használva – már a hároméves programokat középtávúnak tekintik, addig a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet értelmében a 4 és 10 év közötti időtávra szóló stratégiai tervdokumentumok minősülnek középtávúnak.⁴⁰⁷

⁴⁰³ Ld. az euró bevezetéséhez szükséges konvergencia kritériumok, Európai Bizottság, forrás: http://europa.eu/legislation_summaries/other/125014_en.htm (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁴⁰⁴ Az Európai Tanács 97/C 236/01 határozata a Stabilitási és növekedési paktumról, forrás: <https://tinyurl.com/mrx87x2w> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁴⁰⁵ Itt fogalmazták meg az ún. *túlzott deficit eljárás* szabályait arra az esetre, ha a tagállamok költségvetési hiánya és államadóssága meghaladja a szerződéses referencia-értékeket.

⁴⁰⁶ Az Európai Tanács 97/C 236/01 határozata a Stabilitási és növekedési paktumról, 1., 3. cikk, forrás: <https://tinyurl.com/mrx87x2w> (utolsó letöltés: 2021. 02. 28.)

⁴⁰⁷ Megjegyezzük, hogy költségvetési tervezési szempontból az is speciális körülményt jelent, hogy a hosszú távú szakpolitikai célokhoz rendelhető (pénzügyi) erőforrások léte/nem léte nyilván csak néhány évre előre állapítható meg nagy bizonyossággal.

A fentiek értelmében Magyarország Kormánya az ország teljes jogú uniós tagságától kezdődően rendszeresen készít konvergencia programokat, melynek előterjesztője a mindenkori fiskális politikát meghatározó államháztartásért felelős miniszter.⁴⁰⁸ Fontos látni azonban, hogy a konvergencia programok csupán többéves makrogazdasági pályákat rajzolnak meg a tagállamok számára, meghatározva azokat a kiadási plafonokat, amelyek közé be kell szorítani az éves államháztartási költségvetéseket. Mindemellett a konvergencia programok – bár többéves és szigorú módszertan szerint készülő tervdokumentumok – nem teremtenek kapcsolatot a több évre szóló szakigazgatási szakpolitikákkal.

Ezt a hiányosságot igyekezett pótolni az Országgyűlés 2011 végén, amikor az új Áht.-be beépítette a 20. címet a középtávú tervezésről.⁴⁰⁹ Ennek értelmében a Kormány minden év december 31-éig egyedi határozatban állapítja meg a központi költségvetés bevételeinek és költségvetési kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét. Ehhez az egyes fejezeteket irányító szervek vezetőinek – a tervszámok megállapításához – előzőleg szeptember 30-ig adatokat kell szolgáltatnia.

A fentiekkel együtt ugyanakkor a különféle szakigazgatási szakpolitikákkal való összekapcsolódásra megmaradnak a már jól ismert éves költségvetési tervezetek, melyek kidolgozását az államháztartási törvény részletesen szabályozza.⁴¹⁰ Ezzel kapcsolatban két megjegyzést kell tenni: az egyik, hogy az éves költségvetési tervezet összeállítását a tervezési körirat körbeküldése mellett a Pénzügyminisztérium továbbra is bázis alapon végzi, másrészt az Áht. által részletesen meghatározott egy éves tervezési és egy éves végrehajtási (zárszámadási) ciklusok túl rövidek – azaz gyorsan lefutnak – egy bármilyen szakpolitikai programciklushoz képest. (Jellemzően még az ágazati projektek sem tudnak egy-két éven belül megvalósulni.) Ilyen módon a szakigazgatási (szakpolitikai) tervezés és az államháztartási kiadások tervezése akkor kerül szinkronba, ha

⁴⁰⁸ A Kormány először a 2004–2009 közötti időszakra készített Konvergencia Programot, melynek folytatása a 2009-2012. évekre szóló „Aktualizált Konvergencia Program”. E dokumentumok célja egy olyan makrogazdasági pálya meghatározása volt, amelyen haladva az euró bevezetéséhez szükséges konvergencia kritériumok teljesíthetők lettek volna. A programok végül folyamatosan módosultak, s ezzel együtt az euró bevezetésének céldátuma a távoli jövőbe tolódott.

⁴⁰⁹ Ld. az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. §.

⁴¹⁰ Ld. az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény III. fejezetét (13–26. §).

- a szakigazgatási felelősök pontosan megtervezik a stratégiai tervdokumentumokban meghatározott célok megvalósítása érdekében szükséges erőforrásokat, kiadásokat;⁴¹¹
- a felelős szakágazat és az államháztartásért felelős miniszter megfelelően egyeztet a költségvetési tervezési folyamatban;
- az államháztartásért felelős tárca nyilvántartásba veszi és a továbbiakban – a jövőre vonatkozó determinációkként – figyelembe veszi a több éves szakigazgatási terv (program, stratégia) megvalósításához szükséges forrásigényt.

Sajnos sem az Áht., sem az annak 13. § (1) bekezdése⁴¹² alapján évente közzétett miniszteri tájékoztatók⁴¹³ nem tartalmaznak tervezés-módszertani iránymutatásokat arra vonatkozóan, hogy a kiadások és a bevételek tervezését bázis alapon vagy programszemléletben kell elvégezni. Ezért is a költségvetési tervezés Magyarországon – a korábbi évek sikertelen reformkísérletei⁴¹⁴ ellenére – továbbra is *bázisalapú*, és a korábbi költségvetési évekre alapozottan egyéves⁴¹⁵ időtávokra épül, mely így a „lehetőségek” és nem „szükségletek”

⁴¹¹ Itt jegyezzük meg, hogy a kormányzati döntés-előkészítésben napjainkban nagyon gyakori, hogy a kötelezően mellékelendő hatásvizsgálati lapokat az előterjesztő nem tölti ki, különösen a költségvetési determinációk című részek maradnak üresen – még stratégiai tervdokumentumok előterjesztése esetében is (!)

⁴¹² A 2011. évi CXCV. törvény 13. § (1) bekezdése értelmében: „Az államháztartásért felelős miniszter június 30-áig kidolgozza és az általa vezetett minisztérium honlapján közzéteszi a központi költségvetési tervezés részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit, így különösen a tervezés során érvényesítendő számszerű és szabályozási követelményeket, a tervezéshez használt dokumentumokat, *módszertani elveket*, feltevéseket és paramétereket, továbbá az előírt adatszolgáltatások teljesítésének módját.”

⁴¹³ Például a kormány.hu oldalon 2019. áprilisban közzétett 20 oldalas tájékoztató (*„Tájékoztató a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat összeállításához szükséges feltételekről”*) a tervezés során érvényesítendő elvekkel kapcsolatban semmilyen konkrét módszertani iránymutatást nem tartalmaz. (forrás: <https://tinyurl.com/bderkcmj>)

⁴¹⁴ Magyarországon az ezredforduló óta rendszeresen felvetett költségvetési reformjavaslat egyik fontos eleme a program alapú költségvetési tervezésre történő – legalább részleges – áttérés. Ennek érdekében pl. 2006-ban az Államreform Bizottság által a Kormány részére kidolgozott javaslat önálló reformintézkedésként tartalmazta a következőt: *„Javaslat a program-alapú költségvetés elfogadási és beszámoltatási rendjéről, a fiskális szabályokról és az átláthatóságról szóló törvény megalapozásához”*, forrás: Államreform Portál, www.allamreform.hu (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁴¹⁵ A rendszerváltás óta e tekintetben egy esetben említhető kivétel, amikor az első Orbán-Kormány 2000 nyarán egy összevont kétéves költségvetési törvénytervezetet dolgozott ki a 2001-es és 2002-es költségvetési évekre. A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény elfogadásának háttérében nem egy költségvetési reformintézkedés bevezetése, hanem az a politikai szándék állt, hogy a Fidesz a 2002-es

oldaláról finanszíroz, azaz szinte egyáltalán nem érzékeny a szakmai szempontok szerint összeállított többéves szakigazgatási programokra.

Itt érdemes megjegyezni, hogy az a rendszerváltozás óta kérdés, hogy mikor lehet elvinni a költségvetési tervező tevékenységet olyan irányba, hogy az az előzetesen kitűzött kormányzati célokhoz, illetve a korábban már kidolgozott szakigazgatási (szakpolitikai) tervekhez (is) rendeljen hozzá erőforrásokat. Ellenkező esetben a költségvetési tervezés akaratlanul is egy olyan mechanizmussá válik, mely – mindig csupán az éves bázisadatokból kiindulva – mester-séges lélegeztetéssel tartja életben, illetve konzerválja a már kevésbé hatékony, idejét múlt állami struktúrákat. Erre a költségvetési tervezési problémára – mint arra korábban Magyarországon is már több szerző rámutatott⁴¹⁶ – a *program-alapú* költségvetési tervezési rendszerre történő áttérés jelenthetne megoldást, ez ugyanakkor napjainkban nem napirenden szereplő kérdés.

A hatályos szabályozásban leírt államháztartási tervezési eljárásrend⁴¹⁷ lényege, hogy az államháztartásért felelős miniszter tervezési köriratában foglaltakat követve, a fejezetgazdák és az elkülönült állami pénzalapok felelősei a korábbi költségvetési sarokszámokat figyelembe véve maguk készítik el következő évi költségvetési javaslataikat, amelyet ezt követően külön-külön végigtárgyalnak az államháztartásért felelős miniszter képviselőjével. A tervezési folyamat következetes végigvezetése határozott koordinációt igényel, amely során – saját tapasztalataim szerint és néhány szerző szerint is⁴¹⁸ – határozott aszimmetria tapasztalható a pénzügyi kormányzat oldaláról, mivel a miniszter képviselője rendszerint már csírájában elfojtja az addicionális szakigazgatási finanszírozási igényeket.

Az államháztartási tervezés és a költségvetési gazdálkodás minősége és teljesítménye Magyarországon tehát lényegében egyetlen személytől függ. Az államháztartásért felelős miniszter – mint az ország fiskális politikájának letéteményese – személyében felelős az állami túlköltekezések megfékezéséért, így a költségvetési hiány mértékéért, továbbá a jegybankkal együtt az árstabilitás megőrzéséért, azaz az infláció kordában tartásáért. A pénzügyminisztereknek ez a felelőssége az 1990-es évek elejéről nem volt behatárolt, illetve nem volt

országgyűlési választásokig tehermentesítse a kormányzást a széteső Független Kisgazda Párttól és az akkor számára már mind vállalhatatlanabb kiskgazda pártelnöktől.

⁴¹⁶ Ld. ROMHÁNYI i. m. 335–370., illetve BÁGER–PULAY–VIGVÁRI i. m. 217–243., illetve legújabban: BÁGER i. m. 281–201.

⁴¹⁷ Ld. 2011. évi CXCV. törvény III. fejezete: „A költségvetési törvény előkészítése és elfogadása”.

⁴¹⁸ Pl. Báger Gusztáv, Pulay Gyula Zoltán, illetve Vigvári András.

törvényben meghatározott. A kormányoknak a rendszerváltozástól kezdődően szinte teljes szabadságuk volt a „hiányra” tervezésben, az inflációs célok meghatározásában és az állami hitelfelvételekben. (Ez az állapot az új Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépésével változott meg, amelynek közpénzekről szóló rendelkezései garanciális szabályokat tartalmaznak az államadósság korlátok között tartására és folyamatos csökkentésére.⁴¹⁹)

A fentiek miatt sokszor *ad hoc* szempontok, illetve személyes érdekérvényesítő technikák is szerepet játszanak abban, hogy egy hosszabb távú stratégiai keretbe illeszthető szakigazgatási program végül kap-e a végrehajtáshoz szükséges, megfelelő mértékű és folyamatos finanszírozást a főkötségvetésből. Ez a szakigazgatási tervek megvalósulása szempontjából azért is veszélyes helyzetet teremt, mert az intézmények költségvetéséből az elmúlt évtizedekben lassanként eltűntek a fejlesztési célú előirányzatok,⁴²⁰ így egy költségvetési szervnek már nem marad saját mozgástere egy hosszabb távú terv vagy egy abból lebontott intézkedés (projekt) megvalósítására, ha a tárgyévi költségvetésbe nem sikerült bealkudni a programalapú fejezeti költségvetési sort.

A korábbi években kialakult fiskális tervező és költségvetés-menedzselő gyakorlat következményei közismertek: Magyarország 2004-es csatlakozásától egészen 2013-ig a Stabilitási és Növekedési Paktum szerinti túlzott deficit eljárás hatálya alatt volt az Európai Bizottságnál, mivel az akkori kormányoknak lényegében egyetlen maastrichti konvergencia kritérium pontot sem sikerült teljesíteni. E vonatkozásban korábban inkább csak szimbolikus lépések történtek – pl. a Költségvetési Tanács felállításával⁴²¹ –, ugyanakkor a költségvetési terveken túlterjeszkedő közpénz felhasználás gyakorlata csak 2012-től szűnt meg.

A 2010-ben hivatalba lépő második Orbán-kormány szakított a korábbi gyakorlattal és a mindenkori pénzügyi kormányzat szabadságát lényegesen korlátozta a 2012. január 1-től hatályos új Alaptörvénnyel, melybe beépült egy

⁴¹⁹ Ld. az Alaptörvény 37. cikk (2) bekezdését: „A központi költségvetés végrehajtása során – a 36. cikk (6) bekezdésében meghatározott kivételekkel – nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét.”

⁴²⁰ Saját jegyzeteim szerint a tárcák 2005 szeptemberben kaptak először tájékoztatást egy pénzügyminiszteri köriratban arról, hogy az ágazati fejlesztéseket kizárólag európai uniós forrásokból lehet a továbbiakban finanszírozni.

⁴²¹ Az Állami Számvevőszék által eredetileg még 2006-ban kezdeményezett közpénzügyi csomagnak egy tartalmilag csökkentett verzióját végül csak 2008-ban fogadta el az Országgyűlés. A 2008. évi LXXV. törvény alapján 2009. január 1-jén állt fel a fegyvermezett költségvetési gazdálkodás elősegítése érdekében javaslatokat tevő Költségvetési Tanács, melynek elnöke később az ÁSZ korábbi – 2009-ben leköszönő – elnöke, dr. Kovács Árpád lett. A Költségvetési Tanácsról Ld. részletesebben: Kovács i. m. 320–337.

teljesen új közpénzügyi fejezet. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése értelmében alkotmányos szintre került a következő fontos átláthatósági szabály, amely mind a költségvetési tervezés, mind a végrehajtás során alkalmazandó: „A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.” Másfelől a 36. cikk (5) bekezdése erős korlátok közé szorítja az elfolyó költségvetési tervezést azzal, hogy „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.” Továbbá – a 37. cikk (3) bekezdése értelmében: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – a 36. cikk (6) bekezdésében meghatározott kivételekkel – a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.”

Visszatérve az államháztartási tervezés magyarországi gyakorlatára, hangsúlyozni kell, hogy az Áht. nem csak a költségvetési tervezést, hanem a költségvetési gazdálkodást, valamint az arról való zárszámadási beszámolást is részletesen szabályozza. Ha úgy vesszük, a jelenlegi – igen rövid – tervezési időtávon minden második évben megvalósul egy teljes államháztartási pénzügyi menedzsmentciklus, amely tehát a költségvetési mozgástér törvényi rögzítését követően⁴²² magában foglalja⁴²³

- a bevételezés és a felhasználás részletes megtervezését, valamint a költségvetési tervek lebontását (elemi költségvetések elkészítése) a végrehajtásért felelős intézményeknél („Plan”),
- a tervek végrehajtását a költségvetési gazdálkodás során („Do”),
- a végrehajtás nyomon követését (*monitoring*), folyamatba épített és utólagos vezetői ellenőrzését⁴²⁴ („Check”),

⁴²² Az éves költségvetési törvények meghatározzák a költségvetés kiadási főösszegét. Például a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény 1. §-a az államháztartás központi alrendszerének (a továbbiakban: központi alrendszer) 2020. évi kiadási főösszegét 21 792 993,4 millió forintban állapította meg.

⁴²³ Vö. 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 6/B. § (1) bekezdése: „Az [...] előirányzatokhoz, kapcsolódó tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatokat a fejezetet irányító szerv látja el...”

⁴²⁴ Ld. „FEUVE”, mely a régi Áht. (1992. évi XXXVIII. tv.) 121. §-a értelmében folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzést jelent. A FEUVE-rendszer a szervezetben belül a gazdálkodásért felelős szervezeti egység által működtetett első szintű pénzügyi irányítási és ellenőrzési mechanizmus, melynek létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért

- valamint éves pénzügyi beszámolók készítését (*evaluation*) és azok utólagos auditálását a zárszámadás keretében,⁴²⁵ amely alapján a Kormány köteles a szükséges beavatkozásokról gondoskodni („*Act*”).

Összességében megállapítható, hogy Magyarországon a költségvetési gazdálkodás jogszabályi és intézményi rendszere meglehetősen fejlett és jól szabályozott, amely – egy kiterjedt, 2003. évi jogharmonizációs hullámnak is köszönhetően – teljesen követi az európai mintákat, továbbá ismeri és alkalmazza a legújabb menedzsment eszközöket. Az államháztartási tervezés fogyatékosai között kell ugyanakkor megemlíteni, hogy

- a költségvetési tervezés logikája, az eljárás rendje és a tervezési időtávok nem esnek egybe a szakigazgatási (térsegi) tervezés rendjével, amely miatt még kisebb az esélye annak, hogy a költségvetési tervezés fogaskerekek módjára illeszkedjen a szakpolitikák tervezéséhez, s hogy ezáltal a közösségi célokhoz történő eszköz-hozzárendelésként legyen megfogalmazható;
- a *makro* szintű költségvetési tervezés intézményesen nem kapcsolódik össze a szakigazgatási (szakpolitikai) tervezéssel és azzal a kormányzati stratégiai irányítási rendszerrel, amelyet a Kormány néhány éve a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelettel létrehozott. Ezekre a kapcsolódásokra a gyakorlatban az egyes intézmények esetében – *mikro* szinten – találunk példákat, ahol az intézményi stratégiában foglaltakat ténylegesen is figyelembe veszik az elemi költségvetések összeállításakor.⁴²⁶ Nem véletlen, hogy *Báger Gusztáv* is elsőként intézményi szinten – egyebek mellett az Állami Számvevőszéknél – látja

téséért a költségvetési szerv vezetője felelős – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett irányelvek figyelembevételével. Az új Áht.-ből (2011. évi CXCV. tv.) 2012. január 1-jével kikerült a fogalom, azonban magát a tevékenységet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló rendelet továbbra is előírja (Ld. 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, 8. §).

⁴²⁵ A *zárszámadás* egy adott időszak (naptári év) évi kiadásairól és bevételeiről szóló – csak a főbb tételeket felölelő – írásos jelentés. Az Áht. 87. §-a értelmében „*A vagyronról és a költségvetés végrehajtásáról a) a számviteli jogszabályok szerinti éves költségvetési beszámolót, b) az éves költségvetési beszámolók alapján évente, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelő záró számadást (a továbbiakban: zárszámadás) kell készíteni.*” A zárszámadásról szóló törvényjavaslat kidolgozásához az államháztartási miniszter számára a fejezetgazdák és a Magyar Államkincstár kötelesek adatokat szolgáltatni. Ezt követően a zárszámadási törvénytervezetről az Állami Számvevőszék készít jelentést a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése keretében el (Ld. 2011. évi LXVI. tv. 5. § (7) bekezdése).

⁴²⁶ Ld. erről részletesebben a III. fejezet, 1.2.1.2. alfejezetben írtakat.

kísérleti jelleggel bevezethetőnek Magyarországon a program alapú költségvetés-készítést.⁴²⁷

1.1.2.3. Az operatív szintű kormányzati tervezéséről:

Egy államban *makro* szinten operatív jellegű tervezést nem igen lehet máshol elképzelni, mint a Kormány háza táján. Ezt támasztja alá Magyarországon az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése is, melynek értelmében „a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre mindarra kiterjed, amit jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.” Az állami feladatok ellátásával kapcsolatos napi ügyek vitele nyilván olyan – előre alig kiszámítható teendőket jelent – amit jogszabály csak ritkább esetben tud előre körülírni, így ezek megoldásának megtervezése és megszervezése természetesen a Kormány, illetve a kormánytagok feladata. Ezeket a kormányzati feladatokat a továbbiakban a magam részéről *ad hoc* napi kormányzati teendőként aposztrofálom, melyekhez képest fontosnak tartom, hogy a mindenkori Kormánynak legyenek olyan előre ütemezett feladatai is, amelyek azért állandóbbak és kiszámíthatóbbak, mert egy előre kidolgozott stratégiai keretrendszerből vezethetők le. (Utóbbi kapcsán csak röviden utalok arra, hogy egy stratégia önmagában megvalósíthatatlan, ha az abban foglalt közép- vagy hosszú távú célokat nem bontják le rövidtávú intézkedésekre – programokra, projektekre.)

A továbbiakban tehát vizsgálható elméletileg, hogy egy Kormány tevékenységében mennyire játszanak szerepet az *ad hoc* és az ütemezett feladatok, illetőleg, hogy e kettő milyen arányban áll egymással. Úgy vélem, sokat elmond egy Kormány működéséről, ha a kormányülések napirendjein többségében aktuálpolitikai kérdések szerepelnek és nem – vagy alig – kerülnek terítékre olyan előterjesztések, amelyek valamilyen hosszabb távú stratégia megvalósulásával kapcsolatosak. A magam részéről *kommunikációs kormányzásnak* nevezem azt a kormányzási stílust, ahol az ülések napirendjén az *ad hoc* elemek dominálnak, és a kormányzati tervezés kimerül a rövidtávú – ámde hatásosan kommunikálható és a stratégia látszatát keltő – intézkedési tervek egymásra halmozásában. Ezzel szemben a *stratégiai kormányzás* fontos hétköznapi megnyilvánulásaként értékelendő, ha a hosszabb távú stratégiák megvalósításához kapcsolódó előterjesztések is rendszeresen és megfelelő súllyal szerepelnek a kormányüléseken.

⁴²⁷ BÁGER i. m. 300.

Mindemellett a Kormány működésének és heti rendszerességű üléseinek tematizálására vonatkozóan több normatív kiindulópontot is azonosíthatunk. A rendszerváltás óta egyértelműen mindjárt az új kormányok megalakulását követően – kormányhatározat formában⁴²⁸ – közzétett ügyrendek jelentik a működési alapot. Ezek elnevezésükben is utalnak arra, hogy a Kormány – a miniszterelnök vezetésével – testületként gyakorolja feladat- és hatásköreit, azaz a Kormány a legfontosabb testületi szerv.

A Kormány Ügyrendjének törvényi alapjait egyebekben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) teremti meg, mely úgy fogalmaz, hogy „a Kormány szabályozza az általa irányított szervek, valamint saját tevékenységét, működését, szervezetét és cselekvési programját.”⁴²⁹ Ez utóbbi „cselekvési programot” a Kormány Ügyrendje akként részletezi tovább, hogy a Kormány határozattal állapítja meg féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkatervét.⁴³⁰ Ezekkel kapcsolatban gyorsan meg kell jegyeznünk, hogy a Jat. szerint normatív határozatban szabályozható⁴³¹ „cselekvési program” fogalma, valamint a Kormány Ügyrend „féléves munkaterv” megfogalmazása nincs összhangban egymással. Sőt, valójában egyik sincs összhangban a KSIR-rendeletben meghatározott tervtípusok megnevezéseivel. E tekintetben tehát további jogszabály-módosítások indokoltak Magyarországon.

A Kormány Ügyrendje mindazonáltal tovább bonyolítja a helyzetet, mert 4. pontja hivatkozik a Kormány „törvényalkotási programjára” is, melynek a munkatervvel összehangolt tervezetét elviekben – a miniszterek és a kormánybiztosok javaslatainak figyelembevételével – „a miniszterelnök a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján készíti el”. Ezzel a szabályozással két probléma is van: (1) a hatályos Jat. nem ismeri a „törvényalkotási program” kifejezést, (2) a „törvényalkotási program” megnevezés sincs összhangban a KSIR-rendeletben meghatározott tervtípusokkal.

A már említett KSIR-rendelet operatív szinten a „miniszteri program” és az „intézményi munkaterv” fogalmakat vezette be. A *miniszteri program* lényegében a mindenkori Kormányprogram szakigazgatási lebontása, mely három részből áll: egyrészt a fontosabb szakpolitikai stratégiai célok összefoglalásá-

⁴²⁸ Pl. ilyen ügyrendi szabályozást tartalmaz a második Orbán-kormány által nem sokkal a Kormány megalakulása után közzétett 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat.

⁴²⁹ Ld. 2010. évi CXXX. törvény, 23. § (1) bekezdése.

⁴³⁰ 144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat, 3. pont.

⁴³¹ Ld. „Normatív határozatban szabályozhatja [...] b) a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.” (2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23. § (1) bek.).

ból, másrészt a miniszter vezetése alatt álló minisztérium által megvalósítandó középtávú feladatok gyűjteményéből, harmadrészt az irányított vagy felügyelt központi államigazgatási és egyéb szervekre vonatkozó működési és fejlesztési célok meghatározásából.⁴³² Ehhez képest az *intézményi munkaterv* egy egyéves (naptári évre szóló) rövid távú stratégiai tervdokumentum, amely tartalmazza az adott időszakra vonatkozó szervezeti célokat, programokat és intézkedéseket, ezek teljesítési határidőit, illetve a megvalósításhoz szükséges személyi, tárgyi, szakmai és szervezeti feltételeket, valamint a felelősök meghatározását.⁴³³

A fentebb bemutatott elnevezésbeli zavarokat követően, a követett operatív szintű kormányzati tervezési gyakorlat a következő. Bár a korábbi Jat. (1987. évi XI. tv.) 21. §-a, még ötéves időszakra szóló jogalkotási programok kidolgozását írta elő a Kormány számára⁴³⁴ (a mindenkori, igazságügyért felelős miniszter felelőssége mellett), Magyarországon az elmúlt évtizedekben nem készültek hosszabb távú törvényalkotási programok. Ennek magam két okát látom. Az egyik, hogy a '90-es évek elejétől kezdődően – jobbára a Pénzügyminisztérium által diktált – tűzoltó jellegű kormányzás nem kedvezett a kormányciklusokat is meghaladó ötéves jogalkotási tervekészítésnek. A másik, hogy e feladatot a régi Jat. – álláspontom szerint – nem megfelelő helyre telepítette. Az igazságügy-miniszter ugyanis a rendszerváltást követően sosem játszott valódi koordinációs szerepet a kormányzati politikák alakításában. Emellett hangsúlyozandó az is, hogy a jogi szabályozás ugyan fontos, de mégis csak eszköz jellegű állami tevékenység a kormányzati stratégiai célok megvalósítása érdekében, ezért jogalkotásnak mindig igazodnia kell a szakpolitikaalkotáshoz.

A nagyszabású jogalkotási tervek kapcsán ugyanakkor kivételként kell megemlíteni az uniós csatlakozási folyamat keretében kidolgozott – félévente felülvizsgált – kormányzati Jogharmonizációs Programot. Ennek keretei között a Kormány 1998 és 2004 között az egyes csatlakozási fejezetek átvilágításához igazodóan ütemezte az uniós jogszabályok átültetésével kapcsolatos, illetve a jogközelítésre (jogharmonizációra) irányuló jogalkotási feladatokat. E vonatkozásban az elmúlt évtizedekben igazi sikertörténetről beszélhetünk, hiszen az uniós jog átültetése az Európai Bizottsággal közösen ütemezett határidőn

⁴³² 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 28. §.

⁴³³ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 30. §.

⁴³⁴ A régi Jat.-ot azonban az Alkotmánybíróság 2009. december 14-én kelt határozatában – 2010. december 31-i hatállyal – teljes egészében hatályon kívül helyezte, mivel indoklása szerint a jogszabály szövege nem volt összhangban az Alkotmányban rögzített jogforrási rendszerrel, illetve az alkotmányos berendezkedéssel, továbbá a hatályon kívül helyezendő részeket követően fennmaradó szöveg önmagában már értelmezhetetlenné vált volna. Ezért is született meg 2010 nyarán az újabb jogalkotási törvény.

belül és igen magas (csaknem 100%-os) arányban sikerült a 2004. május 1-jei csatlakozási időpontig.⁴³⁵

Hosszabb távú jogalkotási tervek (programok) hiányában, a kormányzati munkában a rendszerváltozás óta általánosan elterjedt gyakorlattá vált az (ultra) rövidtávú – csupán féléves – jogalkotási programok készítése. A Kormány törvényalkotási programját – a tárcák bevonásával – jelenleg a Miniszterelnökség készíti elő⁴³⁶ a Kormányprogramban írtakat, az európai uniós közösségi jogalkotást, a hosszabb távú szakpolitikai elképzeléseket, valamint aktuálpolitikai szempontokat figyelembe véve. A gyakorlatban a Kormány munkaterve a hangsúlyosabb és részletesebb dokumentum, amelynek, mintegy jogalkotási kivonataként készül el havi bontásban a törvényalkotási program. Utóbbi ugyanakkor az Országgyűlés működéséhez igazodva egy évre előre mutatja a következő időszak – pl. az őszi és tavaszi ülésszakok – törvényalkotási menetrendjét.

A Kormány munkatervének és a törvényalkotási programnak a teljesülését – jelenleg a Miniszterelnökség szervezetébe tartozó – Kormányiroda követi nyomon, mely folyamatosan visszacsatolja az előterjesztőknek, ha az ütemezés szerinti benyújtásokkal lemaradásban vannak. Ezt megelőzően ugyanakkor a rendszerváltás utáni kormányok nem követték szigorúan ezeket az operatív szintű kormányzati terveket, és nem volt ritka, hogy jelentős lemaradásba kerültek.⁴³⁷ Ennek háttérében jelentős szerepet játszott e tervek stratégiai szempontból feltűnő megalapozatlansága, valamint az olyan politikai szempontok, mint a koalíciós partnerekkel való egyeztetések nehézségei vagy épp – pl. a kisebbségi kormányzásból adódóan – az egyes tervezetek elfogadásához szükséges parlamenti többség megszerzésének kiszámíthatatlansága.

Egy másik – az operatív szintű kormányzati tervezés eredményeit gyengítő – tényező, hogy tervezést, illetve jogalkotási feladatütemezést megalapozó szelekciós folyamatokban jellemzően nem játszanak szerepet az ágazati információs rendszerekből, illetve különösen a jogalkalmazási praxisból kinyert tapasztalatok és az előzetes hatásvizsgálatok. Márpedig számos olyan forrása azonosítható egy tudatosabb jogalkotásnak, amelyek előre tervezhető kereteket képesek biztosítani e feladatok becsatornázására. Így az uniós jogharmonizá-

⁴³⁵ Más kérdés, hogy a csatlakozás óta ez az arány az utóbbi években folyamatosan romlott (bár még így is az európai átlagot meghaladó). A jogharmonizáció ugyanis folyamatos, mivel a közösségi normákat folyamatosan át kell ültetni a nemzeti jogba.

⁴³⁶ Tehát esetünkben a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás átmenetileg felülírta a Kormány Ügyrendjét.

⁴³⁷ Ennek alátámasztásául példaként említjük a Ptk. átfogó reformját, mely 1999-ben egy miniszteri biztos kinevezésével kezdődött és közel másfél évtizedig tartott, mire az Országgyűlés elfogadta a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényt.

cióból, az Alkotmánybíróság tevékenységéből, valamint jól működő ágazati információs rendszerekből és utólagos hatásvizsgálati projektekből elméletileg jól programozható a jogalkotási teendők meghatározó része.

A fentiek mellőzése esetében a szelekció alapvetően politikai célok szerint – és csak kisebb részben szakmai szempontokat követve – fog történni, amely miatt Magyarországon egyelőre még mindig nagyobb esély látszik a napi események diktálta, *ad hoc* alapon folytatott – vagy szerencsés esetben legalább „intuitív”, a megoldásra „ráérző” – jogalkotásra, mint sem a stratégiai kormányzásból következő, szakpolitikákat támogató – ilyen módon pedig eszköz jellegű – szabályozásnak.

1.1.3. Másodlagos makro szintű állami tervezési gyakorlatok a rendszerváltozás után

Mint azt korábban már kifejtettem, fontos, hogy a *makro* szintű tervező gyakorlat elemzésekor különbséget tegyünk az *elsődleges* állami funkciókhoz (szakpolitika alkotás, költségvetési gazdálkodás, jogalkotás) kapcsolódó tervezés, valamint az általam *másodlagos*ként definiált olyan eszköz jellegű tevékenységek megtervezése között, amelyek az elsődleges állami funkcióknak szükségszerűen alárendeltek, illetőleg amelyek lényegi vonása, hogy az elsődleges tervezés körében meghatározott célok elérését szolgálják.

Ezt a megkülönböztetést azért is fontosnak tartom ebben a tanulmányban, mert álláspontom szerint a kormányzati szakpolitika-alkotáshoz és a szakigazgatási tervezéshez képest mielőbb világosan és egyértelműen tisztázni kellene Magyarországon a „területfejlesztés”, illetőleg a „fejlesztéspolitika” elnevezéssel illetett állami tevékenységeket, melyek közös vonása a területi, társadalmi és gazdasági különbségek mérséklése, valamint a európai uniós kohéziós célok megvalósításának pénzügyi támogatása (Ld. „támogatáspolitiká”).

Az alábbiakban azt kísérem meg összefoglalni, hogy a rendszerváltozást követően miként értékelődött fel a területi tervezés szerepe, ezt követően hogyan épült fel a nemzetközi – alapvetően az európai uniós – pénzügyi támogatások felhasználását koordináló intézményrendszer, illetőleg, hogy ez mennyiben segítette Magyarország integrálását a nemzetközi tervező rendszerekbe. Ez alapján az állami másodlagos tervező funkciók kialakulásának főbb szakaszai között az alábbiakat tekintem át:

- a területi tervezés szerepének felértékelődése,

- az európai uniós támogatásokat lebonyolító intézményrendszer létrejötté,
- intézményesült kapcsolódás az Európai Unió tervező rendszereihez.

1.1.3.1. A területi tervezés szerepének felértékelődése:

A Maastrichti Egyezményt követően az uniós szakpolitikák között a regionális politika súlya – a Közös Agrárpolitika (CAP) rovására – tovább növekedett, mivel az Európai Unió létrehozásáról szóló, megújított Római Szerződés a korábbiaknál még nagyobb szerepet adott a Közösségeken belüli társadalmi, gazdasági és területi kohézióknak. Az e célok megvalósításához szükséges eszközöket egyfelől a Regionális Politika céljait szolgáló Strukturális Alapokban,⁴³⁸ másrészt a Maastrichti Egyezménnyel létrehozott Kohéziós Alapban nevesítették. A kohéziós célokat szolgáló hatalmas tömegű pénzügyi forrás felhasználása Európa szerte tervezést és szervezést igényelt, ezért az 1990-es évek elején nagy lendülettel indult meg a regionális fejlesztési programokhoz kapcsolódó különféle területi stratégiák, helyi szintű programok és tervek kidolgozása.

Magyarországon ugyanebben az időszakban egy ellentétes szakmai folyamat zajlott, amikor is a népgazdasági tervezésről szóló 1972. évi VII. törvényt a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 1990. évi LXVIII. törvény 7. §-a hatályon kívül helyezte, és a *makro* szintű (elsődleges) állami tervezés lényegében megszűnt. Ezzel egyfajta tervezési vákuum keletkezett, mivel a politikai és gazdasági átmenet legelején, a demokratikus állami intézményrendszer és a piacgazdaság megerősítésének első éveiben nem lehetett komolyan felvetni egy, a tervutasításos gazdálkodás helyébe lépő, új típusú állami tervező rendszer létrehozásának gondolatát. Ez az átmeneti időszak 1994-ig tartott, amikor a hivatalba lépő Horn-Kormány előterjesztésére a minisztériumok felsorolásáról szóló törvény⁴³⁹ önálló tárca-ként nevezte meg a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumot. A Baja Ferenc által vezetett tárca hamarosan kidolgozta és az Országgyűlés elé terjesztette a területfejlesztésről és területrendezésről szóló tervezetet, amelyet az Országgyűlés 1996-ban fogadott el.⁴⁴⁰

⁴³⁸ Ld. Európai Szociális Alap (ESZA, 1957), Európai Regionális és Fejlesztési Alap (ERFA, 1975), illetőleg az Európai Mezőgazdasági és Orientációs Alap (EMOGA) orientációs része.

⁴³⁹ Ld. a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1994. évi LVI. törvény 1. §-át.

⁴⁴⁰ Ld. a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt.

A korábbi Országos Tervhivatalban (OTH) és Városfejlesztési és Tervező Intézetben (VÁTI) állástalanná vált szakemberek által előkészített új területfejlesztési szabályozás alkalmas volt arra, hogy a rendszerváltozás előtt felhalmozott szakmai tapasztalatok egy részét „átmentse” a jövőnek, illetőleg, hogy intézményi kapcsolódásokat építsen ki az akkor már egyértelműen bemért európai uniós támogatások lehívásához. A törvényt megvizsgálva ugyanakkor már érzékelhető a szakmai folytonosság hiánya, illetve közjogi gyökértelensége. Így pl. – a köztudatba csak az 1990-es évek végén beépült – „területfejlesztés” fogalom is egy olyan „műszó”, amelynek inkább elméleti, mint gyakorlati alapjai voltak.⁴⁴¹ Emellett viszont a törvény olyan *sui generis* regionális fejlesztési tanácsokat hozott létre, amelyekről még évekig nem sikerült eldönteni, hogy részei-e a közigazgatásnak vagy sem. Fontosabb azonban, hogy a törvény a regionális fejlesztési tanácsokat úgy állította az ötszintűre⁴⁴² felépített területfejlesztési intézményrendszer középpontjába, hogy a régióknak előtte nem volt Magyarországon történelmi, jogi és intézményi hagyományai.

A törvény indoklásában két és fél évtizeddel ezelőtt megfogalmazott indokok ma is védhetők: maximálni kellett a hazánk uniós csatlakozásával kilátásba helyezett Strukturális Alap támogatásokat. Ezek túlnyomó részét pedig az Európai Unió – a területi egységek statisztikai nomenklatúrája szerint⁴⁴³ – a mai napig regionális térszinten teszi elérhetővé. Az uniós előírásoknak hazánk – úgy tűnt – nem felel meg a „19 megye + főváros” modellt követő hagyományos területi beosztással. Létre kellett tehát hozni a területfejlesztési régiót, mely az országos térszint és a megyei szint között helyezkedett el.

A hétrégiós modellt először a 35/1998. (III. 20.) OGY határozat írta le.⁴⁴⁴ Ezt követően a kormányok egyre jobban magukévá tették a régiós gondolatot, így egymás után jelentek meg azok a közigazgatás-korszerűsítési kormányhatározatok⁴⁴⁵ is, amelyek feladatként írták elő az államigazgatás területi intézmény-

⁴⁴¹ LOYDL i. m. 3.

⁴⁴² 1. Országos Területfejlesztési Tanács, 2. térségi fejlesztési tanácsok (Ld. Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács, Balaton Fejlesztési Tanács stb.), 3. regionális fejlesztési tanácsok, 4. megyei területfejlesztési tanácsok, 5. kistérségi (területfejlesztési) társulások.

⁴⁴³ Ld. *NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques)*, amelyet az EUROSTAT 1988-ban hozott létre a tagállamok eltérő fejlettségű adminisztratív egységeinek összehasonlítása, illetve elemezhetősége érdekében.

⁴⁴⁴ Ez utóbbi 5.2. pontja sorolta fel először az egyes régiókat alkotó megyéket – akkor még „tervezési-statisztikai régió”-ként.

⁴⁴⁵ Ld. a 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozatot a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről, illetve a 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozatot a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről.

rendszeri feladatainak regionális szintre (de)koncentrálását. A regionalizációs folyamat 2002-től látszott eszkalálódni, amikor az akkori kormányzat a Belügyminisztériumhoz rendeltén felállította az IDEA Munkacsoportot, majd az itt készült szakmai tervezetekre támaszkodva eltökélte, hogy megszerzi a regionális önkormányzatok⁴⁴⁶ felállításához szükséges kétharmados parlamenti többséget.

A területi tervezés szempontjából alapvető jelentőségű, hogy a területfejlesztési törvény feladatként írta elő a tervekészítést országos, regionális, megyei és kistérségi szinten. A fejlesztési tanácsok munkaszervezetei ugyanakkor alapvetően külső források felhasználására és kizárólag fejlesztési szempontból folytattak tervezést. Emiatt pl. az 1990-es évek PHARE támogatásaiból legyártott regionális fejlesztési tervek nem foglalkoztak a hétköznapi feladatellátásának olyan részleteivel, mint az elkölthető jövedelmek megteremtése, vagy a működtetés, üzemeltetés, ellenőrzés és felügyelet kérdései. Márpedig egy rendszeren belül az üzemeltetéstől intézményileg elszigetelten aligha lehet sikeres (vagy legalább is fenntartható) fejlesztő tevékenységet folytatni.

A területfejlesztés 2007-ben intézményileg is összetalálkozott – illetőleg álláspontom szerint össze is olvadt – az uniós támogatások felhasználását koordináló nagy intézményrendszerrel, ekkor kezdődött meg ugyanis a II. Nemzeti Fejlesztési Terv (Új Magyarország Fejlesztési Terv) megvalósítása, amelyben a regionális fejlesztési ügynökségek immár önálló, valódi decentralizált program végrehajtóként tűntek fel az ún. Regionális Operatív Programok (ROP) körében elérhető támogatások felhasználást koordináló ún. Közreműködő Szervezetekként.

Ezt követően megkezdődött az 1996. évi XXI. törvénnyel létrehozott területfejlesztési intézményrendszer lassú leépülése, amely azzal folytatódott, hogy a 2010-ben hivatalba lépő második Orbán-Kormány az új Alaptörvényben egyértelműen a megyét jelölte meg a központi és a helyi közigazgatás közbenső térszintjeként,⁴⁴⁷ amellyel egyben kihúzta a talajt a korábbi években burjánzásnak indult régiós modellek alól. Ezt követően az új önkormányzati törvény⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ A Kormány a 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozatban célul tűzte a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési régiókká alakítását, ill. hosszú távon a regionális önkormányzatok intézményesítését.

⁴⁴⁷ Alaptörvény F) cikk (2) bekezdése: „Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.”

⁴⁴⁸ Ld. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 27. § (1) bekezdését: „A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.”

már a megyei közgyűlések hatáskörébe helyezte a területfejlesztési feladatok koordinálását, amelynek egyenes következményeként 2012. január 1-jétől a területfejlesztési törvényből is eltűntek⁴⁴⁹ a regionális fejlesztési tanácsok (és ezzel a korábbi ötszintű intézményrendszer négy szintűvé vált). Végezetül a területfejlesztési intézményrendszer regionális szintje álláspontom szerint azzal kapta meg a kegyelemdőfést, hogy a 2014 és 2020 között regionális fejlesztésekre felhasználható európai uniós támogatások immár egy integrált, a Miniszterelnökségről központilag koordinált operatív program (TOP) alatt váltak elérhetővé.

1.1.3.2. Az európai uniós támogatásokat lebonyolító intézményrendszer létrejötte

Az államszocializmus lebontásában élővas Lengyelország és Magyarország intézményi átalakulásának elősegítésére, az Európai Gazdasági Közösség 1990-ben indította el a PHARE segélyprogramot,⁴⁵⁰ amely az uniós támogatások hazai előfutára lett. A PHARE-rendszer a mai uniós támogatási rendszertől jelentős mértékben különbözött. Elsősorban, mert közvetlenül az Európai Bizottság által irányított (azaz nem decentralizált) volt, melynél fogva angol, illetve francia munkanyelvű és rendkívül bürokratikus módon szabályozott támogatási szisztémaként épült ki. Másodsorban, a ma elérhető forrástömeghez viszonyítva jóval szűkebb körű⁴⁵¹ volt, és az állami intézményrendszer átalakítása/fejlesztése érdekében alapvetően tapasztalatátadási, tanácsadási (*twinning*) és képzési projekteket finanszírozott.

A PHARE-rendszer angol-szász logikája teljesen idegen volt az akkori magyar közigazgatási kultúrától. Ráadásul egy PHARE-projekt sikeres megvalósítása egyidejűleg igényelt szakmai, európai uniós, projekt-menedzsment és angol vagy francia nyelvi ismereteket, melyek koncentráltan lényegében nem is voltak jelen a rendszerváltás utáni hazai igazgatási rendszerben. A támogatások felhasználási aránya (Ld. abszorpciós képesség) emiatt egyes években olyan rossz volt, hogy az Európai Bizottság kénytelen volt egy időre felfüggeszteni

⁴⁴⁹ 2011. évi CXCVIII. törvény 12. §-a módosította az 1996. évi XXI. törvényt, melynek következményeként 2012. január 1-től a regionális fejlesztési tanácsok regionális konzultációs fórumokká alakultak át.

⁴⁵⁰ *Pologne-Hongrie, Assistance à la Reconstruction Economique (PHARE)*: Lengyelország és Magyarország piacgazdasági átmenetét segíteni hivatott program, amelyről a Magyar Köztársaság és az EU Bizottság 1990. szeptember 3-án kötött keretmegállapodást.

⁴⁵¹ Hazánk 1990-2003 között a PHARE Program keretében összesen 1,487 milliárd euró értékben írt alá pénzügyi megállapodást. Ezzel szemben csak az ÚMFT forráskerete 22,4 Mrd euró.

folyósításukat.⁴⁵² Nem véletlen, hogy az 1998-ban felálló Kormány külön tárca nélküli miniszteri posztot hozott létre a PHARE segélykoordinációs – mint kiemelt kormányzati – feladatok ellátására. A Miniszterelnöki Hivatalon belül működő PHARE Titkárságtól elvárt legfőbb eredmény az volt, hogy hozza be a korábbi évek lemaradásait, illetve készítse fel a hazai intézményrendszert az előcsatlakozási alapok 2000-től ugrásszerűen megnövekvő támogatásainak fogadására.⁴⁵³

Az előcsatlakozási alapok az ezredforduló után a Strukturális és Kohéziós Alap támogatások fogadására történő felkészülés jegyében nyíltak meg. Ezen belül a PHARE 2000 Program a korábbi PHARE támogatások megújított változataként jelent meg. A másik két előcsatlakozási alap pedig új támogatási területeket kapcsolt be a finanszírozó rendszerbe. Így a SAPARD Program⁴⁵⁴ a mezőgazdaság, míg az ISPA Program⁴⁵⁵ a környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra-fejlesztés területén jelentette az első igen komoly volumenű fejlesztési eszközt. Tervezésük meglehetősen központosítottan folyt, e munkában alapvetően a Miniszterelnöki Hivatal, valamint a fejlesztésekkel érintett ágazatok vettek részt.

Az előcsatlakozási alapok a teljes jogú uniós csatlakozásig, illetve az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (2004-2006) végrehajtásának megkezdéséig tették lehetővé a forrásfelhasználást, és ez már kimondottan annak próbája volt, hogy a Magyarország képes-e felszívni 2004-től évi 300 Mrd Ft, 2007-től pedig évi közel 1000 Mrd Ft uniós támogatást. Hogy mekkora volt a fejlődés, és hogy miként vált a forrásfelhasználás tervezése – és maga a forrásköltés – iparaggá Magyarországon, mi sem mutatja jobban, hogy az előcsatlakozási alapok támogatásainak felhasználása már korántsem jelentett akkora problémát, mint a PHARE-pénzek elköltése félétizeddel korábban.

Mivel 2002-től igen nagy összegben váltak elérhetővé az Európai Unió fejlesztési célú forrásai, nem lehet csodálkozni azon, hogy a kormányzati tervező tevékenység teljesen az EU-s támogatás-felhasználás megtervezése alá rendelődt. Ekkoriban a legnagyobb kihívást az jelentette, hogy 2002 és 2004

⁴⁵² Így pl. a 1995. évi pénzügyi keretet még 1997-re sem sikerült felhasználni.

⁴⁵³ A PHARE támogatások keretében Magyarország 1990 és 1998 között 800 millió euró összegben kapott támogatást gazdaságfejlesztésre és szerkezetátalakításra, agrárfejlesztésekre, infrastrukturális és környezetvédelmi fejlesztésekre, valamint később közigazgatás-fejlesztésre, illetve határmenti együttműködések támogatására.

⁴⁵⁴ *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* (mezőgazdasági és vidékfejlesztési célú speciális előcsatlakozási program).

⁴⁵⁵ *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession* (a strukturális alap politikákra felkészítő előcsatlakozási pénzügyi eszköz).

között ki kellett dolgozni az első – csonka finanszírozási periódusra szóló⁴⁵⁶ – Nemzeti Fejlesztési Tervet. A feladat fejlett kormányzati tervező tevékenységet feltételezett, e tervező munka során azonban jobbára csak az előcsatlakozási alapok felhasználásában szerzett intézményi tapasztalatokra, valamint néhány maréknyi szakigazgatási tervező elszántságra lehetett támaszkodni.⁴⁵⁷

1.1.3.3. Intézményesült kapcsolódás az Európai Unió tervező rendszereihez

Az I. Nemzeti Fejlesztési Tervben (2004-2006), illetve a Kohéziós Alap Stratégiában meghatározott támogatáspolitikai célok megvalósítása érdekében 2004-ben útnak indított Strukturális és Kohéziós Alap támogatási rendszer óriási előrelépést jelentett a hazai támogatáspolitikai intézményrendszer fejlődésében. Nemcsak a forrástömeg volt többszöröse a korábbiaknak, a források felhasználásának tervezése és a megvalósítást támogató intézményrendszer is gyökeresen eltért a korábban megszokottaktól. A különbséget a korábbi PHARE támogatási rendszerhez képest főként az jelentette, hogy az I. Nemzeti Fejlesztési Terv keretében egy decentralizált támogatási rendszer (EDIS)⁴⁵⁸ jött létre, magyar munkanyelvű tervező és programvégrehajtó intézményrendszerrel, továbbá önálló – kizárólag rendeleti⁴⁵⁹ – jogi szabályozási keretekkel. Az Európai Bizottság kizárólag a fontosabb stratégiai dokumentumokat, valamint az 50 millió eurót meghaladó értékű kiemelt projektek terveit kérte be véleményezésre. A tervek lebontása részletes programokká és kiemelt projektekévé, valamint a pályázatadás innentől már nemzeti hatáskörben történt.

⁴⁵⁶ Hazánk 2004. május 1-jei uniós csatlakozására tekintettel, az I. Nemzeti Fejlesztési Terv a 2000. január 1-től 2006. december 31-ig tartó hétéves uniós költségvetési időszak utolsó három évére (2004-től 2006-ig) készülhetett el.

⁴⁵⁷ A decentralizált támogatási rendszerekre való felkészülés jegyében 1998 és 2000 között a gazdasági tárca koordinálásával folyt egy kísérleti projekt az Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása érdekében. Később ez lett az alapja a Széchenyi Tervnek (2000-2002) is, mely azonban fontos kivételt képez, mivel nem külső, hanem saját nemzeti forrásokra alapozódott, továbbá mögötte egy önálló kormányzati gazdaságpolitika állt. Ilyen módon a Széchenyi Terv – bár csak jóval kisebb volumenű fejlesztési forrásokra alapozódhatott és megvalósulásának ideje is korlátozott maradt – az alapját képező kétéves költségvetési tervezéssel együtt inkább az elsődleges tervezési folyamatokhoz tartozott, mely tervezési szempontból igen figyelemre méltó.

⁴⁵⁸ EDIS: *Extended Decentralised Implementation System*, azaz „Kiterjesztett Decentralizált Lebonyolító Rendszer.”

⁴⁵⁹ A Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásának és megvalósításának törvényi szintű szabályozása az elmúlt évtizedben többször is felmerült, 2006 tavaszán koncepció is készült a „fejlesztéspolitikai törvény”-ről, a kérdés végül mindig idő- és kapacitáshiányra hivatkozva került le a napirendről.

Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv kritikai elemzésébe itt most nem belemenve,⁴⁶⁰ fontosnak tartok annyit kiemelni, hogy már akkoriban is számos gátló tényező hátráltatta a megfelelő tervezést. Így a kormányzati gazdaságpolitika, a szakigazgatási szakpolitikák, valamint ehhez mérten a támogatáspolitikai (fejlesztéspolitika és területpolitika) közötti viszony meghatározatlansága, a szakigazgatási és regionális szerepek, ill. felelősség tisztázatlansága. Nem különben, hogy a kormányzati szervek ebben az időben jellemzően nem rendelkeztek a Nemzeti Fejlesztési Terv időszakára vonatkozó, legitim fejlesztési koncepciókkal, illetve stratégiákkal. A rendelkezésre álló ilyen dokumentumok sok esetben elavultak vagy módszertani szempontból egymással teljességgel összehasonlíthatatlanok voltak. Mindez meglehetősen gyenge alapokat szolgáltatott a 2007 és 2013 közötti időszakra szóló II. Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítéséhez.

A korábbiakból okulva a kormányzat már 2004-ben hozzászólott a II. NFT kidolgozásához. A tervezés maga is projektszerűen folyt, így kiterjedt a nemzetközi tapasztalatok összegyűjtésére („Kilátó Projekt”) és a hazai stratégiai dokumentumok összegyűjtésére („Fundamentum Projekt”). Emellett a tervezésért felelős kormányhivatal a II. NFT-t egy hosszabbtávú és tágabb nemzeti stratégiai keretbe kívánta helyezni. Ennek köszönhető, hogy 2004 és 2005 között – az I. NFT végrehajtási nehézségeivel párhuzamosan – folyt egy legalább 2020-ig irányadó Átfogó Fejlesztési Terv egyeztetése is. Ez a később sajnos elhalt törekvés álláspontom szerint helyes és szakmai szempontból teljesen igazolható volt, hiszen arra irányult, hogy az EU-s támogatáspolitikát összeépítse a hazai fejlesztéspolitikával, vagy másképpen fogalmazva, a másodlagos tervezési folyamatokat az elsődleges nemzetgazdasági tervezés szintjére emelje.

A többször és több pályán újrainduló átfogó tervezési folyamat végül 2005-ben az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK) és az Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) egyidejű elfogadásával ért véget.⁴⁶¹ Az OFK az Átfogó Fejlesztési Terv kidolgozására indult folyamat eredményeként, míg az OTK a területfejlesztési törvény kötelező előírásai alapján született meg. A két dokumentum egymástól való műfaji elhatárolása nem egyszerű, mert inkább csak időtávukban és a területi szempontok megjelenítésében különböztek. Álláspontom szerint mindkettő hasonlóságot mutat abban, hogy fontos állami működési elvek gyűjteményei voltak, melynek megfelelően az összes lehetséges

⁴⁶⁰ SÁNTHA-VIGVÁRI i. m. 199.

⁴⁶¹ Ld. a 96/2005. (XII. 25.) OGY határozatot az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról, illetve az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY *határozatot*.

célt tartalmazták. Ennek következményeként ugyanakkor elveszett belőlük a stratégiai jelleg, illetve nem volt azonosítható bennük az ország fejlesztésének fő fókusza.

Az elnyúló tervezés számtalan kommunikációs alkalmat is teremtett a kormányzat számára a tervek mögött meghúzódó (szak)politikák nyilvános bemutatására. A kormányzati kommunikáció ezt felismerve egymás után hirdette meg az újabb és újabb „kommunikációs” – azaz többnyire csak a kormányzati kommunikációban létező – terveket. Így született meg pl. az I. és a II. Európa Terv, továbbá a 2006-os országgyűlési választási kampány során a II. NFT így keresztelődött át „Új Magyarország Fejlesztési Terv (2007-2013)”-re, amelyet egyidejűleg a Gyurcsány-kormány programjaként is újrahasznosítottak az akkori kormánypártok.

A 2007 és 2013 közötti hétéves támogatási ciklus megkezdésével egy időre feladat nélkül maradtak a támogatáspolitikai intézményrendszer tervezői. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) végrehajtási üzemmódba került, ezért a Tervezési Operatív Bizottság (TOB) 2007 év végén beszüntette munkáját, és helyét az egyes operatív programok végrehajtását nyomon követő monitoring bizottságok vették át. Ezzel együtt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségen belül is átszervezéseket hajtottak végre: a tervezési elnökhelyettség megszűnt, a tervező-elemző főosztályok hirtelen egyetlen osztályra zsugorodtak össze, mellyel együtt az erőforrásokat a végrehajtási elnökhelyettséghez csoportosították át.

Közigazgatás-fejlesztési szempontból fontos megjegyezni, hogy a 2007-ben megkötött, 22,4 milliárd euró összértékű (cca. 8.300 milliárd Ft.) EU-magyar Közösségi Támogatási Keretszerződés (KTK) nevesítette – egyebek mellett – az Államreform Operatív Programot (ÁROP) és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Programot (EKOP).⁴⁶² Ebből az ÁROP-ban nevesített fejlesztésekre lehívható keret mintegy 53 milliárd forint, míg az EKOP-ra lehívható keret cca. 122,5 milliárd forint volt.⁴⁶³ Fontos hangsúlyozni, hogy Magyarországon az ÁROP és az EKOP volt az első két olyan korszerű, közigazgatásfejlesztési stratégiai tervdokumentum, amelyhez jelentős összegű forrást is rendeltek, továbbá amelyekhez egy fejlett nyomon követő (monitoring) és ellenőrző mechanizmus is kapcsolódott. Ennek eredményeként az ÁROP és EKOP projektek keretében megvalósult fejlesztések valós, Magyarországon mérhető

⁴⁶² Forrás: https://www.palyazat.gov.hu/umft_operativ_programok (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁴⁶³ Ld. DÁNYI Gábornak a Miniszterelnökség európai uniós fejlesztések koordinációjáért felelős helyettes államtitkárának előadását 2015. november 7-én a balatonfüredi VI. InfoTér Konferencián. Forrás: <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20151107/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

elmozdulást eredményeztek intézmény- és szervezetfejlesztési, közigazgatási képzési, adminisztratív tehercsökkentési, valamint elektronikus infrastruktúra- és szolgáltatásfejlesztési szempontból.

Folytatva a kronologikus sort, a támogatáspolitikai tervezés a 2007. évi „csúcsra járatást” követően csak – öt évvel később, 2012. év végén – a 2014 és 2020 közötti támogatási periódust érintő tervezési előkészületek megkezdésekor ébredhettek fel „csipkerózsika álmukból”. A kezdő lökést az 1423/2011. (XII. 6.) Korm. határozat szolgáltatta, mely eredetileg a Nemzeti Stratégiai Referencia Keretben (NSRK) az Európai Bizottsággal leszerződött 2007-2013 közötti támogatások kifizetéseinek gyorsításáról szolt. Ennek 13. pontja ugyanakkor előírta egy tárcaközi munkacsoport felállítását is a 2014 és 2020 közötti támogatások lebonyolításának eljárásrendjével kapcsolatos előkészítő munkák megkezdése érdekében. Az átfogó, nemzeti szintű tervezési folyamat ismételt beindításához egy további impulzust a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal létrehozásáról szóló 248/2011. (XII. 1.) Korm. rendelet adott, melynek értelmében 2012. év folyamán megkezdődött egy XXI. századi, korszerű, átfogó tudásra, valamint immár képzett stratégiai tervező és elemző szakemberekre épülő tervezési, illetőleg szakmai központ létrehozása.

Mivel a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal (NTH) a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) háttérintézményeként jött létre és feladatköreiben nagyon is hangsúlyos volt a makrogazdasági kutató és elemző tevékenység, szakigazgatási meghatározottságai miatt csak kevéssé tudott a teljes kormányzat munkáját lefedő tervezőközpontként működni. Ez az NGM alatti gyámság a KSIR-rendelet kidolgozása kapcsán is világosan látszott, amikor a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium teljes kormányzati stratégiai irányítást – és a költségvetési tervezést – lefedő elképzeléseivel többször is ütközésbe került az NTH-val és az azt felügyelő NGM-mel. Ennek ellenére az NTH-nak a következő években – 2014. év végi megszűnéséig – átmenetileg sikerült mértékadó szakmai műhellyé és információs központtá válnia.⁴⁶⁴

⁴⁶⁴ Azt az alapításkori célját ugyanakkor, hogy egy olyan nemzeti szintű stratégiai, gazdasági és területi tervezést koordináló központtá váljon, mely módszertani iránymutatásokat és ajánlásokat adhat ki a közigazgatási szervek számára már nem tudta elérni, mert a Kormány – a 2014-20-as támogatási ciklus végrehajtásának megkezdése okán végrehajtott átszervezések egyik intézkedéseként – 2014. év végén a 26/2014. (XII. 15.) Korm. rendelettel jogutód nélkül megszüntette az NTH-t. Ennek kapcsán sajnálattal állapítom meg, hogy a történelem kormányzati szervezetre tekintet nélkül ismételte meg önmagát. Ugyanis itt is hasonló forgatókönyv valósult meg tehát, mint 2007 végén, amikor a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségen belül megszűnt a tervezési elnökhelyetteség. Sajnálatos, hogy az évek alatt megszerzett kormányzati tervezési tapasztalatokat a kormányzat nem raktározta el a későbbi évekre, azt

Mindeközben 2012-re már minden magyarországi döntéshozó számára megismerhető volt az az Európai Bizottság „Európa 2020” Stratégiára vonatkozó javaslata, valamint a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves Pénzügyi Keretről, illetőleg a megújított Strukturális és Kohéziós Alap rendeletekről szóló elképzelései. Ezekhez kapcsolódóan az Európai Bizottság 2012. március 14-én közzétette azt a Közös Stratégiai Keret (*Common Strategic Framework – CSF*)⁴⁶⁵ című dokumentumot, amely meghatározta azt a 11 fejlesztési területet, amelyekre 2020-ig koncentráltan lehet forrásokat felhasználni:

1. kutatás, technológiafejlesztés és innováció erősítése;
2. az IKT technológiák hozzáférhetőségének, használatának és minőségének javítása;
3. a kis- és középvállalkozások (kkv), a mezőgazdasági és a halászati és akvakultúra-ágazat versenyképességének javítása;
4. az alacsony CO₂-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban;
5. az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, kockázatmegelőzés és -kezelés ügyének támogatása;
6. a környezetvédelem, és az erőforrás-hatékonyság előmozdítása;
7. a fenntartható szállítás támogatása és a kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban;
8. a foglalkoztatás előmozdítása és a munkaerő mobilitásának támogatása;
9. a társadalmi befogadás előmozdítása és szegénység elleni küzdelem;
10. beruházások az oktatás, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás területén;
11. intézményi kapacitások javítása és hatékony közigazgatás.

Természetesen a fentiek szinte teljes mértékben egybeesnek azokkal a hosszú távú szakpolitikai célokkal, amelyeket az Európa 2020 Stratégia 2010-ben meghatározott. Ebből két dologra is következtethetünk: (1) európai uniós szinten nem különíthető el egymástól elsődleges és másodlagos tervezés; (2) Európában a támogatáspolitikai (másodlagos) *makro* szintű tervezés a szakpolitikai (elsődleges) tervezésnek természetes módon alárendelt állami tevékenység. Ez alapján az uniós támogatáspolitikai csupán az egyik – kétségt kívül fontos – eszköze a hosszú távú szakpolitikai célok megvalósításának.

az intézményrendszer folyamatában nem hasznosítja, hanem 5-7 évente mindig kampányszerűen – a lehívható EU-s támogatások maximalizálásának céljával – esik neki a tervezésnek.

⁴⁶⁵ Forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

Az uniós követelmények ismeretében a magyarországi támogatáspolitikai tervezés tovább haladt és a Kormány 2012. június 15-én létrehozta a Fejlesztési Kabinetet, majd egy hónappal később a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságot,⁴⁶⁶ amely átvette a félévvel korábban felállított előkészítő munkacsoport feladat- és hatásköreit. Ezt követően megkezdődött a Közös Stratégiai Keret alá tartozó alapok támogatásaira irányuló tervek előkészítése.

A 2014 és 2020 közötti európai uniós támogatáspolitikai időszakra készült első kormányzati terveket a nyilvánosság 2013 júniusában ismerhette meg, amikor a Nemzetgazdasági Minisztérium államtitkára – az ilyenkor kötelező ún. civil partnerségi egyeztetések első fordulója alkalmából – mintegy 150 társadalmi szervezet (NGO) képviselője előtt ismertette a Magyarország és az Európai Bizottság között megkötendő ún. Partnerségi Megállapodás⁴⁶⁷ első tervezetét. Ezt követően az események felgyorsultak, illetőleg több szálon folytak tovább. Egyrészt megkezdődött a Partnerségi Megállapodás tervezetének egyeztetése az Európai Bizottsággal és a társadalmi szervezetekkel, másrészt a megkezdődött a Partnerségi Megállapodásban körvonalazott Operatív Programok szövegének kidolgozása.⁴⁶⁸

A Kormány végül – az Európai Unió költségvetéséről folyó viták elhúzódása miatt – csak 2014. szeptember 11-én írta alá a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó Partnerségi Megállapodást az Európai Bizottsággal. Ennek értelmében Magyarország jogosulttá vált 24 998 780 413 euró (+15% magyar társfinanszírozás = 8.970 Mrd Ft) összegű fejlesztési forrás lehívására a megállapodásban meghatározott Operatív Programok (OP) szerinti célokra.⁴⁶⁹

Közigazgatás-fejlesztési szempontból fontos, hogy a Partnerségi Megállapodás nevesítette a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programot (KÖFOP). Az ebből lehívható közel 795 millió euró⁴⁷⁰ – a

⁴⁶⁶ Ld. a 140/2012. (VII. 2.) Korm. rendeletet a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról.

⁴⁶⁷ A Partnerségi Megállapodás lényegében egy nemzetközi szerződés, melyet az Európai Bizottság a Kormány képviselőjével köt meg, és amely meghatározza a 2014 és 2020 között elérhető támogatások mértékét, a főbb támogatási célokat, ezek mentén a finanszírozható beavatkozások (operatív programokat) és az ezek tekintetében tervezett forrásmegosztási arányokat. A Partnerségi Megállapodás jelentősége, hogy érvényes jogcímet jelent a strukturális és kohéziós alap támogatások megszerzésére és kifizetésére.

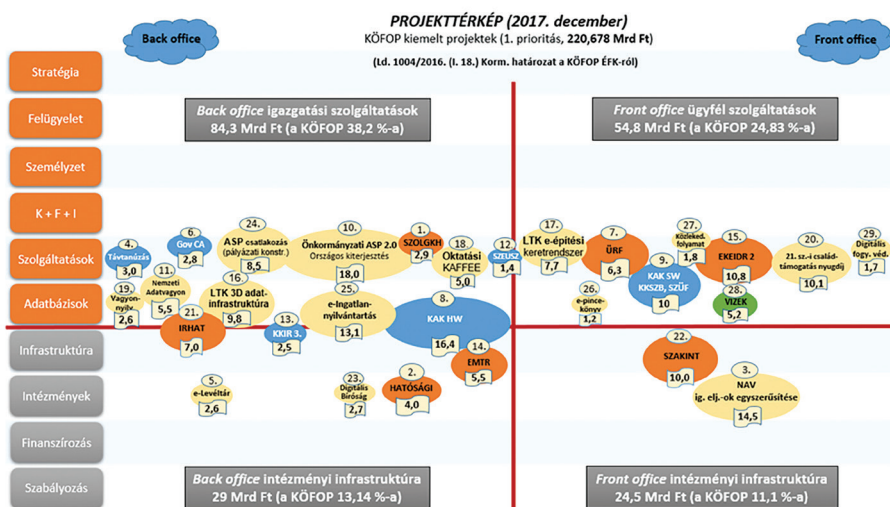
⁴⁶⁸ Az operatív programokat a Kormány 2014. november 20-án nyújtotta be az Európai Bizottságnak, melyek 2015. évi jóváhagyását követően megkezdődhet a támogatási konstrukciók meghirdetése és a források kihelyezése.

⁴⁶⁹ Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra, Budapest, 2014. augusztus 15., 98., forrás: http://ec.europa.eu/contracts_grants/agreements/index_hu.htm (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁴⁷⁰ Uo.116.

kötelező nemzeti társfinanszírozással együtt mintegy 285 Mrd Ft – összegű fejlesztési keret jelentős hatással volt a következő évek közigazgatására, mely 2020-ig a felesleges adminisztratív terhek csökkentésére irányuló szervezetfejlesztéseket és elektronikus ügyintézési szolgáltatásfejlesztéseket, valamint a közsféra személyi állományának kompetenciafejlesztését támogatta.

A KÖFOP-ból megvalósuló fontosabb közigazgatási fejlesztési projekteket az alábbi többdimenziós ábra („projekttérkép”) foglalja össze. Ez alapján megállapítható, hogy a KÖFOP projektek túlnyomó része – a korábbi ÁROP és EKOP projektekkel szemben – szolgáltatásfejlesztésre, illetőleg adatrendszerfejlesztésre irányultak, és csak kisebb részük tartalmazott infrastruktúra vagy intézményfejlesztést.



12. ábra: Releváns KÖFOP projektek (2014-2020, saját ábra, 2018)

Ezt követően a másodlagos, *makro* szintű állami tervező munka legutóbb azután élénkült fel, hogy az EU Általános Ügyek Tanácsa megvitatta a 2021 és 2027 közötti hétéves időszakra vonatkozó európai uniós költségvetés prioritásait.⁴⁷¹ Nem sokkal később nyilvánosságra került az Európa 2030 Stratégia,⁴⁷² mely az elkövetkező évtizedben a kulcsfontosságú alatechnológiák (*Key*

⁴⁷¹ Forrás: Európai Bizottság, <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/gac/2018/09/18/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁴⁷² Forrás: Európai Bizottság, <https://tinyurl.com/3mnzc2rc> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

Enabling Technologies – KET)⁴⁷³ alkalmazására, a fenntartható fejlődésre és a környezetvédelemre, valamint a fenntartható gazdasági növekedésre fókuszál.

A fenti európai uniós kezdeményezésekre reagálva a Kormány elfogadta a 2021–2027 programozási időszakra való felkészülés keretében új forráselosztási eszközök kidolgozásáról szóló 1064/2019. (II. 25.) Korm. határozatot. Ennek 11. pontja felhívta az európai uniós források felhasználásában érintett minisztereket, hogy 2019. év végéig gondoskodjanak a 2021–2027 programozási időszakban alkalmazandó támogatási felhívások (támogatási konstrukciók, pályázati kiírások) előkészítéséről, illetőleg az ezek alapján megvalósítandó fejlesztési projektek kidolgozásának megkezdéséről.

Érdekes módon tehát – a korábbi magyar gyakorlattal ellentétben – a Kormány a 4. európai uniós támogatáspolitikai ciklus⁴⁷⁴ megkezdésére készülve változtatta a stratégián. Ezúttal nem felülről – a hosszú távú, komplex társadalom- és gazdaságfejlesztési tervek kidolgozásának megkezdésével –, hanem alulról – konkrét projektek és támogatási felhívások előkészítésével – indította meg a másodlagos, *makro* szintű állami tervezési folyamatot. Utóbbi jelen dolgozat leadásakor még folyamatban volt. Az Európai Tanács 2020. február 20-21-i rendkívüli ülésén nem sikerült kimotozítani négy nettó befizető tagállamot⁴⁷⁵ abból az álláspontjukból, hogy – többek között az Egyesült Királyság kilépése miatt – bruttó nemzeti jövedelmük (GNI) 1%-ánál magasabb összeget fizessenek be a közös európai uniós költségvetésbe. (*Charles Michel*, az Európai Tanács elnöke előzetesen 1,074%-ra tett javaslatot.)⁴⁷⁶

A fentiek a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó összeurópai tervezés törvényszerű elhúzóadásához vezetnek, hiszen a többéves költségvetési keret rögzítése nélkül nem lehet lezárni következő időszakra vonatkozó támogatáspolitikai szabályok előkészítésének folyamatát, nem lehet dönteni az egyes tagállamok partnerségi megállapodásainak tartalmáról, így az azokba illesztett Operatív Programokról sem, végső soron pedig 2020-ig nem lehet időben előkészülni az új támogatási felhívásokkal.

⁴⁷³ Ld. a mikro- és nanoelektronikát, a fotonikát, a nanotechnológiát, a biotechnológiát, a fejlett anyagokat és a korszerű gyártási folyamatokat.

⁴⁷⁴ Az 1. (csonka) ciklus 2004-től 2006-ig tartott, a 2. ciklus 2007-től 2013-ig, a 3. ciklus 2014-től 2020-ig.

⁴⁷⁵ Ausztria, Hollandia, Dánia, Svédország.

⁴⁷⁶ Ld. „*Megállapodás nélkül zárt az EU-csúcs*”, Portfolio/MTI, 2020. február 21., forrás: <https://tinyurl.com/mr2hsxab> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

1.2. Az intézményi (mikro) szintű tervezés helyzete

Ebben a fejezetben azt vizsgálom, hogy a *tervezés* – a rendszerváltástól kezdődően napjainkig – mit jelentett *mikro* szinten, azaz a közigazgatási szervek mindennapjaiban. Ennek kapcsán olyan kérdések tehetők fel, hogy egyáltalán jelen volt-e, jelen van-e a tervezés az intézmények irányításával összefüggő napi vezetői gyakorlatokban? Ha pedig igen, akkor kérdés, hogy a tervezés milyen területeken terjedt el és milyen szervezeti funkciókat támogat?

A témával kapcsolatban mindenekelőtt fontos megjegyezni, hogy a közigazgatáson belül *mikro* szinten – azaz az egyes közigazgatási szervek szintjén – adaptálhatók a leginkább az üzleti szférában már évtizedek óta sikerrel alkalmazott stratégiai menedzsment megoldások. Mert míg *makro* szinten az üzleti stratégiák és szakpolitikai stratégiák között áthidalhatatlan működési logikabeli különbségek mutathatók ki, addig *mikro* szinten az egyes piaci szereplők megoldásaira sokkal könnyebb szervezeti analógiákat találni. Ilyen módon a vállalati stratégiák és a közigazgatási szervek intézményi stratégiai jól párhuzamba állíthatók. A továbbiakban tehát az képezi vizsgálódásom tárgyát, hogy a közigazgatási szervek mennyire aknázzák ki az intézményi szintű stratégiai menedzsmentben, azaz a szervezeti stratégiák készítésében és gyakorlati alkalmazásában rejlő elméleti lehetőségeket.

Ezen a szinten az állam (a közigazgatás) tervező tevékenysége két aspektusból is elemezhető:

- egyrészt, vizsgálható az egész szervezetre kiterjedő *intézményi szintű tervek* (pl. munkatervek, intézkedési tervek, stratégiák) *léte*, száma, minősége és jelentősége;
- másrészt, vizsgálható, hogy egy *szervezet bármely funkcióját* – legyen az az alapfeladatai körébe sorolandó szakmai funkció, vagy épp ez utóbbiak ellátását támogató egyéb működési, üzemeltetési funkció – *támogatja-e módszeres tervező tevékenység*.

A továbbiakban a közigazgatási szervek intézményi szintű tervező (stratégiaalkotó) tevékenységét elemzem részletesebben, mellyel kapcsolatban itt jegyzem meg, hogy az intézmények alatt költségvetési szerveket értek, és a közszolgáltatások nyújtásában közreműködő állami és önkormányzati tulajdonú vállalatokkal nem foglalkozom.

1.2.1. Intézményi szintű tervek a közigazgatásban

Az egész szervezetre kiterjedő tervek kapcsán fontos utalni arra, hogy a tervezés egy alapvető vezetői funkció,⁴⁷⁷ így az ezzel kapcsolatos tevékenység szorosan kötődik az adott szervezet első számú vezetőjének feladatköréhez. Ahogyan pedig azt a XX. század elején a „tudományos vezetés” (*scientific management*) irányzat képviselői is megfogalmazták, a vezetői tevékenység lényegében elképzelhetetlen tervezés nélkül. Erről árulkodik a II. fejezet 2.2.1. alfejezetében már ismertetett táblázat is, melyben tehát látható, hogy a tervezés már közel 100 évvel ezelőtt is mindegyik definíciós kísérletnek alkotóeleme volt.

Definíciós kísérletektől függetlenül azonban a közigazgatásban az intézmények vezetői azt csinálják, amit számukra a jogszabályok előírnak. Márpedig Magyarországon az elmúlt években éppen az jelentette a problémát, hogy a közigazgatási szervek és vezetőik számára – néhány kivételtől eltekintve – a legutóbbi időkhöz nem volt jogszabályi előírás a tervezés. Az alábbiakban érdemes röviden áttekinteni, hogy a rendszerváltást követő években intézményi szinten, hol és milyen formában volt jelen a tervezés.

1.2.1.1. Intézményi stratégiák a közigazgatásban:

A legutóbbi évekig a közigazgatási szervek nem készítettek intézményi stratégiákat. Nem csak, mert nem volt előírás, hanem mert a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet kihirdetéséig nem volt megállapodás az alkalmazandó fogalmakban. A rendszerváltást követően az intézményi szintű tervezés a területfejlesztési intézményrendszerben indult újra. Itt a kistérségi társulások, a megyei, regionális és térségi fejlesztési tanácsok a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény értelmében nem csak térségi fejlesztési programokat állítottak össze, hanem saját szakmai tevékenységüket is igyekeztek – az európai uniós intézményektől megismert módszertanokat alkalmazva – megtervezni. Emellett csak sporadikusan említhetők olyan közigazgatási szervek, amelyek saját szervezetükre vonatkozott közép- és vagy hosszabb távú terveket készítettek volna. Ilyenként említhető ugyanakkor néhány rendvédelmi szerv (Országos Rendőrfőkapitányság, Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága, Országos Katasztrófavédelmi

⁴⁷⁷ Ld. GULICK és URWICK ún. POSDCORB-modelljében mindjárt az első helyen a „P” (*Plan* – tervezés) vezetői funkciója szerepel. (GULICK–URWICK i. m.)

Főigazgatóság), ahol az 1990-es évek végétől már állandó tervező apparátus állt fel. Az említett rendvédelmi szervek ugyanakkor nem használtak egységes módszertant a tervezéshez, a felettes szervek számára benyújtott tervdokumentumaik ezért nehezen voltak összehasonlíthatók időtárukban (3 évtől a 10 évig), elnevezésükben (fejlesztési koncepció, szervezetfejlesztési stratégia, hosszú távú fejlesztési program, intézkedési terv stb.) és belső tartami felépítésükben.

Az ezredfordulót követő évtized végére egyre furcsábbá vált, hogy miközben társadalmilag lassan megszokott dologgá vált, hogy a nagyobb szervezetek rendelkeznek leírt stratégiai elképzelésekkel, a közigazgatási vezetők egyre gyakrabban magyarázkodni kényszerültek a tekintetben, hogy az nem előírás, hogy stratégiai dokumentuma legyen a szervezetüknek.

Személetbeli változást először a 2007 és 2013 közötti időszakra szóló Államreform Operatív Program (ÁROP)⁴⁷⁸ hozott, mely az 1. számú prioritás alatt („Folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés”) éppen a stratégiai jellegű, integrált és eredményközpontú kormányzás megeremtését fogalmazta meg. A többi operatív programhoz képest parányi költségvetésű ÁROP közigazgatási kultúrára gyakorolt hatása később jelentősnek bizonyult. Az ÁROP ugyan nem minden előre eltervezett területen nevezhető eredményesnek, de tény, hogy a szervezetfejlesztési intézkedések körében 2007 és 2013 között elindított kiemelt projektek és meghirdetett pályázatok hatására a közigazgatási intézmények új erővonalak mentén rendeződtek újra. A forráshiányos költségvetési szervek körében igen népszerű ÁROP-pályázatok kiírásaiban – többek között – az alábbiak szerint jelent meg az új szemléletmód.⁴⁷⁹

- „Az 1.1. alprioritás a kormányzási és önkormányzási képességet javítja, ennek keretében kiemelt hangsúlyt kap a stratégiai menedzsment megerősítése.”
- „E beavatkozás célja a kormányzás javítása érdekében a stratégia által vezérelt szakpolitikai gondolkodás főként szervezeti feltételeinek megeremtése a központi közigazgatásban és az önkormányzatok esetében a komplex kistérségi társulásoknál.”
- „Ennek keretében a minisztériumok működésében meghonosításra kerül a projektmenedzsment eszköztára, a stratégiaalapú működés, továbbá a szervezeti teljesítmény nyomon követése.”

⁴⁷⁸ Ld. Államreform Operatív Program, 41. (forrás: http://www.terport.hu/webfm_send/202)

⁴⁷⁹ Ld. Államreform Operatív Program, 43–44.

- „A szakpolitika-alakítási ciklushoz integrált folyamatmodellén keresztül szükséges közelíteni, amiben kulcsfontosságú hangsúlyt kell kapnia a stratégiai menedzsmentnek.”
- „A döntés-előkészítési folyamatok átalakításakor kiemelt hangsúlyt kap a stratégiai és fenntarthatósági gondolkodás erősítése.”

A következő nagyobb áttörést a 2011. június 10-én nyilvánosságra hozott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program⁴⁸⁰ hozta. A röviden csak Magyar Programként hivatkozott dokumentum – elnevezése ellenére („program”) – valójában az első módszertani alapossággal és fegyvellemmel kidolgozott középtávú közigazgatás-fejlesztési „stratégia” volt Magyarországon, mely leváltotta azt a mintegy félszáz közigazgatás-korszerűsítési kormányhatározatot, amely rendszerváltozást követően különösebb összefüggés nélkül született. A korábbi, furcsa átmeneti időszakból csupán néhány emblematikus határozatot emelek ki:

- 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről: a 90-es évek első feladatterve az átfogó korszerűsítési feladatok végrehajtására;
- 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról: „A Közigazgatás Reformjának Programja” (megfogalmazódik benne célként az igazgatási munka hatékonysága, minősége, „állampolgárokat szolgáló jelleg”, egyszerűbb, gyorsabb költségtakarékosabb közigazgatás);
- 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről;
- 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a közigazgatás fejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről;
- 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról;
- 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról (támája az e-közigazgatás és a Magyar Információs Társadalom Stratégia);
- 1052/2005. (V. 23.) Korm. határozat a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól;

⁴⁸⁰ Forrás: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, <https://tinyurl.com/2p96tsyw> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

- 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról.

A fenti közigazgatás-korszerűsítési tárgyú kormány-előterjesztések általában sok előzetes munkabefektetéssel készültek (Ld. kutatások, elemzések, egyeztetések és hosszú indoklások), azonban nem épült köréjük a megvalósítást koordináló rendszer. Sőt, már a mellékletükbe kerülő kormányhatározatokkal kapcsolatban is sok kritika fogalmazható meg. Ez utóbbiakra jellemző, hogy

- az intézkedések felelősei nem mindig voltak egyértelműen meghatározottak (pl. „felelős: érintett miniszterek”, vagy „felelős: valamennyi miniszter”);
- a feladatokhoz nem rendeltek egzakt határidőket (pl. határidő: azonnal” vagy „határidő: folyamatos”);
- a közzétételt követően az egyes feladatok végrehajtását nem követték szoroson figyelemmel, illetőleg nem egy központból koordinálták;⁴⁸¹

A fent bemutatott feladatkitűzési technikákhoz képest a Magyary Program egy olyan állandó struktúrát hozott létre, amely elvileg sok éven keresztül stabil maradhatott volna, amennyiben a helyzetelemzési adatokat a programfelelős időnként frissíti, majd ennek adekvát módon a prioritásokat és a szükséges beavatkozásokat kisebb vagy nagyobb mértékben módosítja. Az üzleti stratégiákból ismert helyzetelemzés, jövőkép, stratégiai út és feladat lebontások logika mellett a Magyary Program fontos újítása volt, hogy mind a helyzetelemzést, mind pedig a stratégiai célok meghatározását ugyanabban a „Szervezet”, „Feladat”, „Eljárás”, „Személyzet” négyelemű tematikus felosztásban végezte el, mint amelyet Magyary Zoltán közigazgatás-racionalizálási kormánybiztosként is alkalmazott a Bethlen-Kormányban 1931-ben.⁴⁸²

A Magyary Program másik reform erejű újítása az volt, hogy – a rendszerváltás utáni történelemben először – ténylegesen is erőforrásokat rendelt a benne megfogalmazott stratégiai célokhoz. Az eszközöknek ezt a célokhoz rendelését nevezzük a valóságban programozásnak, amely során a Magyary Program a már korábban említett két európai uniós finanszírozású operatív programra –

⁴⁸¹ Így született meg az általam csak „rakott palacsintának” nevezett feladat kiosztó rendszer, mely tehát a különböző közigazgatás-korszerűsítési kormányhatározatok egymásra rétegzésével épül fel akként, hogy a megvalósítást megelőzően mindig jön egy újabb feladatréteg, anélkül, hogy a korábbi feladat alapzatot bárki is vizsgálta volna, mely által az egész felépítmény az alapjaitól kezdődően csúszik szét.

⁴⁸² Ld. MAGYARY (1931) i. m.

az Államreform Operatív Programra (ÁROP) és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Programra (EKOP) – támaszkodott.

A 2011. évi Magyar Programhoz kapcsolódó kétéves intézkedési terv 33 intézkedést tartalmazott, melyen belül a 9. számú az „egységes stratégiai tervezési és monitoring rendszer” kialakítását tűzte ki célul. Ennek végrehajtása érdekében a Kormány még 2011 nyarán kiemelt fejlesztésként határozatban nevesítette a „A stratégiai irányítás megújítása a központi közigazgatásban” című projektet,⁴⁸³ melynek keretében elkészülhetett a kormányzati stratégiai irányításról szóló előterjesztés tervezete.⁴⁸⁴ A III. fejezet, 1.1. alfejezetében már ismertetett KSIR-rendelet már pontosan definiálta az intézményi stratégia fogalmát. Ennek értelmében az intézményi stratégia a szervezetre vonatkozó szakmai és szervezeti feladatokat megfogalmazó középtávú (4-10 éves) stratégiai tervdokumentum, amely tartalmazza

- a szervezetre vonatkozó mérhető működési és fejlesztési célokat és ezek alapján az elvégzendő feladatokat (többszintű közigazgatási szerv esetén az alacsonyabb szintű szervek működési és fejlesztési céljait);
- a célok és feladatok megvalósítását szolgáló beavatkozások célterületeit és ezek eszközeit;
- a szükséges költségvetési források meghatározását és ütemezését;
- a nyomon követés elvégzéséért felelős szerv, szervezeti egység vagy személy meghatározását.⁴⁸⁵

Természetesen 2012-ben a fenti jogszabályi definíciós elemeknek megfelelő stratégiai dokumentummal a költségvetési szervezetek lényegében egyike sem rendelkezett, ezért a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség még ugyanebben az évben pályázati felhívást tett közzé közigazgatási szervek intézményi stratégiáinak elkészítésére, amelyre első körben a minisztériumok, valamint az igazságszolgáltatási és igazságügyi szervek jelentkezhettek.⁴⁸⁶ Ezt követően az ÁROP további (2012-2013. évi) szervezetfejlesztési pályázati kiírásai keretében készültek intézményi stratégiák az alsóbb szintű igazgatási szerveknél.

Arra vonatkozóan nincsenek adatok, hogy jelenleg hány közigazgatási szervnek van intézményi stratégiája, ebben ugyanakkor támpontokat adhat az Állami Számvevőszék által 2011. óta minden évben több ezer szervezetre kiterjedően

⁴⁸³ ÁROP-1.1.21-2012-2012-0001. számú kiemelt projekt

⁴⁸⁴ Ld. az ez alapján a később kihirdetett 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet.

⁴⁸⁵ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 37. §

⁴⁸⁶ Ld. „Hatásvizsgálatok és stratégiák elkészítése”, ÁROP-1.1.19. számú kiemelt projekt, forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/3610> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

elvégzett Integritás felmérés, amely egyebek között a költségvetési szervek működésének stratégiai megalapozottságát is méri. A 2018. évi vizsgálat adatai szerint a kérdőívet kitöltő 3454 intézmény 52%-ának volt nyilvánosan közzétett stratégiája (mintegy 1800 szervezet).⁴⁸⁷

1.2.1.2. Költségvetési szervek elemi költségvetésének összeállítása

Ahogy azt a *makro* szintű állami tervezés kapcsán már rögzítettük, Magyarországon a költségvetési gazdálkodás tervezése a jogi szabályozási és intézményi megoldásokat tekintve meglehetősen fejlett tevékenység, illetőleg létező gyakorlat. Problémákat ezzel kapcsolatban a tervezés rövid ciklusai (éves költségvetési tervezés), a program alapú költségvetés-tervezésre való – legalább részbeni – áttérés elmaradása, valamint a hosszabb távú szakpolitikai tervezéssel való intézményesült kapcsolódások hiánya jelenthet.

Álláspontom szerint a költségvetési szervek szintjén – tehát *mikro* szinten – is ugyanazok a megállapítások tehetők. Így tervezési folyamat az Áht.-ben jól szabályozott, amely értelmében „az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv, kincstári költségvetésben, a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács, valamint az általuk irányított költségvetési szerv költségvetési rendeletben, határozatban megállapított bevételi és kiadási előirányzatai egységes rovatrend szerinti részletezéséről a Kormány rendeletében foglaltak szerint elemi költségvetést kell készíteni.”⁴⁸⁸ Azaz a központi szervek elemi költségvetését minden év február 28-ig a Kincstár végzi el, ami kézenfekvő megoldás, hiszen a Kincstár vezeti egységes számlájukat. Más – a törvényben felsorolt – szervek pedig önállóan terveznek. Mindkét esetben a folyamat részletesen szabályozott végrehajtási rendeleti szinten (Ávr.⁴⁸⁹).

A mindössze egyéves tervezési logikát és a szakpolitikai tervezéstől való hűvös távolságtartást a közigazgatási intézmények szintjén mostanra megtörik a mind jobban terjedő intézményi stratégiák,⁴⁹⁰ melyek ma már elképzelhetet-

⁴⁸⁷ *A közszféra integritásának elemzése új módszertan alapján*, összefoglaló tanulmány a 2018. évi Integritás felmérés eredményeiről, Állami Számvevőszék, 2019. május, forrás: <https://tinyurl.com/4fksv7eu> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁴⁸⁸ Ld. az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. 28/A. §(2) bekezdését.

⁴⁸⁹ 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról.

⁴⁹⁰ Ld. például a Magyar Igazságügyi Akadémia (forrás: <https://tinyurl.com/mrx359bz/>) a Gazdasági Versenyhivatal (forrás: <https://tinyurl.com/mrx359bz>, a Legfőbb Ügyészség (forrás: <https://tinyurl.com/musbcp5h>) vagy éppen a Csongrád Megyei Kormányhivatal intézményi stratégiáját (forrás: <https://tinyurl.com/ycxaavt2>), utolsó letöltés: 2021.02.28.

lenek költségvetési fejezet nélkül – így tehát több éves előrelátást igényelnek –, másrészt azok a különféle európai uniós támogatású projektek, amelyekből az elmúlt két évtizedben szinte minden jelentősebb szervezetnél megvalósul néhány.

Ilyen módon az intézményi szintű költségvetési tervezés napjainkra kiegészül azzal, hogy a gazdasági vezetőknek figyelmet kell fordítania az olyan, költségvetési éven áthúzódó tételekre, mint egy-egy fejlesztési projekt önerős részeinek a biztosítása, vagy akár egy több éves stratégiai erőforrás háttérének determinációként való kezelése. Az említettek új tudások megszerzését, illetve új technikák elsajátítását igényelték az intézmények pénzügyi/gazdasági vezetőitől, mint pl. több éves költségvetések készítése, projekt *cash flow* tervek, vagy akár költség-haszonelemzések készítése. A felsőoktatási intézmények esetében ehhez nyújt segítséget egy európai uniós támogatással⁴⁹¹ elkészített kézikönyv, mely az intézményi szintű stratégiai menedzsment folyamatok vezetéséhez nyújt módszertani támogatást.⁴⁹²

1.2.1.3. Intézményi munkatervek a közigazgatásban

A rendszerváltás után a tervutasításos gazdálkodással felhagyva a tervezés fogalom lényegében eltűnt a magyar közigazgatásból. A jogalkotásról szóló ma már nem hatályos 1987. évi XI. törvényben (Jat.), valamint a Kormány Ügyrendjéről szóló korabeli kormányhatározatokban⁴⁹³ hivatkozott „jogalkotási program”, valamint „féléves kormány-munkatervek” miatt azonban a minisztériumok ebben az időszakban is kénytelenek voltak félévre – esetenként egy évre – előretekintve havi bontásban ütemezni feladataikat. Ezek a *rövidtávú munkatervek* inkább általános sorvezetőként szolgáltak, mint sem szigorú értelemben vett tervek voltak. Annál is inkább, mivel bővebb meghatározásukat sem a korábbi Jat., sem a Kormány Ügyrendje nem tartalmazta, és végrehajtásuk módszeres ellenőrzése sem volt jellemző. Azt is tényként kell elkönyvelni, hogy a hosszútávú tervezés gyakorlatának teljes hiánya miatt ezeket a munkaterveket kezdetben nem magasabb szintű tervekből vezették le – sokkal inkább az egyeztetésbe bevont szervezeti egységek javaslatainak a gyűjteményeként álltak elő. A gya-

⁴⁹¹ TÁMOP 4.1.3 Adattár Alapú Vezetői Információs Rendszer (AVIR) projekt.

⁴⁹² Ld. Felvi.hu, Adattár Alapú Vezetői Információs Rendszer (AVIR) Kézikönyv, <https://tinyurl.com/23y8a74a>, Intézményi stratégiai menedzsment folyamat, forrás: <https://tinyurl.com/2xtmmk93> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁴⁹³ Ld. a Kormány ügyrendjéről szóló 1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat, illetve a 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozatot.

korlatban az is megfigyelhető volt, hogy a minisztériumok által alkalmazott megoldásokat (így pl. a félévre előretékintő feladattervezést) egyes alárendelt szervek átvették, ám ez – generális előírások hiányában – nem volt általános, és jelentősen függött az adott szervezetet irányító személy szerepfelfogásától, illetőleg egyéni vezetői stílusától.

Összességében az intézményi szintű rövidtávú (operatív) tervezés a közigazgatási szervek széles körét tekintve, akkor kezdett általánossá válni, amikor azt a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet ezt 2012. március 31-i hatállyal előírta a minisztériumokra, a kormányhivatalokra, a központi hivatalokra, a rendvédelmi szervekre, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokra. A jogszabály értelmében az intézményi munkaterv egy egyéves (naptári évre szóló) rövid távú stratégiai tervdokumentum, amely tartalmazza az adott időszakra vonatkozó szervezeti célokat, programokat és intézkedéseket, ezek teljesítési határidőit, illetve a megvalósításhoz szükséges személyi, tárgyi, szakmai és szervezeti feltételeket, valamint a felelősök meghatározását. Ha ez egyébként nem lett volna magától értetődő, a rendelet leszögezi, hogy az intézményi munkatervet „a szerv vezetője készíti elő, és azt a tárgyév január 15-ig az irányító vagy felügyelő miniszternek megküldi”, melyet követően azt a szervezet irányító vagy felügyelő miniszternek tárgyév február 15-ig el kell fogadnia, továbbá „elfogadását követően az adott szerv munkatársai számára elérhetővé kell tennie.”⁴⁹⁴

A rendelet hatályba lépését követően kialakult gyakorlatról kevés információ áll rendelkezésre. Feltételezhető, hogy a minisztériumok és a kormányhivatalok betartják ezeket a jogszabályi előírásokat. Ugyanakkor kérdés, hogy a többi központi államigazgatási szerv, illetve rendvédelmi szerv esetében ezek a határidők – egy miniszter szemszögéből nézve is – tarthatók-e. Ugyancsak elgondolkodtató, hogy a jogszabályi előírás a megközelítőleg 6000 önállóan gazdálkodó költségvetési szerv mintegy 5 %-át érinti – igaz a legfontosabb államigazgatási intézményeket.

Az alábbiakban olyan tervezési tevékenységeket igyekszem számba venni, amelyek *mikro* (intézményi) szinten valóban részei a közigazgatási mindennapoknak, mégsem sorolhatók az egész intézményt lefedő – szabályozott – tervező tevékenységek körébe. Ilyen szervezeti szintű *egyéb tervezési példaként* emelem ki a következőket.

⁴⁹⁴ Ld. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 30–32. §

1.2.2. Funkcionális intézményi tervek

Az ún. „funkcionális intézményi tervek” a közfeladatot ellátó szervezetek alaptevékenységi körébe tartozó szakmai feladatellátást támogató – azokat megalapozó – tervek, melyek rendszerint füzérszerűen kapcsolódnak egy átfogó intézményi stratégiához, de készülhetnek önmagukban is. Magyarországon az elmúlt években – az ÁROP támogatásoknak⁴⁹⁵ is köszönhetően – különösen a következő formák terjedtek el a közigazgatási intézményeknél:

- *Humánpolitikai vagy humánerőforrás-fejlesztési terv* (akár koncepció, stratégia vagy „program” elnevezéssel): a vezetés által meghatározott személyzeti politika megvalósításához kapcsolódó szervezeti állapot-felmérésre épített elképzelések és feladatok összessége, mely általában kitér a munkatársak kiválasztásával, motiválásával, teljesítményük mérésével, képzésével, premizálásával, illetőleg a szervezeti kultúra fejlesztésével összefüggő részletekre. A humánpolitikai tervek köréből kiemelhető két olyan terv fajta, amelynek elkészítése lényegében minden munkahelyre jellemző a közigazgatási szerveknél:
 - *Szabadságtervek*: a szervezeti humánerőforrás-gazdálkodással összefüggő, széles körben elterjedt gyakorlat, hogy a szervezetek éves vagy féléves szabadságterveket állítanak össze. A változatos formákban kivitelezett adatösszesítések lényege, hogy az intézmények vezetői előre lássák a humán kapacitások rendelkezésre állását (alapvetően a nyári és téli szabadságidőszakokban), majd ennek megfelelően ütemezzék a határidős feladatokat, illetőleg a szükség szerinti helyettesítéseket.
 - *Kiküldetési tervek*: különösebb módszertani ismereteket nem igénylő, rendszeres tervező tevékenysége a közigazgatási szervek többségének, hogy – alapvetően az elemi költségvetések megtervezését támogató – minden év elején összegyűjtik és havonta előre beütemezik a külföldre tervezett évközi utazásokat (lásd tanulmányutak, nemzetközi konferenciák, vegyes bizottságok, nemzetközi munkacsoportok). Ezekben az esetekben a tervezés jelentősége, hogy az éves kiküldetési tervben nem szereplő – váratlan utazásokat a költségvetési szerv gazdasági vezetője – fedezet hiányában – általában nem tudja engedélyezni.

⁴⁹⁵ ÁROP-1.1.8. számú támogatási konstrukció – „Stratégiai irányítás megújítása a központi közigazgatásban” forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/2917> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

- *Informatikai stratégia és informatikai biztonsági terv* (akár „politika”, „konceptió”, stratégia” elnevezéssel): informatikai stratégiák készítését az egykori Informatikai és Hírközlési Minisztérium írta elő a kormányzati szervek számára. Ez volt sokáig az egyetlen olyan központi közigazgatási rendelkezés, mely generálisan írta elő feladatként valamilyen terv elkészítését közigazgatási szervek számára. A feladat sokáig teljesen idegen volt az intézmények addigi megszokott működéséhez képest, és – intézményi stratégiák hiányában – maguk az IT stratégiák sem illeszkedhettek egy átfogóbb tervrendszerbe, ezért általánossá vált az ilyen feladatok kiszervezése külső szakértőkre. Később – a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet kihirdetését követően – a jogszabályok címzettei számára már könnyebben feldolgozható volt az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságról szóló 2013. évi L. törvény (Ibtv.), amely 2013. július 1-jei hatállyal számos tervezési feladatot írt elő. A törvény egyebek mellett bevezette, hogy a közigazgatási szervek vezetői kötelesek gondoskodni az elektronikus információs rendszerek védelméről,⁴⁹⁶ melynek érdekében kiadják a szervezet elektronikus információs rendszereire vonatkozó informatikai biztonságpolitikát, illetve meghatározzák a szervezet elektronikus információs rendszereinek informatikai biztonsági stratégiáját.⁴⁹⁷ Utóbbiak lényege a biztonsági célok, alapelvek és az adott szervezet vezetői elkötelezettségének bemutatása az információbiztonsági törvényben és annak végrehajtási rendeleteiben meghatározott biztonsági feladatok irányítására és támogatására. Az „információbiztonsági stratégia” ezen belül nem más, mint a törvény szerint megfogalmazott célok megvalósításának útja, módszere.
- *Kommunikációs terv* (akár „stratégia” vagy „program” megnevezéssel): egyértelműen a piaci szervezeteknél alkalmazott marketing- vagy marketingkommunikációs stratégia közigazgatási adaptációja a közigazgatási szerveknél. A kommunikációs terv mindig feltételezi egy magasabb szintű terv (pl. intézményi stratégia vagy valamilyen nagyobb projekt) létét, melynek megvalósítása kommunikációs eszközökkel is támogatandó. A kommunikációs tervek általában meghatározzák a szervezet által fontosnak tartott üzeneteket, azokat a

⁴⁹⁶ 2013. évi L. törvény (Ibtv.) preambuluma.

⁴⁹⁷ Ibtv. 11. §. § (1) bekezdés d-e) pontja.

célcsoportokat, amelyekhez ezek az üzenetek eljuttathatók, ezen kívül rögzítik a szervezet által használandó kommunikációs csatornákat és eszközöket. A közigazgatási szervek esetében ezen kívül különösen a sajtóval való kapcsolattartásra és a nyilatkozattételre vonatkozó alapvető szervezeti elképzeléseket, illetőleg az ezek során alkalmazandó arculati megoldásokat szokás kommunikációs tervekben rögzíteni. Megjegyzem, hogy a legtöbb esetben ezek a tervek valamilyen európai uniós támogatás felhasználásához is kapcsolódnak, melyek esetében támogatási feltétel a szervezetek által folytatott tervszerű kommunikáció.

1.2.3. Egyéb intézményi szintű tervek

A felsoroltakon túl számos olyan eset említhető, amikor egy közfeladatot ellátó szervnél tervet kell készíteni. Ezek – a teljesség igénye nélkül – jellemzően a következők lehetnek:

- *Ellenőrzési tervek*: az Áht. értelmében⁴⁹⁸ a belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni. A belső ellenőrzésről szóló rendelet⁴⁹⁹ értelmében a belső ellenőrzés egy „független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát.”⁵⁰⁰ A Bkr. alapján a belső ellenőrzési vezető rendszeres feladata „kockázatelemzéssel alátámasztott stratégiai és éves ellenőrzési tervek” összeállítása.⁵⁰¹ A költségvetési szervek kötelező belső ellenőrzési tevékenységéhez képest mindemellett speciális esetet jelentenek a feladatköreik alapján hatósági ellenőrzésre is felhatalmazott szervezetek, mert ez esetben e feladatkörök ellátását éves *hatósági ellenőrzési tervekben* kötelesek megtervezni. A megyei (fővárosi) kor-

⁴⁹⁸ 2011. évi CXCV. törvény 70. § (1) bekezdése.

⁴⁹⁹ Ld. a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletet (Bkr.).

⁵⁰⁰ Bkr. 2. §. § b) pont.

⁵⁰¹ Ugyanott. 22. §. § (1) bekezdés b) pont.

mányhivatalok esetében ez még azzal egészül ki, hogy a róluk szóló rendelet értelmében a kormányhivatalok éves összevont ellenőrzési tervet is kötelesek készíteni annak érdekében, hogy a továbbiakban összevont ellenőrzést tarthassanak azok az ellenőrző hatóságok, amelyek feladat- és hatásköre az együttes eljárást lehetővé teszi.⁵⁰² Az előbbiekhöz képest ugyancsak egy speciális esetet jelentenek azok az ellenőrző szervek, amelyek alapfeladata a különböző szempontú ellenőrzések lefolytatása. Így az Állami Számvevőszék (ÁSZ), a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI), az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) vagy a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV) esetében az éves ellenőrzési tervek készítése az alapító jogszabályban meghatározott, és alapvetően e szervezetek éves vagy féléves munkatervként értelmezendők a továbbiakban.

- *Különböző intézkedési tervek:* intézkedési tervek szinte valamennyi szolgáltatási területhez köthetően és széles körben készülnek a közigazgatásban. Általában valamilyen előzetes helyzetelemzés vagy éppen ellenőrzés során tett ténymegállapítások képezik az alapjukat. Csoportosítást képezhetünk közöttük oly módon, hogy megkülönböztetjük egyfelől az *ad hoc* intézkedési terveket, amelyek lényegében az intézményvezetés hétköznapi és módszertani szempontból kötetlen eszközeiként jelennek meg, másrészt azokat, amelyek elkészítését jogszabály írja elő. Utóbbiak esetében az alábbi konkrét esetek említhetők:
 - *Ellenőrzési intézkedési tervek:* a különböző ellenőrző szervek feladatkörét meghatározó jogszabályok szinte minden esetben az ellenőrzött szervezet kötelezettségévé teszik, hogy az ellenőrzés megállapításai alapján intézkedési tervet készítsenek. Például a belső ellenőr megállapításai alapján „az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetője és alkalmazottai kötelesek [...] a saját hatáskörébe tartozóan az ellenőrzés megállapításai, és javaslatai alapján a végrehajtásért felelősöket és a végrehajtás határidejét feltüntető intézkedési tervet készíteni, az intézkedéseket a megadott határidőig végrehajtani, arról a költségvetési szerv vezetőjét és a belső ellenőrzési vezetőt tájékoztatni.”⁵⁰³

⁵⁰² Ld. a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 6/B. § (1) bekezdését.

⁵⁰³ Ld. a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 28. § c) pontját.

- *Korrupció-megelőzési intézkedési tervek*: a Kormány 2013 elején megteremtette a korrupció-megelőzés jogszabályi alapjait azzal, hogy elfogadta az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló rendeletet,⁵⁰⁴ mely a Kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre, valamint azok munkatársaira terjed ki – a rendvédelmi szervek kivételével. Az ún. Integritás-rendelet alapján az érintett szervek minden év december 31-ig kötelesek szervezeti integritási és korrupciós kockázataikat felmérni, majd ez alapján *egyéves korrupció-megelőzési intézkedési terveket* kidolgozni a feltárt kockázatok kezelésére.⁵⁰⁵ Ezeknek az intézkedési terveknek a végrehajtásáról éves integritásjelentésekben kell számot adni minden tárgyévet követő február 15-ig, mely így egyben a következő korrupció-megelőzési intézkedési terv alapjául is szolgál. Ezek kapcsán fontos – és eddig Magyarországon csak ritkán alkalmazott – garanciális szabály, hogy az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, továbbá az éves integritásjelentések elkészítése a hivatali szervezet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége.
- *Esélyegyenlőségi tervek (ötéves program és éves intézkedési terv)*: az Országgyűlés „a Köztársaság nemzetközi kötelezettségeire és az európai közösségi jog vívmányaira” tekintettel 2003-ban megalkotta az esélyegyenlőségi törvényt, illetőleg az antidiszkrimináció magyarországi csúciszerveként felállította az Egyenlő Bánásmód Hatóságot.⁵⁰⁶ A törvény értelmében az ötven főnél több személyt foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni.⁵⁰⁷ Ezen felül „a község, a város és a főváros kerületeinek önkormányzata (a továbbiakban:

⁵⁰⁴ A 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2013. március 25-től hatályos.

⁵⁰⁵ Ld. 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 3. §. § (1) bekezdése: a korrupció-megelőzési intézkedési terv a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) kormányrendelet 15. alcíme szerinti intézményi munkaterv melléklete.

⁵⁰⁶ Ld. az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 2003. évi CXXV. törvényt (Ebkvt.), melyet 2021. január 1-jei hatállyal akként módosított az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvény, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) feladatait az alapvető jogok biztosa vette át. Az ombudsman közigazgatási hatósági eljárás keretében jár el az egyenlő bánásmódot és az esélyegyenlőség előmozdítását érintő ügyekben.

⁵⁰⁷ Ebktv. 63. § (4) bekezdés.

települési önkormányzat) ötévente öt évre szóló helyi esélyegyenlőségi programot fogad el.”⁵⁰⁸ Ebben a középtávú tervben „helyzetelemzést kell készíteni a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok – különös tekintettel a nők, a mélyszegénységben élők, romák, a fogyatékkal élő személyek, valamint a gyermekek és idősek csoportjára – oktatási, lakhatási, foglalkoztatási, egészségügyi és szociális helyzetéről.”⁵⁰⁹ A helyzetelemzés alapján ezt követően „intézkedési tervben meg kell határozni a helyzetelemzés során feltárt problémák komplex kezelése érdekében szükséges intézkedéseket.”⁵¹⁰ Fontos segítséget jelent a címzettek számára, hogy a helyi esélyegyenlőségi programok kidolgozásához a társadalmi felzárkózásért felelős miniszter részletes szabályokat tesz közzé, amely kapcsán a törvényben megfogalmazódik az a ritkán alkalmazott garanciális szabály is, hogy „a programalkotás során gondoskodni kell a települési önkormányzat által készítendő egyéb fejlesztési tervek, koncepciók, továbbá a közoktatási esélyegyenlőségi terv és az integrált településfejlesztési stratégia⁵¹¹ antiszegregációs célkitűzéseinek összhangjáról.”⁵¹² Itt érdemes megjegyezni, hogy az esélyegyenlőségi tervek elkészítése azért is terjedt el a gyakorlatban, mert az európai uniós támogatások felhasználásának egyik általános (horizontális) feltétele az esélyegyenlőségi szempontok figyelembe vétele a projektek tervezése és végrehajtása során.

- *Fenntarthatósági tervek:* az Európai Unió fenntarthatósági akcióit megalapozó 2001. évi Göteborgi Stratégia óta, a tagállamok a külvilág számára is egyre jobban látható fenntarthatósági intézkedéseket tesznek a jövő generációinak is esélyt biztosító erőforrás-felhasználás gyakorlatának és kultúrájának megteremtése érdekében. Erre tekintettel az európai uniós országok nemzeti stratégiákat alkottak, új koordinátor intézményeket hoztak létre, továbbá jogalkotásukon és támo-

⁵⁰⁸ Uo. 31. § (1) bekezdés

⁵⁰⁹ Uo. 31. § (2) bekezdés.

⁵¹⁰ Uo.

⁵¹¹ Az integrált településfejlesztési stratégiát (ITS) a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 6–7. §-a, valamint 2. számú melléklete definiálja. A települési ITS-ek jelentőségét az adja, hogy a kormányzat számos esetben az ITS meglététől és aktualizálásától teszi függővé egyes (pl. Területi Operatív Program) támogatások felhasználását. De ugyancsak fontos szerepe van az ITS-nek az ún. okos város (*smart city*) programokba való bekapcsolódásban.

⁵¹² Uo.

gátopolitikájukon keresztül igyekeznek a fejlődésüket – környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból – fenntartható pályákra állítani. Magyarországon a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség koordinálásával így készült el még 2007-ben egy első stratégiai tervezet,⁵¹³ majd ez alapján született meg az az országgyűlési határozat,⁵¹⁴ amely alapján még abban az évben az Országgyűlés elnökének vezetésével állt fel a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT). Az NFFT ezt követően feladatként írta elő⁵¹⁵ a fenntartható fejlődés nemzeti stratégiájának elkészítését és társadalmi egyeztetését 2011. júliusig, amely a 2010 évi választások miatt végül csak később készült el. A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiát – társadalmi egyeztetést követően – az Országgyűlés 2013-ban fogadta el.⁵¹⁶ A keretstratégia a magyarországi „közpolitikai döntéselőkészítő-döntéshozási rendszerben hosszú távú koncepcióként funkcionál. Keretet ad, célokat, prioritásokat vázol más döntések előkészítéséhez, hogy a szakpolitikai stratégiákban vagy tervekben olyan cél-eszköz-határidő-pénzügyi forrás rendszert tudjanak megalkotni, amely más szakpolitikai stratégiákkal vagy tervekkel együtt, azokkal összhangban, érdemben tudja szolgálni a fenntarthatósági átmenetet.”⁵¹⁷ A folyamatot erősíti, hogy az európai uniós támogatások felhasználása során az intézmények az ún. horizontális vállalások keretében kötelezettséget vállalhatnak arra, hogy szervezeti szintű fenntarthatósági tervet készítenek a projekt megvalósításának időpontjáig. Ennek eredményeként Magyarországon ma már több száz olyan költségvetési szerv létezik, amely saját fenntarthatósági tervet készített, illetőleg valósít(ott) meg.

- *Projekttervek, pályázatok készítése*: ahogyan arról már szó volt, Magyarországon a költségvetési szervek jelentős része érintett európai uniós támogatások felhasználásában, mely azzal is együtt jár, hogy a kedvezményezett intézményeknek előzetesen pályázniuk – azaz tervezniük – kell. Ezek speciális EU-s támogatáspolitikai, illetve

⁵¹³ Forrás: http://www.nfft.hu/dynamic/nemzeti_fenntarthato_fejlodesi_strategia.pdf (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵¹⁴ Ld. a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól szóló 100/2007. (XI. 14.) OGY határozat 5. pontja.

⁵¹⁵ Ld. a Magyarország fenntarthatósági helyzetéről és az abból adódó feladatokról szóló 102/2009. (XII. 18.) OGY határozatot.

⁵¹⁶ 18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról.

⁵¹⁷ Uo. Bevezetés.

projektmenedzsment ismereteket igénylő munkafolyamatok, amelyre kezdetben a közigazgatási szervek nem voltak megfelelően felkészülve, és amiért gyakorlattá vált, hogy a közszféra intézményei külső tanácsadókat vagy pályázatírókat alkalmaznak. Napjainkra ez a gyakorlat megszűnőben van – részben a támogatási rendszer eljárásainak egyszerűsödése, részben a szükséges ismeretek megszerzése okán – így ezeket a feladatokat az intézmények jelentős része képes akár saját szervezetén belül is megoldani.

Egy szervezetnél a fentiek felül még külön csoportba lehetne sorolni a különféle „fejlesztési terveket”. Ezekre azonban azért nem térek ki külön, mert a rendszeres tervezés – különösen folyamatosan megújuló öntökéletesedő ciklusokban (Ld. PDCA) – eleve a fejlődésre, a minőség és a tökéletesedés irányába való elmozdulás érdekében kifejtett emberi tevékenység, amelyhez képest a tervek elnevezésében a „fejlesztési” motívum kiemelésének sokkal inkább kommunikációs értelme, mint sem tartalmi meghatározottsága lehet.

2. Megvalósítás ('Do')

A hatalomgyakorlás és a hatalommegosztás különböző elméleti megközelítéseire (és a II. fejezet 1.2. alfejezetében a kormányzás fogalmáról írtakra) röviden visszautalva, itt csupán annyit érdemes megjegyezni, hogy a leghelterjedtebb, klasszikus nézetek szerint a közigazgatás az állam végrehajtó szervrendszere és egyben a végrehajtó hatalom mindenkori letéteményese. Fontosnak tartom ugyanakkor előrebocsátani, hogy ebben az alfejezetben nem általában a közigazgatás megvalósító, illetve végrehajtó tevékenységét elemzem, hanem a III. fejezet 1. alfejezetében bemutatott *makro* és *mikro* szintű állami tervezéshez kapcsolódó magyarországi „tervmegvalósító” képességet és gyakorlatot.

A tervek megvalósítása kapcsán előzetesen már a *tervező munka megvalósulása* is önmagában elemzésre érdemes kérdés lehet, tehát annak megvizsgálása, hogy a tervezésre kötelezett – vagy egyéb okból a tervezést felvállaló – szervezetek valóban terveznek-e. Mivel azonban ez a fejezet alapvetően az elkészült, elfogadott, illetve egyéb okból legitim tervek megvalósítását kutatja, a tervezési fegyelemre később térek ki.

A továbbiakban a magyar közigazgatás tervmegvalósító gyakorlatát a *megvalósító képesség* és az *elért eredmények* – oldaláról vizsgálom. Az eredményesség fogalma megadható az előzetesen meghatározott célok és a

kimenetek (*outputs*) hányadosával. Ilyen módon ugyanakkor a közigazgatás tervmegvalósító képessége és eredményessége – a korábbi fejezetek logikáját követve – vizsgálható egyrészt az egész államszervezet, azaz a fontosabb államhatalmi szervek (Országgyűlés, Kormány) tekintetében, másrészt az egyes közigazgatási szervek szemszögéből, azaz intézményi szinten. Előbbit dolgozatomban következetesen az állami tervmegvalósítás *makro* szintjének, míg utóbbit a tervmegvalósítás *mikro* szintjének nevezem.

2.1. Az állam *makro* szintű tervmegvalósító képessége

Makro szinten az államhatalmi szervek által elfogadott tervekből szükséges kiindulni, illetőleg azoknak a szerveknek a tervmegvalósító képességét célszerű megvizsgálni, melyeket az ilyen tervdokumentumokban a végrehajtásra kijelölnek. Ebből a szempontból viszonylag egyszerű a kérdés, mivel a Kormány által elfogadott tervek felelőse általában maga a Kormány vagy a kormánytag miniszter, míg az Országgyűlés által elfogadott tervek esetében ugyancsak a Kormányt címzik a feladatok. Ehhez hozzátehetjük, hogy az Alaptörvény – a korábbi 1989-es Alkotmánnyal ellentétben – nem sorolja fel tételesen a Kormány feladat- és hatásköreit, hanem csupán annyit közöl a 15. cikk (1) bekezdésében, hogy „a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre mindarra kiterjed, amit jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.”

A fentiekből következően úgy vélem, hogy a *makro* szintű állami tervmegvalósító képességet a továbbiakban alapvetően a Kormánynál kell vizsgálni. Ehhez kapcsolódóan pedig érdekes lehet, hogy a Világbank kormányzás fogalmában is megjelenik tervmegvalósítás képessége. Egy 2010-es tanulmányban ugyanis a kormányzás – többek között – magában foglalja „a kormányok azon képességét, melynek révén hatékonyan tudnak megfelelő (*sound*) szakpolitikákat megfogalmazni és megvalósítani.”⁵¹⁸ Úgy gondolom, hogy ez a definíció pontosan illik arra, amit magam a „jól menedzselt állam” fogalmi kontextusában a tervezés (*‘Plan’*) és a megvalósítás (*‘Do’*) ciklikus egymásutánjában keresek.

A mindenkori kormányok tervmegvalósító képességével az általam áttekintett szakirodalom inkább csak közvetett módon foglalkozik, ezért olyan fogalmak felől igyekszem megközelíteni a kérdést, amelyek magában foglalják a tervek végrehajtásának képességét is. Úgy találtam, hogy ilyen fogalomként

⁵¹⁸ KAUFMANN–KRAAY–MASTRUZZI i. m. 4.

világszerte a „kormányzati kapacitás” (*state/government capacity*) kifejezés terjedt el. *Rixer Ádám* tolmácsolásában „[...] a kormányzati kapacitás – legtágabb értelemben – az Államnak azt a képességét mutatja meg, melynek révén – közpolitikai célkitűzéseinek megvalósítása érdekében – képes leküzdeni az egyes nehezítő, hátráltató körülményeket. Bár eme – az állam oldalán jelentkező – szükséglet korántsem nevezhető újnak – gyakorlatilag az államilag szervezett társadalommal egyidős –, maga a fogalom (mint *state capacity, government capacity, policy performance and executive capacity* stb.) viszonylag új.” Ahogyan *Rixer Ádám* is felhívja rá a figyelmet, a fogalommal kapcsolatban még sok a bizonytalanság, melynek elsődleges oka mérhetőség nehézségeiben rejlik („rendkívül nehéz érdemi, jól használható, az összehasonlítások próbáját is kiálló indikátorokra lelni”).⁵¹⁹

Ennél határozottabb álláspontot képviselnek a Nemzeti Közszerzői Egyetem által 2013. óta évről-évre megjelentetett „Jó Állam Jelentés”⁵²⁰ jegyző kutatók.⁵²¹ Álláspontjuk szerint a nemzetközi gyakorlatban meghonosodott állami vagy kormányzati kapacitást egy olyan magyarázó tényezőnek kell tekinteni, amely segít megítélni, hogy az Állam milyen potenciális intézményi képességekkel rendelkezik az Alaptörvényben, a Kormányprogramban és a különféle jogi normákban rögzített célok végrehajtása érdekében. A Jó Állam Jelentések szerzői szerint ezek mennyiségi változói közül a kormányzati képességek alakulására lehet következtetni. A szerzők a “kormányzati képesség” fogalma alatt egyebekben a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzáshoz szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz relációban történő mobilizálását, alkalmazását és/vagy fejlesztését értik.

Az állami kapacitással és a kormányzási képességgel kapcsolatos mérési problémákra hívja fel a figyelmet a közgazdasági kutatások fejlesztésére létrehozott nemzetközi intézet (*World Institute for Economics Research – WIDER*), mely az ENSZ Egyetemmel (*United Nations University – UNU*) együttműködésben készített tanulmányt⁵²² egyes fejlődő országok végrehajtóképességéről.

⁵¹⁹ RIXER i. m. 268.

⁵²⁰ Ld. *Jó Állam Jelentés 2019 – Első változat*, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2019, 6., forrás: <https://tinyurl.com/2av5utwc>

⁵²¹ Szerkesztő: Dr. KAISER Tamás, Prof. Dr. KIS Norbert (1. Biztonság és bizalom a kormányzatban) Prof. Dr. BÁGER Gusztáv (2. Közösségi jóllét), Prof. Dr. CSATH Magdolna (3. Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség), BESENYEI Mónika (4. Fenntarthatóság), Prof. Dr. SMUK Péter (5. Demokrácia), Dr. KÁDÁR Krisztián (6. Hatékony közigazgatás).

⁵²² PRITCHETT–WOOLCOCK–ANDREWS i. m.

Ebben a szerzők maguk is három nagy elemzésből válogatják ki a kormányzási képességet (*government capability*) leíró indikátorokat: a Világbank kormányzati eredményességet vizsgáló felméréséből,⁵²³ a Bertelsmann Tanszformációs Indexen belül azokat a mutatókat, amelyek a kormányzati erőforrás felhasználás eredményességét mérik, valamint az ún. „elromlott országok index” (*Failed States Index*) romló közszolgáltatások komponenséből (*progressive deterioration in public services*). Az eredmény álláspontom szerint igencsak kétséges: nem valószínű, hogy helyes három különböző (sok esetben ráadásul szubjektív) módszertani megalapozással született eredményt összeadni – különösen nem átlagukat számtani.⁵²⁴ Mindenesetre ez is arra utal, hogy e területen még jelentős fejlesztés indokolt.

A *kormányzati kapacitás* és a kormányzási képesség (*government capability*) fogalmától megkülönböztetendő a „kormányzóképeség” (*government ability*) fogalma, mely inkább a kérdés politikai, politológiai megközelítésére utal.

A kormányzóképeségről Magyarországon általában a kormányzati szerepre készülő politikai pártok kommunikálnak. Így volt ez, amikor az újabb kormányzati ciklusra készülő Fidesz azért nem állt ki nyilvános pártelnöki vitára, mert – mint a párt sajtóirodája fogalmazott – „a viták fontosak, de valódi jelöltek és *kormányzóképes* erők között”,⁵²⁵ és így volt ez az egy éven belül három elvesztett választás után is, amikor a Magyar Szocialista Párt saját kormányzóképségeinek helyreállítását tartotta a legfontosabb kérdésnek,⁵²⁶ ugyancsak amikor a Jobbik igyekezett ugyanerről meggyőzni választóit.⁵²⁷ Mindegyik esetben a döntéshozatalra való képesség, azaz a parlamenti többség

⁵²³ KAUFMANN–KRAAY–MASTRUZZI i. m. 4.

⁵²⁴ Hasonló aggályokat fogalmazott meg a Századvég egy, a nemzetközi indexek módszertani megalapozásával foglalkozó kutatási jelentésében (*Nemzetközi indexek módszertani korlátai és kritikája*. Budapest, Századvég Alapítvány, 2016. 17–18., 23–24., forrás: <https://tinyurl.com/yvj529cz> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵²⁵ „A demokrácia lényegéhez tartozik, hogy legyenek az ország jövőjéről folyó viták. A viták tehát fontosak, de valódi jelöltek és kormányzóképes erők között.” Orbán Viktor nem kér a miniszterelnök-jelölti vitából, Fidesz Sajtóiroda, 2014. március 17., forrás: <http://fidesz.hu>

⁵²⁶ „Az MSZP legfontosabb feladata kormányzóképségeinek „felépítése”, ehhez következetes és karakteres baloldali politikára, a társadalmi beágyazottság növelésére, hitelességre, szakmai megalapozottságra van szükség – mondta Botka László”. *Metropol*, 2014. december 13., forrás: <http://www.metropol.hu/itthon/cikk/1264985> (utolsó letöltés: 2021.02.28.), illetőleg még előtte: „[...] a közvélemény-kutatási eredmények országos összesítése jól mutatja a különböző erők kormányzóképségébe vetett hitet.” Ld. *Kapcsolat Blog*, 2013. november 17., forrás: <http://kapcsolat.hu/blog/szanyi/10954-kormanyzokepesseg> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵²⁷ „Volner aláhúzta, a legfontosabb célkitűzésének azt tartja, hogy a magyar emberek közül minél többen elismerjék a közeljövőben a Jobbik kormányzóképségét”, forrás: <http://vonagabor.hu/content/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

megszerzésének képessége húzódik meg a napi politikai értelemben használt *kormányzókéesség* szó mögött, így ennek további boncolgatására ehelyütt most nem is fordítok több energiát.

A kérdéssel többször foglalkozott viszont politikatudományi megközelítésben *Stumpf István* és *G. Fodor Gábor*. Egy 2007-es közös cikkükben a kormányzás „rég” és „új” fogalmának szembeállításakor alkalmazták a *kormányzókéesség* kifejezést, mint elemzési szempontot. Ennek lényege, hogy az új („neo-weberiánus” értelemben vett) kormányzás fogalom esetében a Kormány „kormányzó-képességének” és a nép „kormányozhatóságának” kérdése már nem válik el egymástól, „hanem az az aktorok komplex, intézményesen formált interakciós struktúrájaként jelenik meg.”⁵²⁸ *Vass László* a kétharmados kormánytöbbségnek a közigazgatásra gyakorolt hatásait elemezve jegyzi meg, hogy a „hatáskörök koncentrációja és az átlátható hivatali hierarchiák tervezett rekonstrukciója a *weberiánus* közigazgatási modell logikáját tükrözi,” amely tekintetében „az átpolitizálásnak ez a módja önmagában nem vethet fel aggályokat, hiszen a *kormányzókéesség* erősítése, a kormányzás hatásosságának növelése evidens közérdek.”⁵²⁹

A voksok maximalizálásában gondolkodó egyszerű politikusi megközelítéshez képest a fent hivatkozott politológiai esszékben a „kormányzókéesség” fogalomnak már tehát egy olyan értelme jelenik meg, amely arra utal, hogy a kormányzó erő a döntéseit át tudja vinni a gyakorlatba, azaz – a közigazgatási szervezetrendszer uralva – képes a társadalmi és gazdasági viszonyok alakítására. Ebben az esetben a közigazgatás már eszköz helyzetbe kerül a céljait megfogalmazó politikai elit kezében, és a fogalomnak ez az értelme már sokkal közelebb áll a terv-megvalósításhoz is – különösen amennyiben a kormányzó többség a Kormányprogramban előzetesen megfogalmazott elképzelések megvalósítása érdekében használja a közigazgatási apparátust.

A témához kapcsolódik, hogy az Európai Bizottság által 2006. decemberben elfogadott Államreform Operatív Program (ÁROP) az 1.1. alprioritás alatt célként fogalmazta meg a *kormányzási és önkormányzási képességének* javítását, melybe beleértette a stratégiai menedzsment megerősítését, a minőségi jogalkotás megteremtését, továbbá a partnerség erősítését.⁵³⁰ A fogalmat másutt pedig kiegészítette a megfelelő döntés-előkészítés fogalmi elemeivel, amennyiben „a

⁵²⁸ G. FODOR–STUMPF (2007) i. m. 4.

⁵²⁹ VASS i. m. 77.

⁵³⁰ Államreform Operatív Program (2007-2013), 43., http://www.terport.hu/webfm_send/202 (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

kormányzasi képesség javításához hozzá tud járulni az elektronikus döntéstámogatási eszközök alkalmazása, elsősorban a döntéshozók és a döntések előkészítői rendelkezésére álló információk körének és mélységének bővítésével.”⁵³¹

Az ÁROP megközelítésében a kormányzás képessége a problémákat és nem az intézményeket állítja a középpontba, amelyhez ezért a szakpolitika-alkotási ciklus minden egyes szakaszát integrált folyamatmodellben kell összekovácsolni, és amelyben a szükséges változtatásoknak a következő elemek mindegyikét érintenie kell: a probléma felvetése, elemzése; a megoldási javaslatok kidolgozása; végrehajtás, ellenőrzés és visszacsatolás.⁵³² Utóbbi megfogalmazásban az öntökéletesítő menedzsment-ciklus (PDCA) elemei sejlenek fel: javaslatok kidolgozása („Tervezd!”), végrehajtás („Csináld!”), ellenőrzés („Ellenőrizd!”), és visszacsatolás („Avatkozz be!”).

A kormányzás képessége ezen felül szorosan kapcsolódik a „kormányzati teljesítőképesség,” illetve a „kormányzati teljesítmény” (*government performance*) és „kormányzati teljesítménymérés” fogalmi kategóriákhoz, melyeknek az elmúlt évtizedekben rendkívül széles nemzetközi irodalma keletkezett – nem kis részben annak is köszönhetően, hogy a politikatudományok vizsgálódásának középpontjába az 1980-as évektől a kormányok hatékonysága, illetve eredményessége állt. A kérdéssel tehát ettől kezdődően politológusok, közgazdászok, szociológusok és vezetéstudományi szakemberek egyaránt foglalkoznak. Ezen belül *Laurence J. O’Toole* professzor az amerikai Georgia Egyetemen közigazgatási és igazgatásszervezési szemszögből 1979 óta kutatja a kormányzati szakpolitikák gyakorlati végrehajtásának kérdéseit.⁵³³

Az említett gyakorlati oldal tekintetében 1986. egy újabb kiemelhető dátum, az Egyesült Királyságban a Thatcher-Kormány ugyanis ekkor látott hozzá az ott 1979-ben megkezdett közszolgáltatási reformok kiértékeléséhez. Utóbbiakkal nem voltak elégedettek, mert úgy ítélték meg, hogy a korábbi hét év intézkedései csak részben voltak eredményesek.⁵³⁴ Ezzel kapcsolatban – ahogyan azt *Jenei György* megjegyzi – „[...] az derült ki, hogy nem a köztisztviselőkben rejlik a probléma, hanem a rendszer működésének sajátosságaiban. Ezért 1988-ban közreadták »A kormányzati menedzsment javítása: a következő lépések« című dokumentumot⁵³⁵ (*Goldsworthy*, 1991). Ezzel a kormányzati hatékonyságot

⁵³¹ Uo. 11.

⁵³² Uo. 43.

⁵³³ Ld. MONTJOY–O’TOOLE i. m. 465–476., illetőleg O’TOOLE i. m. 181–210., továbbá: MEIER–O’TOOLE i. m. 629–643.

⁵³⁴ D. OSBORNE–GAEBLER i. m.

⁵³⁵ JENKINS–CAINES–JACKSON i. m.

szélesebb kontextusban a kormányzati teljesítőképesség komplex feltételrendszerében helyezték el.⁵³⁶ Másfelől, ezek a kutatások mind hozzájárultak annak a közigazgatásfejlesztési irányzatnak a szakmai megalapozásához, amit új közmenedzsmentként (*New Public Management*) ismerünk.⁵³⁷

A kormányzati teljesítőképességgel Magyarországon 2014 óta a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen megkezdett kutatási projekt⁵³⁸ keretében foglalkoznak részletesebben, amelynek célja a mérés eszköztárának kiterjesztése az állami működésben és ennek érdekében az ún. Jó Állam Index (JAX) megalkotása. A kutatás keretében több szerző is foglalkozott a *jó kormányzás* értelmezésével és mérhetőségével kapcsolatos értékdilemmákkal, a kormányzati tevékenységgel összefüggő mérési és értékelési rendszerekkel (*Kis Norbert*),⁵³⁹ valamint a kormányzati teljesítmény és a minőség mérésének problematikájával (*Kaiser Tamás*).⁵⁴⁰ E kutatássorozatba a Központi Statisztikai Hivatal is bekapcsolódott, amelyet magam nagyon fontos előre lépésnek tartok, hiszen a kormányzati teljesítőképesség megítéléséhez egyrészt a KSH által a kormányzati tevékenységről gyűjtött „kimeneti” adatokat, illetőleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által is kutatott közigazgatás-fejlesztési tervek és szakpolitikai stratégiai dokumentumok célmeghatározásait kell majd a továbbiakban időszakonként összevetni. Ebből a szempontból nagyon is lényeges, hogy a statisztikai adatfelvételek a kutatás számára megfelelő gyakorisággal és adatkörökkel történjenek a jövőben.

Addig is a kormányzati teljesítőképesség és tervmegvalósító képesség megítéléséhez, valamint az elmúlt időszak kormányzati eredményességének megítéléséhez a legalkalmasabb kiindulópontnak azokat a nemzetközi felméréseket tekintem, amelyek az egyes országok versenyképességének összevetése érdekében különböző szempontok szerint vizsgálják és összesítik a kormányzati hatékonyságot. Ilyen módon pl. az IMD Világ Versenyképességi Központ (*IMD World Competitiveness Center*)⁵⁴¹ vagy a Világgazdasági Fórum (*World Economic Forum*)⁵⁴² felmérési eredményeire a magyar kormányzati szervek

⁵³⁶ JENEI (2010) i. m. 13.

⁵³⁷ Ezzel kapcsolatban ld. a **II. fejezet, 2.4.** alfejezetében írtakat.

⁵³⁸ Ld. „A jó állam koncepció támogatottságának növelése az együttműködés speciális területeinek erősítésével” c. kiemelt projektet (Kódszám: ÁROP-1.1.26-2013)

⁵³⁹ Kis i. m. 13–56.

⁵⁴⁰ KAISER (2014) i. m. 57–94.

⁵⁴¹ Forrás: <http://www.imd.org/news-wcy-ranking/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁴² Forrás: <http://reports.weforum.org> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

is gyakorta hivatkoztak a legutóbbi években⁵⁴³ Hozzá kell azonban tenni, hogy ezekkel a nemzetközi mutatószámokkal is érdemes óvatosan bánni. A Világgazdasági Fórum ugyanis – a *Bertelsmann Stiftung*hoz hasonlóan – ugyancsak érintett volt a Századvég Alapítvány azon vizsgálatában, amelyek a nemzetközi indexek módszertani hiányosságaira (szubjektivitásra való hajlamoságára) hívja fel a figyelmet.⁵⁴⁴

Az említettek közül az IMD egy svájci székhelyű versenyképességi kutatóközpont, amely minden évben közreadja a Világ Versenyképességi Rangsorát. Ebben „az országokat az alapján rangsorolják, hogy képesek-e a vállalatok számára egy olyan fenntartható üzleti, gazdasági és politikai környezetet teremteni, mely növeli a gazdasági szereplők versenyképességét.”⁵⁴⁵ A 63 országból álló felsorolásban a sorrendet négy tényező határozza meg: gazdasági teljesítmény, *kormányzati hatékonyság*, gazdasági hatékonyság és infrastruktúra. Ezen belül a számunkra érdekes kormányzati hatékonyságon belül öt területen végeznek elemzéseket, ahol a közpénzügyek, a fiskális politika, az intézményrendszer, a gazdasági jogszabályok, valamint általában a társadalmi folyamatok körében megközelítőleg 50 kritériumot vizsgálnak, illetve hasonlítanak össze *benchmark* jelleggel.

A 2019-ös adatok szerint az IMD világrangsorán Magyarország – az előző évi helyezését megtartva – a 47. helyen található meg. A Magyarországgal versenyző európai uniós tagállamok közül ezen a listán a legjobb helyen Litvánia (29.), Csehország (33.), Észtország (35.), Szlovénia (37.), Lengyelország (38.), majd Lettország (40.) szerepel. A hazánknál rosszabb helyezést elérő európai uniós tagországok: Bulgária (48.), és Románia (49.), Szlovákia (53.), Görögország (58.) és Horvátország (60.).⁵⁴⁶

⁵⁴³ A Magyar Program 11.0 és 12.0 c. dokumentumok helyzetelemző fejezetei egyaránt tartalmazzák az IMD svájci székhelyű versenyképességi kutatóközpont mérési eredményeit Magyarország versenyképességi helyzetéről. Ugyanígy a röviden csak „Államreform II.” néven hivatkozott – a korábbi Magyar Programok folytatásának tekintendő – „Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020” című dokumentum az IMD *World Competitiveness Online* kutatási eredményeire hivatkozik stratégiai helyzetelemző részében.

⁵⁴⁴ Hasonló aggályokat fogalmazott meg a Századvég egy, a nemzetközi indexek módszertani megalapozásával foglalkozó kutatási jelentésében („*Nemzetközi indexek módszertani korlátai és kritikája*”, Századvég Alapítvány, Budapest, 2016, 17–18, 21–22., forrás: <https://tinyurl.com/yvj529cz/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁴⁵ Ld. az IMD 2019. évi Világ Versenyképességi Rangsorát, forrás: <https://tinyurl.com/y265shva> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁴⁶ Uo.

A Világgazdasági Fórum felmérési eredményei alapján Magyarországot 2019-ben a vizsgált 141 ország közül a 47. helyre sorolták 65,1 ponttal.⁵⁴⁷ Ez önmagában keveset mond, az ugyanakkor már beszédesebb, hogy a közvetlen szomszédok Kuwait (46.) és Mexikó (48.), továbbá, hogy 16 helyezéssel jobb eredményt ért el Észtország (31.) és Csehország (32.), de jobban szerepel Szlovénia (35.), Lengyelország (37.) Litvánia (39.), Lettország (41.), Szlovákia (42.). Az európai versenytársak között hazánknál rosszabbul szerepelt 2019-ben Bulgária (49.), Románia (51.) és Görögország (59.). Meglepő lehet Horvátország 63. és Szerbia 72. helyezése.

A fentiekből magam azt a tanulságot vonom le, hogy a Magyarországgal versengő európai uniós országok mezőnye a rendszerváltást követően kétszer is átrendeződött és – sajnos – ezeknek a helycseréknek hazánk szinte kivétel nélkül vesztese volt. Míg 1989-ben Magyarország és Lengyelország volt a keleti felzárkózás két éllovas országa, addig – a visegrádi együttműködési megállapodás aláírásával – ezt a kört gyorsan kiegészítette 1991 februárjában Csehszlovákia,⁵⁴⁸ majd a versengő körét függetlensége elnyerésével folyamatosan bővítette Szlovénia, illetőleg a balti országok csoportja. Ezeket az országokat két földközi-tengeri állammal (Ciprus és Málta) együtt 2001-ben nevezte meg a göteborgi csúcs az Európai Unió újonnan csatlakozó államaiként. Ennek az időszaknak az egyértelmű nyertese Szlovénia volt, ám Magyarország ebben az ország körben ekkoriban még rendre dobogós helyeken szerepelt.

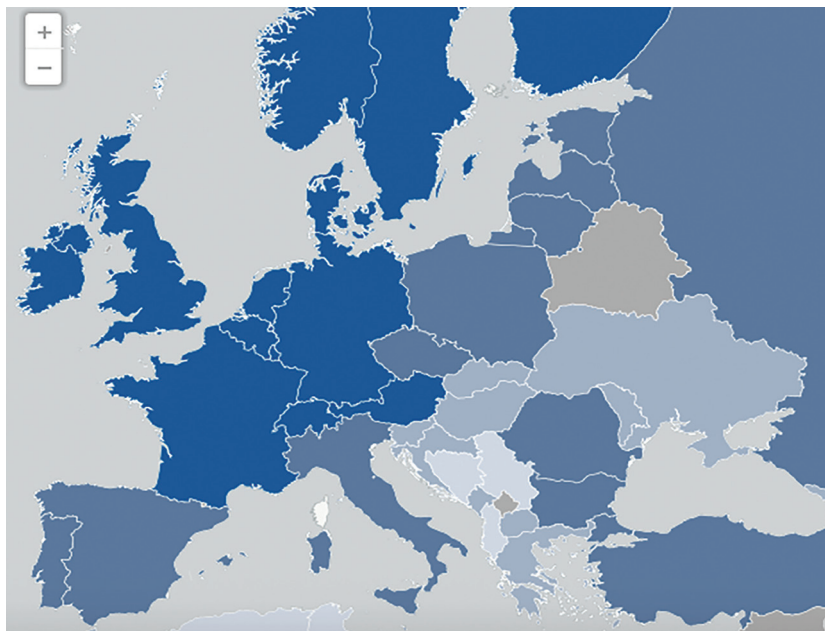
Ezt követően megtörtént az első átrendeződés: a 2000-es évek közepétől Magyarország szinte valamennyi *makro* szintű állami teljesítménymutatója romlani kezdett, amely miatt az ezredfordulót követő évtized végére hazánkat elhagyta előbb Észtország és Szlovákia, majd a többi balti állam. Ugyancsak ez az időszak, amikor Magyarországot beéri a politikailag jóval stabilabb és a 2008-ban kitörő euro-atlanti pénzügyi válságot ügyesen meglovgoló Lengyelország, és ekkor már látható a második körben (2006-ban) csatlakozó Románia és Bulgária gyorsuló felzárkózása is. Ennek az időszaknak a nyertesei Szlovákia és Lengyelország, valamint a balti államok voltak.

A következő átrendeződésre – számomra egyre inkább úgy tűnik – 2014-ben került sor. Ettől kezdve nyilvánvalóak az európai növekedés jelei, valamint Észtország, Csehország, Lengyelország és a többi balti állam érezhető előnye.

⁵⁴⁷ Ld. a Világgazdasági Fórum (WEF) 2019. évi világ versenyképességi rangsorát (forrás: <https://tinyurl.com/ye8asfub> (utolsó letöltés: 2021.02.28.))

⁵⁴⁸ A V4 Visegrádi Együttműködés akkor vált négytagúvá, amikor 1993. január 1-jén Csehország és Szlovákia külön államként jött létre.

Utóbbiak eredménye több korábbi EU-s tagállam mutatójánál is jobbnak bizonyul. Ebben az értelemben beigazolódni látszik, hogy valóban Kelet-Európa válik az európai növekedés motorjává.⁵⁴⁹ Sajnálatos módon azonban ez csak a keleti sáv északi országaira igaz. A 2008-as pénzügyi válság miatt átmenetileg Csehország és Szlovákia is romló tendenciákat kezdett mutatni, sőt, néhány évre átmenetileg Szlovénia is visszasüllyedt abba a körbe, amelybe immár Magyarország is tartozik az egyre nagyobb növekedést mutató Romániával és Bulgáriával együtt. 2015 és 2017 között fontos változásként látszott, hogy Románia és Bulgária is kimutathatóan jobb értékeléseket kapott, mint a több helyezést rontó Magyarország vagy az EU-ba 2013 nyarán belépő, súlyos gazdasági problémákkal küzdő Horvátország. Ezzel a fejlett Európához felzárkózó balti sávval szemben kialakulni látszik egy délkelet-európai, balkáni csoportosulás, melyben a legnagyobb nyertes Románia és Bulgária, míg a legnagyobb vesztes Magyarország. Összefoglalva, mind egyértelműbben látható egy nagyon kedvezőtlen európai tendencia, amely a magyar közigazgatást is szükségszerűen érinti.



13. ábra: „Versenyképességi hő térkép” (WEF, 2015-2016)

⁵⁴⁹ Orbán Viktor miniszterelnök nyilatkozatait arról, hogy a gazdasági válságból való kilábalás a kelet-európai országokban lesz gyorsabb, mely által közel egy évtizedre Kelet-Európa válhat az európai növekedés motorjává. Forrás: <https://tinyurl.com/29fxefmh> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

Visszatérve az egyes kormányok teljesítményének mérhetőségéhez, a Világgazdasági Fórum Globális Versenyképességi Indexe azért lehet érdekes számunkra, mert ezt a kompozit indexet 12 tematikus pillér mentén közel ötszáz altényezőből számítják. A kormányzati, illetve közigazgatási teljesítményeket részben az első pillér (*Institutions*) számolja, melyen belül az alábbi tényezőket mérik:

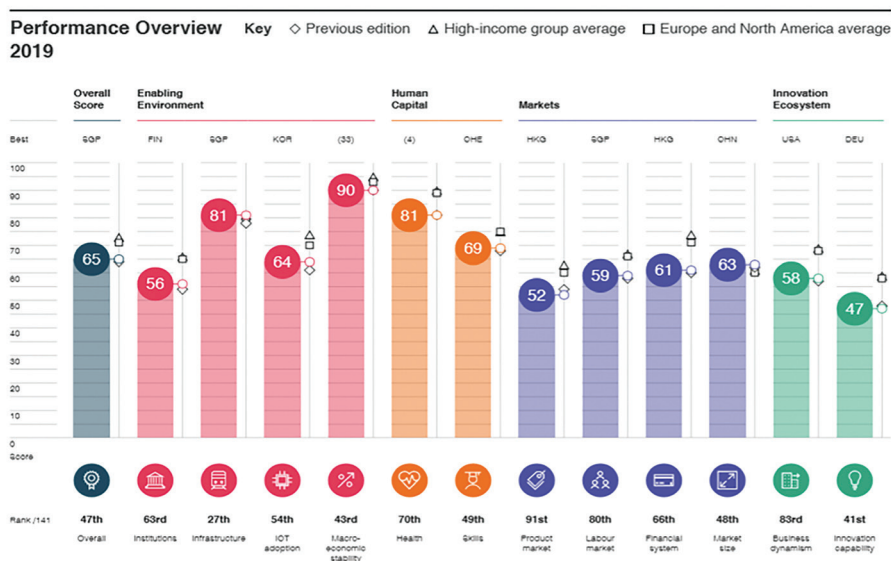
- biztonság (59. hely),
- társadalmi tőke (77. hely),
- fékek és egyensúlyok (101. hely),
- a közszféra teljesítménye (*public sector performance* – 83. hely), ezen belül:
 - szabályozásból eredő felesleges adminisztratív terhek (106. hely),
 - a jogrendszer hatékonysága a viták elrendezésében (86. hely),
 - elektronikus részvétel / e-ügyintézés (*'e-participation'* – 66. hely),
- átláthatóság (57. hely),
- szellemi alkotások joga (48. hely),
- vállalatok „felügyelete” (*'corporate governance'* – 86. hely),
- a kormányzat „jövő orinetáltsága” (32. hely), ezen belül:
 - a szakpolitikák állandóságának kormányzat általi biztosíttósága (109. hely),
 - a kormányzat fogékonysága a változásokra (82. hely),
 - a digitális üzleti modellek jogrendszeri adaptációs képessége (87. hely),
 - a kormányzat hosszú távú jövőképe (72. hely),
 - energiahatékonysági szabályozás (13. hely),
 - megújuló energiák szabályozása (15. hely),
 - környezetvédelmi nemzetközi egyezmények ratifikálása (11. hely).

A kormányzati, ill. közigazgatási teljesítményekről árulkodik a „Makroökonómiai stabilitás” elnevezésű 4. pillér, amely az inflációt (1. hely) és eladósodottságot (43. hely) vizsgálja. Végül a közigazgatás teljesítményre utal az „Üzletiszféra dinamizmusa” elnevezésű 11. pillér, melyen belül az „Üzleti környezet” / „Üzleti előfeltételek” faktor olyan tényezőket vizsgál, mint

- a cégalapítás költsége (59. hely),
- a cégalapításhoz szükséges idő (43. hely),
- a fizetésképtelenség esetén visszaszerzési arány (48. hely),

- illetőleg a fizetésképtelenségi szabályozás rendszere (65. hely).

A fentiek felül egy sor tényező vizsgálja a fontosabb világkereskedelmi tényezőket (piacok nagysága, vámok, bankrendszer stb.), továbbá az állami közszolgáltatások körében a munkaerő-piaci eszközök hatékonyságát, az oktatási és egészségügyi rendszerek eredményeit, az infokommunikációs technológiák elterjedtségét és gazdasági hasznosulását. Mindezeket együttesen az alábbi országdiagram foglalja össze.



14. ábra: Világ gazdasági Fórum – 2018-2019. évi versenyképességi rangsor (Magyarország, 47. hely)

A Világ gazdasági Fórum fentebb ismertetett komplex mutatórendszerén belül az állammal kapcsolatos vizsgálati tényezők vonatkozásában is megismerhetők a világrangsorok, amelyek alapján megállapítható, hogy Magyarország globális versenyképességi adottságaihoz képest az állami alrendszer rendre rosszabbul teljesít. A közszféra intézményei vonatkozásában a globális versenyképességi 47. helyhez képest az ország a 83. helyre csúszik hátra. A szabályozásból eredő felesleges adminisztratív terhek tekintetében a globális versenyképességi 47. helyhez képest az ország a 106. helyen komoly elmaradásban van. Hasonlóan gyenge a „fékek és egyensúlyok” vonatkozásában elért 101. hely, illetőleg kiábrándító a szakpolitikák állandóságának kormányzat általi biztosíthatóságában

megszerzett 109. hely és a jogrendszer hatékonysága a kihívást jelentő szabályozások elfogadásában: 134. hely(!).

Mindebből az következik, hogy a magyarországi versenyképességi eredményeket a vállalati szféra teljesítményei húzzák föl, miközben *a közszféra teljesítő képességének külső megítélése csapnivalóan rossz*. Ez mindenképpen elgondolkodtató, még akkor is, ha tudjuk, hogy mennyi sebből véreznek az ilyen nemzetközi felmérések során alkalmazott vizsgálati módszertanok – az adathiány, régi vagy rossz adatok felhasználása, vagy épp a gyakran alkalmazott percepció mérési módszerek, illetve egyéb szubjektív elemzési szempontok miatt.

Mindez egy másik sajnálatos jelenségre is rávilágít, mégpedig arra, hogy az elmúlt években Magyarországon készült közigazgatás-fejlesztési stratégiai dokumentumok túlságosan is optimisták voltak a közszféra állapotának megítélése tekintetében. Ha ugyanis nemzetközi vagy verseny kontextusba helyezük az adatokat, akkor sokkal több probléma látszik, és ezzel együtt sokkal több beavatkozási teendő keletkezik. Ehhez képest a legutóbbi évek közigazgatás-fejlesztési stratégiái tele vannak meglegedettséget tükröző megállapításokkal:

- „A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom helyreállítása volt.”⁵⁵⁰
- „Az új közigazgatás jogi alapjait és szervezeti kereteit tehát már kialakítottuk, a legfontosabb célkitűzés, a szolgáltató állam megteremtése, azonban még nem valósult meg. Ehhez egyrészt szükség van a megkezdett intézkedések folytatására, a változások ütemének felgyorsítására és hatékonyabb végrehajtására az eddigi célok mentén, másfelől viszont az intézményi szempontok helyett immár a rendszer tartalmi elemeire kell koncentrálnunk.”⁵⁵¹
- „A közigazgatás átalakításának eddig meghatározott céljai helyesek voltak, de a végrehajtásuk nem sikerült teljes mértékben.”⁵⁵²

A fentiek véleményem szerint valóban újra felélesztik az Államba vetett bizalommal kapcsolatos korábbi dilemmákat, mert kérdés, hogy ilyen mértékű tényeltérések esetén kinek kell hinni. Ez ugyanakkor a tervezés objektívumokon alapuló, mérnöki műfajában önmagában is egy szerencsétlen helyzet. Úgy

⁵⁵⁰ Ld. „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020”, 2014, 5., forrás: <https://www.kormany.hu/download/8/42/40000/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁵¹ Uo. 6.

⁵⁵² Uo. 24.

gondolom, hogy az államhatalmi szervek szintjén folytatott átpolitizált stratégiai tervezés („*Plan*”), illetőleg a politikai elvárásoknak túlzottan is megfelelni kívánó, avagy túlságosan optimista apparátusi helyzetelemzés *makro* szinten nagyon veszélyes helyzetet teremt, mert torzítja a képalkotást, ellehetetleníti a helyes stratégiaválasztást, valamint lehetetlenné teszi a céloknak és a valóban adekvát beavatkozásoknak a meghatározását. Mindezek következményeként ez a jelenség ráadásul a tervmegvalósítást („*Do*”) is eleve kudarcra ítéli, amely miatt a tervezés és a végrehajtás őszinte és objektív kapcsolatát legalább olyan féltően kell óvnia az államoknak, mint stratégiai aranykészleteket.

Álláspontom szerint a fentiek jól rávilágítanak az objektív és szakszerű állami tervezés fontosságára, nem lehet ugyanis nem észrevenni egy fontos egymásrautaltságot a szakpolitikák megfogalmazói és azok megvalósítói között. Ha tehát a tervezés hibás, akkor a megvalósítás is nehézségekbe ütközik. Így pl. az értelmezhetetlen feladatok végrehajtása a kormányzati munkában rendre elsikkad – vagy legalább is teljesítésük formálissá válik. Márpedig Magyarországon máig hagyománya volt annak, hogy a stratégiai dokumentumok nem a végrehajtás szempontjai szerint készültek, hanem sok egyéb okból: mert „előírás volt, hogy legyen”, mert „az EU-is intézmények kérték, illetve ez kellett az EU-s források megszerzéséhez”, egyszerű kommunikációs (PR) okokból vagy, mert „a szervezet vezetője ragaszkodott hozzá”.

Magyarország fentebb ismertetett mozgása az uniós tagállamok újra- és újra-rendeződő versenyében, világosan megmutatja, hogy a mostanáig csak hanyagul egymásra halmozott kormányzati stratégiai tervek nem voltak képesek betölteni eredeti rendeltetésüket, s a bennük foglalt célok vagy megvalósulatlanok maradtak – illetve részben vagy máshogy valósultak meg – vagy maguktól teljesültek. Hozzátehetjük, hogy ebben a helyzetben a stratégiakészítés formális közigazgatási aktussá silányult, az egyébként a vezetői funkciókhoz kapcsolódó stratégiaalkotó tevékenység presztízse pedig rendkívül alacsonnyá vált. Ez a fajta kiábrándultság a közigazgatási vezetőkön és a politikus döntéshozókon véleményem szerint a mai napig kimutatható, melynek tehát a személetbeli kérdéseken felül az is oka, hogy az apparátus nem szolgálta ki megfelelően őket.

Az alapjában rossz tervezői motívumok miatt egymásra halmozott, vég nélküli stratégiák „elburjánzása” ugyanakkor azért is káros volt, mert ez a jelenség a szervezeti célokban való elbizonytalanodáshoz vezetett, mely végső soron az intézményrendszer teljesítőképességét is károsan befolyásolta. Ha figyelembe vesszük, hogy a kormányzati stratégiai dokumentumok kidolgozása, előzetes egyeztetése, elfogadtatása, végrehajtása, ellenőrzése és időnkénti módosítása mekkora szervezeti és személyi kapacitásokat kötött le a magyar közigazga-

tásban, feltétlenül ki kell emelni, hogy *stratégiai tervet csak és kizárólag a végrehajtás szándékával szabad készíteni!* Egyfelől, mert e kormányzati tevékenység túl sok külső és belső erőforrás ráfordítását igényli ahhoz, hogy ne így legyen, másfelől, mert utóbbi felel meg a fejlesztő (jó) államképnek és a külső változásokat is lekövető stratégiai kormányzás követelményének.

A fentiekben úgy fogalmaztam, hogy Magyarországon a hanyagul egymásra halmozott kormányzati stratégiai tervek az elmúlt évtizedekben nem voltak képesek betölteni eredeti rendeltetésüket, s a bennük foglalt célok megvalósulatlanok maradtak. A pontos arányok meghatározása egy ilyen dolgotban szinte lehetetlen vállalkozás (már csak azért is, mert a tervek számát sem lehet tudni), másrészt meglehetősen szubjektív eredményekre vezetne. Ezért fenntartva azt a véleményemet, hogy a *makro* szintű állami tervek nagy többsége megvalósítatlan maradt, az alábbiakban kísérletet teszek arra, hogy – a teljesség igénye nélkül – összeválogassak olyan stratégiai jelentőségű terveket, amelyekről úgy gondolom, hogy azokat a mindenkori kormányzat 50%-osnál nagyobb eredményességi arányban valósította meg.

2.1.1. Éves államháztartási költségvetési tervek

A magyar államszervezet a legnagyobb megbízhatósággal, illetve talán a legnagyobb eredményességi mutatóval az államháztartás éves költségvetési tervét hajtja végre. Eltérések természetesen vannak ezektől a tervektől is, hiszen könnyen említhetők példák a költségvetési törvény menet közbeni módosítására, pótköltségvetés készítésére, a végrehajtás során a tervezett költségvetési hiány túllépésére,⁵⁵³ vagy még rosszabb esetben nemzetközi hitel⁵⁵⁴ felvételére. Mindezekkel együtt a rendszerváltás óta nem tudunk olyan esetet említeni, amikor az Országgyűlés a zárszámadási törvényt ne fogadta volna el – igaz ez utóbbinak politikai vonatkozásai is vannak.⁵⁵⁵

⁵⁵³ Magyarországon az államháztartási hiány a rendszerváltás óta folyamatosan meghaladta a 3%-ot, 2006-ban a 9%-ot is elérte. 2011 óta a kormányzat stabilan 3% alatt tartja a hiány mértékét, melynek eredményeként Magyarország 2013-ban kikerült a túlzott deficit eljárás hatálya alól.

⁵⁵⁴ Magyarország a pénzügyi válság következményeként 2008-ban hitel felvételére kényszerült, mind az Európai Központi Banktól, mind a Nemzetközi Valutaalaptól (IMF). Az utolsó részleteket az IMF-nek a kormányzat 2013 nyarán – idő előtt – fizette vissza.

⁵⁵⁵ Értsd: amíg egy Kormányának többsége van az Országgyűlésben, a kormánypárti többség nem fogja leszavazni a Kormány által kidolgozott zárszámadási tervezetet, még akkor sem, ha azzal kapcsolatban az Állami Számvevőszék esetleg kritikát fogalmazna meg.

2.1.2. Euro-atlanti integráció

A rendszerváltást követően Magyarországon a demokratikus jogállami keretek kialakítása és a (szociális) piacgazdaságba való átmenet jelentette a legfontosabb társadalom és gazdaságpolitikai célokat, melyet jól kiegészített az – a hivatalosan 1990-től – megfogalmazott cél, hogy Magyarország belátható időn belül az Európai Unió, illetőleg az Észak-atlanti Védelmi Szövetség (NATO) tagjává váljon. Ezen belül az EU-tagság a korlátozásoktól mentes európai gazdasági térbe való beintegrálódás eszköze volt, míg a NATO-tagság az orosz csapatok kivonulását követően⁵⁵⁶ védelmi biztonsági szempontból adhatta meg azokat a garanciákat, amelyeket egy pusztán gazdasági alapokról indított együttműködés akkoriban még nem biztosíthatott.

Az Európai Unió az 1993. júniusi koppenhágai csúcson ismertette a csatlakozáshoz teljesítendő feltételeket.⁵⁵⁷ Ezt követően a csatlakozási folyamat hossza attól függött, hogy a koppenhágai kritériumokat (demokrácia, jogállam, emberi jogok tiszteletben tartása, működő piacgazdaság) az egyes kelet-európai államok mennyi idő alatt képesek teljesíteni. Ez egyben azt is jelentette, hogy ebben az időszakban Magyarországon a mindössze pársoros – ám igen világos – koppenhágai kritériumok jelentették az egyik legfontosabb megvalósítandó közpolitikai stratégiát. E *makro* szintű megvalósítása végül is – a hivatalos tagsági felvételi kérelem 1994. április 1-jei benyújtásától a csatlakozási tárgyalások 2002. decemberi lezárásának idejéig – valamivel több, mint nyolc évig tartott. A terv sikeres megvalósításában egyenlően osztoztak a jobb és bal oldali kormányok – ráadásul ebben az időszakban az integrációs folyamat éllovasa egyértelműen Magyarország volt.

Ehhez képest a NATO-csatlakozás feltételét a Varsó Szerződésből való kilépés, e szerződéses rendszer teljes felbomlása, valamint az idegen megszállás megszűnése jelentette. Mindezek 1991 nyaráig teljesültek, melyet követően hivatalosan is megindult az a NATO-hoz való közeledési folyamat, amely 1994. februárban a „Partnerség a Békéért” (*Partnership for Peace – Pfp*) elnevezésű megállapodás aláírásával vált hivatalossá, és amely a tagság előszobájának mi-

⁵⁵⁶ „1991. június 19-én hagyta el – Silov altábornagy személyében – az utolsó szovjet katona Magyarország területét.” (TARJÁN M. Tamás: Az utolsó szovjet katona elhagyja Magyarországot. *Rubicon Online*, forrás: <http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/>, utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁵⁷ Koppenhágai kritériumok, forrás Európai Bizottság, <https://tinyurl.com/mrxnym57> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

nősült.⁵⁵⁸ Itt nyilvánvalóvá vált, hogy Magyarország csak akkor lehet a NATO-tagja, ha a szomszédjaival rendezi vitás ügyeit, ilyen módon a Kormánynak – a koppenhágai kritériumokhoz hasonló feltételként – a magyar-szlovák és a magyar-román alapszerződések megkötését kellett eredményként felmutatni a katonai szervezet számára.⁵⁵⁹ Végül 1997. júliusban, Madridban Csehország, Lengyelország és Magyarország kapott hivatalos csatlakozási meghívást, amely alapján – az 1997. szeptember 10. és október 29. között folytatott csatlakozási tárgyalások lezárását és egy eredményes népszavazást követően – 1999. március 12-én történt meg a teljes jogú csatlakozás. E *makro* szintű terv megvalósítása körül-belül négy évig tartott, melyben ugyancsak nagy erőfeszítéseket tettek a jobb és bal oldali kormányok.

Mindezek eredményeként – saját értékelésem szerint – Magyarország euroatlanti integrációjának terve teljes egészében megvalósult (100%).

2.1.3. Nemzeti Jogharmonizációs Program

Magyarország és az Európai Közösségek között 1991. december 16-án jött létre a Magyarország számára „társult ország” státuszt biztosító ún. Európai Megállapodás. A szerződés III. fejezete alapján Magyarországot egyoldalú és teljes körű jogközelítési kötelezettség terhelte, amely értelmében a „lehetőséges mértékig” összeegyeztethetővé kellett tennie a jogszabályait az Európai Közösség jogszabályival (az Alkotmányt és a nemzetközi szerződéseket is beleértve). Fontos megjegyezni, hogy a társult országok még nem vesznek részt a közösségi jogalkotásban. Miután azonban Magyarország 1994. április 1-jén beadta csatlakozási kérelmét és hivatalosan tagjelölt státuszt kapott, így az országgal szemben ekkortól már a teljes körű jogharmonizáció fogalmazódott meg elvárásként, amely előrehaladását a csatlakozási tárgyalások alkalmával fejezetenként tekintették át.

Hivatalosan 1998. március 31-én kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások, melyet megelőzően a Kormány kidolgozta a teljes jogharmonizációs folyamat keretbe foglaló ún. Nemzeti Programot.⁵⁶⁰ Ez utóbbi a „közösségi vívmányok”

⁵⁵⁸ Ld. Kovács László egykori külügyminiszter visszaemlékezését a „NATO-csatlakozás: ahogy ők látták...” című, a Magyar Atlanti Tanács szervezésében 2009. március 5-én megtartott emlékkonferencián, forrás: <http://www.honvedelem.hu/cikk/14127> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁵⁹ Uo.

⁵⁶⁰ MAÁCZ i. m.

(*acquis communautaire*)⁵⁶¹ átvételét, valamint a jogalkalmazási feltételek megteremtését ütemezte. A joganyag átvétele ugyanis nem pusztán a jogszabályok magyar jogrendbe való átültetését jelentette, hanem meg kellett teremteni a jogszabályok alkalmazását lehetővé tevő intézményi, személyi, pénzügyi feltételeket is. Maguk a csatlakozási tárgyalások 2000-től folytak ütemezetten, melyeket Magyarországnak végül 2002. év végére sikerült lezárni.

Mivel – a kialakított átmeneti mentességek kivételével – csatlakozó államoknak az akkor hatályos közösségi jogrendet a tagság pillanatától kezdve, teljes egészében (*ab inito, in toto*) el kellett fogadniuk és alkalmazniuk is kellett, az Európai Bizottság 1995-ben Cannes-ban egy Fehér Könyvet⁵⁶² adott ki kelet-európai országoknak. Ennek célja az volt, hogy az Európai Unió útmutatást adjon az egységes belső piaci követelményekhez való igazodáshoz, illetve 23 szabályozási területen ajánlásokkal segítse a jogharmonizációs lépéseket. Az Európai Bizottság emellett az 1998 és 2003 között kiadott éves országjelentéseiben⁵⁶³ értékelte az egyes kormányok csatlakozási – és ezen belül – jogharmonizációs erőfeszítéseit.

Végeredményben Magyarország 1994 és 2003 között mintegy 100 ezer oldalnyi közösségi joganyag vonatkozásában teremtette meg a nemzeti joggal való belső összhangot, amely akkoriban 1299 db törvényt, 476 db törvényerejű rendeletet, 2036 db kormányrendeletet, 3395 db miniszteri rendeletet és 57 db államtitkári rendelkezést jelentett (összesen 7263 db jogszabályt). Ekkoriban Magyarország jogharmonizációs mutatója több mint 98,5%-os volt, mely Európában akkor 3. helyezést ért.⁵⁶⁴ Ezzel egyidejűleg – mintegy öt év alatt az idegen nyelvű uniós joganyag a magyar nyelvre történő lefordítására is sor került, amelyhez külön jogi terminológiai szótárakat is közzétett az akkori igazságügyi tárca.⁵⁶⁵ Ettől az időtől az Országgyűlés törvényalkotási programjához és a Kormány féléves munkatervéhez megfelelően hozzáigazították az

⁵⁶¹ A közösségi vívmányok nemcsak az alapító szerződéseket (elsődleges jog), hanem a közösségi intézmények által alkotott jogszabályokat (másodlagos jog), valamint a bírósági ítéleteket és egyéb ajánlásokat (*soft law*) is magában foglaló – a magyar csatlakozás idején mintegy 100 ezer oldal terjedelmű – joganyagot jelentett.

⁵⁶² *Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, forrás: <https://tinyurl.com/4w3wme7a> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁶³ Ld. az 1998 és 2003 közötti országjelentéseket magyarul és angolul: <http://www.eski.hu/new3/eucsat/eu/eu-index.html> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁶⁴ Forrás: Igazságügyi Minisztérium, Hatásvizsgáló Deregulációs és Jogszabály-nyilvántartó Főosztály, Jogalkotási statisztikák, 2004, illetve egykorú saját jegyzetek.

⁵⁶⁵ 2005. elején az akkori Igazságügyi Minisztérium a jogharmonizációs adattartalom egy meghatározott szegmensét – a jogkereső közönség számára is hozzáférhető módon – a tárca

ún. Nemzeti Jogharmonizációs Programot,⁵⁶⁶ amelyen belül meghatároztak egy külön Deregulációs Program részt is. A Kormány munkatervében innentől ismertették, hogy a jogalkotási feladatok közül melyek kapcsolódnak a Nemzeti Jogharmonizációs Programhoz, egyidejűleg a minisztereknek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek csatolniuk kellett a Jogharmonizációs Program végrehajtásához szükséges miniszteri rendeletek megalkotására irányuló saját munkatervüket.

A csatlakozást követően a jogharmonizációs folyamat ugyanakkor nem ért véget – már csak az elkövetett harmonizációs hibák szükségszerű kijavítása és a derogációval érintett tárgykörök újraszabályozása miatt sem. Ezzel együtt a jogalkotási ütem sem csökkent, amely mellett háttérbe szorultak a deregulációs feladatok és a minőségi jogalkotás (*better regulation*) követelményeit garantáló eljárások is. Az évente megalkotott jogszabályok száma a tagállami részvételre tekintettel 2004 után sem csökkent és a szabályozás elindult a rendeleti jogalkotás irányába. A kétharmados törvények keresztülvihetőségének nehézségei miatt ugyanakkor a nagy intézményi reformok elhúzódtak, ami ekkorra már jelentősen rontotta az ország versenyképességét. Mindezek miatt a jogharmonizációs mutatók is romlani kezdetek – 2010-ben már alig haladták meg a 90%-ot –, amelynek egyenes következményeként az évtized végére sorra indultak Magyarországgal szemben az uniós kötelezettségszegési eljárások.

Összességében az ország jogharmonizációs teljesítménye az elmúlt két évtizedben változó volt, ugyanakkor tény, hogy az első időszak teljesítménye figyelemre méltóan követte – sőt, esetenként túl is teljesítette – az előzetes jogharmonizációs terveket. Mindezeket egybe vetve – saját értékelésem szerint – a Nemzeti Jogharmonizációs Program szinte teljes egészében megvalósult (90-100%).

2.1.4. Európai uniós, illetve egyéb nemzetközi támogatási programok

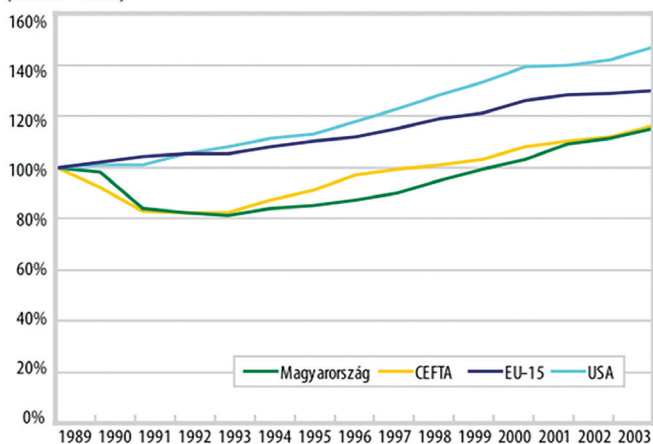
A jogalkotáson kívül az uniós szakpolitikák megvalósításának másik fontos esz-
köze az európai uniós támogatáspolitiká, melynek alapját a különféle pénzügyi
alapok képezik. Az 1990. szeptember 3-án megkötött – a korábbi fejezetekben

weboldalán publikálta. Így – a jogharmonizációs programok kormányhatározatban való megjelenítésének korábbi gyakorlatához hasonlóan – biztosították a nyilvánosságot.

⁵⁶⁶ Ld. a 2002. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozatot.

már többször említett – PHARE megállapodás a kezdeti vállalkozásfejlesztési és környezetvédelmi fejlesztési célok mellett 1992-től az 1991. december 16-án aláírt társulási megállapodásban foglaltak végrehajtását segítette. Ennek keretében Magyarország – különféle jogcímenek (PHARE, SAPARD, ISPA stb.) 1990 és 2003 között összesen közel 1.487 milliárd euró értékben vállalt kötelezettséget európai uniós támogatások felhasználására.⁵⁶⁷ A támogatások hozzájárultak ahhoz, hogy Magyarország teljesítse a koppenhágai kritériumokban meghatározott csatlakozási feltételeket, emellett a támogatásoknak gazdasági növekedésre gyakorolt hatása is kimutatható, mivel Magyarország gazdasága 1993 és 2003 között az EU 15-ök átlagát meghaladó mértékben növekedett, és így fontos lépéseket tett a fejlettségbeli felzárkózása érdekében.

A bruttó hazai termék alakulása 1989 és 2003 között
(1989=100)



15. ábra: „Főbb változások a magyar gazdaságban 1989–2004
(Műhelyelemzések, Nagy PHARE Könyv)⁵⁶⁸

Az európai uniós támogatási tervek mellett jellemző a kimagasló pénzügyi megvalósítási mutató, amely a tehát az EU-s támogatási programokat mindenképpen kiemeli a többi *makro* szintű terv mezőnyéből. Ezekben az esetekben tehát olyan megállapodások születnek, amelyek szigorúan szankcionálják, ha a kedvezményezett nem, vagy nem a megállapodásban rögzített feltételek szerint használja fel az európai uniós támogatásokat. Ennek követke-

⁵⁶⁷ KOLLÁNYI i. m.

⁵⁶⁸ Uo. 8.

ményeként az uniós támogatások felhasználási aránya a rendszerváltás óta eltelt három évtizedben rendre 90% feletti.

A 2004 és 2006 közötti I. Nemzeti Fejlesztési Terv esetében ez a mutató a 100%-ot közelítette (99,1%),⁵⁶⁹ míg a 2007 és 2013 közötti időszak – 24,89 Mrd euró összegű – támogatásai vonatkozásban a kifizetési arány 2016. elején 96% volt, amely lényegében megegyezett a lengyel eredménnyel, és jóval jobb lett, mint a szlovák (89,5%) vagy a román (74,3%) abszorpciós mutatószám.⁵⁷⁰ Mindez azt jelenti, hogy a magyar támogatáslebonyolító rendszer – azaz a fejlesztéspolitikai tervező és programmegvalósító rendszer – kellően eredményes a tekintetben, hogy adott időn belül, megfelelő mennyiségű forrást allokál a kedvezményezettekhez. Viták ezzel kapcsolatban inkább a tekintetben vannak, hogy az allokáció átlátható módon (ti. közbeszerzések tisztasága), illetve az elvárt gazdasági hatásokat kiváltva valósul-e meg. Utóbbi megítélése jelenleg elsősorban a közismert mérési nehézségek megítélése miatt ellentmondásos, egyértelmű tendencia azonban abban, hogy „a fejlesztéspolitikai beavatkozások megítélése a fejlesztési források sikeres abszorpciójáról áttolódik a hatásosság és eredményesség szempontjainak mind erősebb érvényesítése felé.”⁵⁷¹ E tekintetben átfogó értékelést *Pogátsa Zoltán* és a Nyugat-Magyarországi Egyetem munkatársai adtak 2016. elején megjelent elemzésükben.⁵⁷²

Mindezeket egybe vetve – saját értékelésem szerint – az európai uniós támogatási rendszer felépítésének és működtetésének terve szinte teljes egészében megvalósult (90-100%).

2.1.5. Schengeni Program

Az Európai Tanács 2004. november 4-5-i ülésén fogadta el a „Szabadság, biztonság és jog érvényesülésének erősítéséről” szóló Hágai Programot,⁵⁷³

⁵⁶⁹ A Nemzeti Fejlesztési Terv nyertes projektjei alapján 2008 augusztusáig 718,4 milliárd forint felhasználásáról döntöttek és több mint 600 milliárd forint kifizetése történt meg. (LEHMANN–NYERS i. m. 139., 150.)

⁵⁷⁰ Jelentés 2007-2013-as uniós támogatási ciklus zárásról és a 2014-20 indulásának helyzetéről, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁷¹ Ld. ezzel kapcsolatban: NYIKOS i. m. 165–185.

⁵⁷² FÁBIÁN–POGÁTSA i. m.

⁵⁷³ A Hágai Program 2004-ben a bel- és igazságügyi együttműködés területén 2010-ig tíz beavatkozási területen (pl. menekültügy, határvédelem, útlevelek, vízumok) fogalmazott meg célokat. Forrás: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/ (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

mely tartalmazta a 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamok ún. schengeni⁵⁷⁴ értékelésének megkezdésére és – ezzel összefüggésben – a belső határellenőrzési rendszerek teljes lebontására vonatkozó európai uniós célkitűzéseket. Az ebben foglalt ütemezés értelmében Magyarország – a többi frissen csatlakozott tagországgal együtt – 2007 őszére időzítette a teljes jogú schengeni tagság megszerzését.

A schengeni célok elérését az Európai Unió Schengen Alapja biztosította, melyen belül a Magyarország által felhasználható források nettó 165,8 millió euró összegben kerültek meghatározásra (cca. 50,6 Mrd Ft). Ezt követően a nemzeti szintű teendőket a schengeni vívmányok átvételéről szóló akciótervről szóló 2328/2004. (XII. 21.) Korm. határozat állapította meg, amely tételesen meghatározta azokat a jogalkotási, intézményfejlesztési-beruházási, képzési, stratégiai feladatokat, amelyek megvalósítása elengedhetetlenül szükségesek voltak a teljes jogú schengeni tagság eléréséhez.

Az akcióterv (feladatkitűző kormányhatározat) alapján készült el a feladatokat részletesen lebontó – minden évben megújított – Schengen Alap Indikatív Program, amely olyan teendőket irányzott elő, mint az ún. schengeni információs rendszer (SIS I-II.) alkalmazásához szükséges informatikai fejlesztések elvégzése, a határrendészeti kirendeltségek teljes körű felújítása és technikai megerősítése a nem EU-s határszakaszokon, továbbá rendszertechnikai bevetési felszerelések, járművek, egyenruhák és határforgalom ellenőrző eszközök (vízumnyomtató-, okmányvizsgáló, ujjlenyomat-leolvasó eszközök stb.) beszerzése.

Miután Magyarország folyamatosan jól teljesített az Európai Bizottság rendszeres időközönkénti átvilágításain, illetve rendszertesztjein, 2007. december 21-én sor került az ország teljes jogú schengeni csatlakozására. Ezzel rövid időn belül olyan jelentős változások következtek be Magyarországon, mint a Határőrség Országos Parancsnokságának megszűnése és az akkor 10 ezer fős határőri szervezet beolvadása az integrált rendőrségi szervezetbe. Ezen kívül a 2242,5 km hosszúságú államhatárból 1139 km (50,7%) lett ún. schengeni

⁵⁷⁴ Az ún. *Schengeni Rendszer* alapja az Európai Közösségeken belül öt tagállam (Franciaország, Németország, Belgium, Luxemburg és Hollandia) között 1985. június 14-én a luxemburgi Schengenben aláírt külön megállapodás (majd egy későbbi 1990. június 19-i egyezmény), mely 1995-ben eltörölte az aláíró államok belső határain folytatott ellenőrzéseket, és egyetlen közös belső határt hozott létre, ahol a schengeni térségre vonatkozó bevándorlási ellenőrzéseket azonos eljárások mentén végzik. Közös szabályokat fogadtak el a vízumokra, a menedékjogra és a külső határok ellenőrzésére vonatkozóan is, amelyek lehetővé tették a személyek szabad mozgását az aláíró államokban anélkül, hogy ez megbontaná a törvényes rendet. Később a schengeni rendszerhez – a szigetország Nagy-Britannia, Írország és Ciprus kivételével – legtöbb EU tagállam (sőt, 2008-ban Svájc is) csatlakozott.

belső határ,⁵⁷⁵ ahol megszűnt a határellenőrzés, és amelynek helyét ún. mélységi (ország területen belüli) ellenőrzések vették át.

A Schengeni Program 2004 és 2007 közötti sikeres – határidőben történő – megvalósítása a 2002 és 2010 közötti baloldali kormányok egyik legfontosabb eredménye. Az ország e téren nyújtott teljesítményét nem csak az Európai Bizottság, de később a szomszédos Ausztria védelmi minisztere is elismerte, mivel a magyar rendvédelmi szakemberek munkaeredményessége később pl. a burgenlandi bűnügyi statisztikák vártnál kedvezőbb alakulásával is igazolható volt.⁵⁷⁶ Más kérdés, hogy szűk egy évtizeddel a schengeni csatlakozást követően újabb kezelendő kihívások azonosíthatók, nevezetesen a határbiztonság, a schengeni vívmányok megőrzése és a külső határok egyidejű megvédése a 2015-ben robbanásszerűen megnövekedett migrációs nyomásra tekintettel. Mindezek eredményeként – saját értékelésem szerint – a Schengen Program teljes egészében megvalósult (100%).

2.1.6. Széll Kálmán Terv (Konvergencia Program)

Ahogy arról korábban volt szó, a Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében az euró zónába nem tartozó európai uniós tagállamok konvergencia programot kötelesek készíteni a maastrichti konvergencia kritériumok teljesítésének elképzelt módjáról. Magyarország ennek megfelelően először a 2005-2009-es időszakra készített Konvergencia Programot,⁵⁷⁷ melyet azonban sem akkor, sem az azt követő években nem teljesített. A helyzet 2011-től változni látszott. A Széll Kálmán Terv 1.0, majd a Széll Kálmán Terv 2.0 nevet viselő kormányzati stratégiai dokumentumok részeként elkészülő 2011. és 2012. évi konvergencia programok az túlnyomórészt megvalósultak.⁵⁷⁸ Ennek személy szerint három okát látom: egyrészt a legutóbbi konvergencia programok már egy stabilizált és növekedésre átváltított makrogazdasági környezetben készülnek el, másrészt a legutóbbi tervek sokkal realisabbak – jellemzően alul becsülik a növekedést és túlbecsülik a kiadásokat. A harmadik ok, hogy az államháztartásért felelős miniszterek a korábbiaknál sokkal fegyelmezettebbek és következetesebbek a

⁵⁷⁵ SALLAI i. m. 6.

⁵⁷⁶ Ld. például: <https://tinyurl.com/533uznhr> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁷⁷ Forrás: <https://tinyurl.com/48hcnnux> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁷⁸ A Széll Kálmán Terv 2.0 magában foglalta az Európai Bizottságnak 2012. április 23-án megküldött frissített 2012-2015 közötti évekre vonatkozó Konvergencia Programot, illetve Nemzeti Reform Programot.

kialakított fiskális politika megvalósításában, valamint az Európai Unió felé benyújtandó makrogazdasági tervek megvalósításában. Nem utolsó sorban 2012. óta a fiskális és a monetáris politika közötti összhang teljes, minthogy a korábbi nemzetgazdasági miniszter érkezett a Magyar Nemzeti Bank élére.⁵⁷⁹

A Széll Kálmán Terv 2.0-ban megfogalmazott makrogazdasági prognózis a vártnál is jobban teljesült. Az alábbi táblázatban jól látszik, hogy a pénzügyi kormányzat tartotta magát az előzetes tervekhez. Sőt, 2012 és 2015 között a tényszámok – időben előre haladva, 2013-tól – rendre jobbak voltak, mint a tervszámok.

Makrogazdasági mutató	2012		2013		2014		2015	
	Terv (%)	Tény (%)	Terv (%)	Tény (%)	Terv (%)	Tény (%)	Terv (%)	Tény (%)
GDP-növekedés	0,1	-1,7	1,6	1,5	2,5	3,6	2,5	2,9
Fogyasztás	-1,4	-2,0	0,7	0,2	2,6	1,6	2,6	3,8
Beruházások	-2,3	-4,2	0,3	5,2	3,5	11,7	3,5	8,0
Munkanélküliség	10,9	10,9	10,3	10,2	9,5	7,7	8,9	7,0
Infláció	5,2	5,7	4,2	1,7	3,0	-0,2	3,0	0,9
Államháztartási egyenleg (hiány)	-2,7	-2,3	-2,2	-2,5	-2,9	-2,5	-2,4	-2,0

16. ábra: a Széll Kálmán Terv 2.0-ban megfogalmazott makrogazdasági tervszámok és a tények összevetése (forrás: KSH, Eurostat⁵⁸⁰)

2.1.7. A Magyar Program Intézkedési Terve

A ténylegesen megvalósított *makro* szintű állami tervek közül fontosnak tartom kiemelni a – dolgozatomban is már többször hivatkozott – Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot,⁵⁸¹ amely véleményem szerint az elmúlt évek *makro* szintű állami tervei közül különösen az alábbiak miatt figyelemre méltó kormányzati stratégiai tervdokumentum:

- követi a korszerű stratégiakészítési módszereket, így p. számokkal megalapozott helyzetelemzésre épül;

⁵⁷⁹ Matolcsy György.

⁵⁸⁰ A tervszámok tekintetében a forrás a Széll Kálmán Terv 2.0, míg a tényszámok tekintetében a KSH (https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak), illetve Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>), utolsó letöltés: 2021.02.28.

⁵⁸¹ Forrás: <https://tinyurl.com/2s3u6hxt> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

- a Magyar Zoltántól átvett „feladat, szervezet, eljárás és személyzet” négyes beavatkozási logikára bárhol és bármikor képes közigazgatás-fejlesztési projekteket definiálni;
- a középtávú stratégiai dokumentum 4. fejezetébe integrálva egy rövidtávú intézkedési terv is elkészült, mely a 33 intézkedéshez – a felelősökön és határidőkön felül – a Kormány ezúttal tényleges forrásokat is rendelt mintegy 66,9 Mrd Ft összegben (ÁROP: 20,06 Mrd Ft, EKOP: 46,85 Mrd Ft);⁵⁸²
- az intézkedési terv forrásháttere olyan európai uniós ún. kiemelt projektek formájában volt biztosított, amelyeket a kötelezettségvállalástól számított 2. év végéig meg kellett valósítani,⁵⁸³ továbbá amelyek megvalósítását az Európai Bizottság folyamatosan nyomon követte;
- a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára 2011. augusztustól hivatali idejének végéig személyesen monitorozta a Magyar Program megvalósítását szolgáló ÁROP és EKOP projektek előrehaladását a kétheti gyakorisággal megtartott ún. Magyar Nyomon követési Munkacsoportban.

A Magyar Programhoz tehát a rendszerváltás utáni történetben először jelentős mértékű fejlesztési forrás is kapcsolódott. Ez persze hátrányt jelentett megvalósítási szempontból, hiszen a jellemzően költségvetési szerv kedvezményezetteknek a végrehajtás során a rendkívül bonyolult támogatás-lebonyolítási kormányrendeletet,⁵⁸⁴ valamint az európai viszonylatban is extrém

⁵⁸² Egész pontosan a pénzügyi források célokhoz rendelése nem a Magyar Programban, hanem az ez alapján elfogadott Új Széchenyi Terv ÁROP és EKOP akciótervi kormányhatározatokban történt meg (Ld. pl. a 1193/2011. (VI. 15.) Korm. határozatot az Államreform Operatív Program 2011-2013. időszakra szóló akciótervének elfogadásáról és a 2009-2010. évi akcióterv módosításáról, illetőleg az 1247/2011. (VII. 18.) Korm. határozatot az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 2011–2013. évi akciótervének és az EKOP 2009-2010. évi akciótervének módosításáról)

⁵⁸³ Ez az EU-s támogatási keretrendeletben rögzített ún. „n+2”-es szabály. Lényege, hogy az adott évre allokált keretet a tárgyévét követő két évig költhetik el a tagállamok. Ezt követően a forrás elvész, illetőleg nem megfelelő felhasználás esetén a támogatásokat vissza kell fizetni. Ez a szabály az Európai Bizottság számára jelent garanciát arra, hogy a nettó befizető országok hozzájárulásaiból biztosított strukturális alap támogatásokat ne lehessen félbehagyott, torzó projektekre elpazarolni. Az n+2-es szabály ilyen módon az elmúlt években egy fontos eredményességi garancia is lett.

⁵⁸⁴ Ld. a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről, illetőleg a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

szintig szabályozó közbeszerzési törvény⁵⁸⁵ keretei között kellett határidőn belül megvalósítania a Magyary Programban nevesített közigazgatás-fejlesztési projekteket, ami önmagában is sok csúszáshoz is vezetett. A másik oldalon viszont eredményességi garanciát jelentett az európai uniós forrásháttér, mivel a már megkötött támogatási szerződések alól később lényegében nem lehetett „szabadulni”. Mindezek eredményeként – saját értékelésem szerint – a 2011. évi Magyary Program 33 intézkedése közül 2015-re 24 db megvalósult (72%).

2.1.8. Deregulációs és jogegyszerűsítési programok

2011 és 2014 között a Kormány 1035 db országgyűlési határozatot, 1971 db kormányhatározatot és minisztertanácsi határozatot, valamint 455 db törvényt és törvényerejű rendeletet iktatott ki a jogszabályok szövedékéből. Ez szinte 100%-ban megfelel a Magyary Programban meghatározott céloknak, ugyanakkor fontos hozzátenni, hogy ez csupán egyszeri és formai deregulációt jelent, amelynek lényeges hatása két okból sem lehet: az egyik, hogy a halott joganyag folyamatosan újratermelődik, a másik, hogy valódi jogegyszerűsítést a tartalmi dereguláció – más névvel jogi szabályozásból következő adminisztratív terhek csökkentése – jelentene. Utóbbi kapcsán megjegyzendő, hogy a Világ gazdasági Fórum 2018-2019. évi globális versenyképességi rangsorában e tekintetben Magyarország a 106. helyen helyezkedett el.⁵⁸⁶ Ezért is érdekes az elmúlt években lefolytatott tartalmi egyszerűsítési programok eredménye.

A Kormány a Magyary Program egyik intézkedéseként 2011-ben első körben a vállalkozásokra nehezedő bürokratikus terhek csökkentése érdekében dolgozta ki az „Egyszerű Állam Programot,” melynek keretében 10 beavatkozási területen összesen 114 intézkedés valósult meg. A program megvalósítása a Nemzetgazdasági Minisztérium számításai szerint mintegy 500 Mrd Ft adminisztratív teherrel szabadította meg a magyarországi vállalkozásokat.

A Magyary Program egy másik intézkedése keretében 2012-ben a Kormány a lakosságot terhelő felesleges adminisztratív terhek csökkentése és a jogszabályok közérthetőségének javítása érdekében valósította meg az ún. „Egyszerűsítési Programot,” mely – az Európai Unió adminisztratív teher csök-

⁵⁸⁵ Ld. a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényt, illetőleg a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvényt (új Kbtv.).

⁵⁸⁶ A Világ gazdasági Fórum 2018–2019. évi globális versenyképességi rangsora, 271. oldal, forrás: <https://tinyurl.com/328crwhn>(utolsó letöltés: 2021.02.28.)

kentési cselekvési programjában⁵⁸⁷ megfogalmazott számszerű célkitűzésnek megfelelően – 25%-os tehercsökkentést írt elő. A program keretében 228 hatósági eljárás felülvizsgálatára került sor, amely a családdal, a munkavállalással, a szociális ellátásokkal, a mezőgazdasági támogatásokkal, az okmányokkal, a nyugdíj ellátásokkal és az örökléssel kapcsolatos ügyeket érintett. A minisztériumok által 100%-ra jelentett teljesítés valós hatásai nehezen ítéelhetők meg, és ezzel kapcsolatban is kritikaként fogalmazható meg a standard módszertanok hiánya, valamint az, hogy az egyszeri deregulációs hullámok *makro* szinten nem hoznak tartós eredményt, mivel a probléma folyamatosan újratermelődik a jogalkotásban.

Bár a fenti adminisztratív tehercsökkentési programok lényegében 100%-os mértékben megvalósultak, összességében problémát jelent, hogy az efféle – egyszeri – deregulációs hullámok makrogazdasági szinten nem hoznak tartós eredményt. A máig meg nem reformált jogalkotási folyamatban a felesleges adminisztratív terhek rendre újra termelődnek, továbbá egységes módszertani háttér hiányában az eredményeket amúgy sem lehet térben és időben összevetni egymással.

2.2. Az állam *mikro* szintű tervmegvalósító képessége

Minthogy a különféle kormányzati szakpolitikai programokat jellemzően *közigazgatási* szervezetek hajtják végre, érdemes képet alkotni az intézményi szintű feladatvégrehajtás minőségi jellemzőiről is. Ez alapján ebben az alfejezetben olyan mindennapos, közigazgatási feladatvégrehajtási momentumokat próbálok megragadni, amelyek értékelésével következtetni lehet arra, hogy az intézményi szintű tervek megvalósításának minőségére – a rendszerváltástól napjainkig terjedő időre visszatekintve – mi jellemző Magyarországon.

A szervezetek generális tervmegvalósító képességével világszerte több évtizede foglalkoznak.⁵⁸⁸ Az elmúlt évtizedekben érettséget vizsgáló modellek is születtek e szervezeti képesség mérésére. Ezek ugyanakkor jellemzően nem közigazgatási modellek. Például az egyik ismert érettségi modellt a bostoni

⁵⁸⁷ Ld. az Európai Bizottság COM/2009/0544 Közleményét a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Az adminisztratív terhek Európai Unión belüli csökkentésére irányuló cselekvési programról (Ágazati csökkentési tervek és a 2009. évi tevékenységek), forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52009DC0544> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁸⁸ Ld. például: MONTJOY–O'TOOLE i. m. 465.

Carnegie Mellon Egyetemen működő Szoftverfejlesztési Intézet dolgozta ki 1993-ban, az Amerikai Egyesült Államok Szövetségi Védelmi Minisztériumának támogatásával.⁵⁸⁹ A nagy állami informatikai fejlesztések módszertani megalapozása érdekében megalkotott amerikai Képesség Érettségi Modell (*Capability Maturity Modell – CMM*) az alábbi öt fejlettségi szintet különbözteti meg:

1. *Kezdő szint (initial)*: jellemző rá a körülmények kaotikus volta, az *ad hoc* megoldások elterjedtsége és az egyéni személyes (heroikus) teljesítményektől való erős függés.
2. *Megismételhetőség szintje (repeatable)*: ezen a szinten már fontos, hogy a folyamatok már dokumentáltak, mely által ugyanazok a lépések megismételhetővé válnak.
3. *Definiáltság szintje (defined)*: ezen a fejlettségi szinten a megvalósítás lépései standard üzleti folyamatokkal írhatók le, és a dokumentáltság eléri az egzakt szabályozottság szintjét.
4. *Irányítottág szintje (managed)*: ezen a fejlettségi szinten a szervezetnél valamennyi lényeges megvalósítási folyamat menedzsel, melyben kulcs szerepet játszanak egyes közmegegyezésen alapuló – és mérhetőséget lehetővé tevő – mutatószámok, illetve indikátorok.
5. *Optimalizáltság szintje (optimizing)*: ezen a szinten nem hogy ismétlődően futnak le definiált munkafolyamatok, de arra is biztosítottak a feltételek, hogy a szervezet vezetése tudatosan fejlessze, „finomhangolja” a működési folyamatokat.

A Képesség Érettségi Modell kidolgozói a fenti szintek mindegyike esetében öt tényezőt vizsgálnak:

- a célok meghatározását,
- az elköteleződés meglétét,
- a képességek meglétét,
- a folyamatos mérés biztosítottságát és
- a mért értékek utólagos ellenőrzését, verifikálását.

Ilyen módon egy olyan „érettségi mátrix” (*maturity matrix*) is elkészíthető, amely segítségével egyszerűen leírható – és más szervezetekkel is összehasonlítható – egy adott intézmény mindenkori feladatvégrehajtó képességének szintje.

Természetesen a bostoni Carnegie Mellon Egyetemen kidolgozott – azóta folyamatosan *átdolgozott*, illetve kiterjesztett – modellek első sorban az

⁵⁸⁹ Ld. PAULK–WEBER–CURTIS–CHRISIS i. m.

informatikai fejlesztéseket és a szoftverfejlesztő munkát támogatják, ezért tanulmányomban csupán elméleti támpontot jelenthetnek a közigazgatási szervek tervmegvalósító képességének megítéléséhez. Annál is inkább, mivel – a szakirodalmat fellapozva meg kell állapítanom, hogy – a tervmegvalósító képesség mérésének közigazgatási adaptálására jelenleg még csak *makro* szinten nevezhetők meg többé-kevésbé standard megoldások.⁵⁹⁰ *Mikro* szinten a végrehajtóképesség meghatározására egyelőre még inkább csak elméleti modellek születtek. Ezek egy része emellett nem is a szervezettel, mint egészszel, hanem az azt alkotó alkalmazottak és vezetők összességének teljesítménymérésével (*performance management*) foglalkozik,⁵⁹¹ és így sokkal inkább kapcsolható a humán-erőforrás gazdálkodási (*Human Resource Management – HRM*) szakterülethez.

Az intézményi szintű tervmegvalósító képesség vizsgálatának egy másik jellemző megközelítése a szervezeti erőforrás-tervezéshez (*Enterprise Resource Planing – ERP*) kapcsolódik. Az ERP-t ugyanakkor általánosságban vállalatirányítási rendszerekkel azonosítják, amely mögött szinte minden esetben valamilyen informatikai rendszer (ERP System) működik. Az e tárgyban született publikációk pontosan az ilyen erőforrástervező számítógépes rendszerek szervezeti bevezetésének gyakorlati nehézségeivel foglalkoznak.⁵⁹² Ehhez kapcsolódik egy ugyancsak többször hivatkozott szervezettelméleti elgondolás, az ún. szervezeti integrációs modell (*Organizational Integration Model*).⁵⁹³ A kanadai *Henri Barki* és *Alain Pinsonneault* elméleti keretrendszerében 14 olyan területet azonosít, amely mentén egyfelől megjósolható, hogy mekkora szervezeti erőfeszítést igényel a szervezeti integráció különböző formáinak és szintjeinek megvalósítása, másfelől mérhetővé teszi a különböző szervezeti integrációs formáknak a szervezeti teljesítményre gyakorolt hatását, harmadrészt azonosít hat olyan tényezőt, amely befolyással van a különféle szervezeti integrációs típusok közötti viszonyra, a végrehajtási ráfordításokra és az elérhető teljesítményekre.

A fentiekből kiindulva az intézményi szintű tervmegvalósító képességet Magyarországon egyelőre leginkább az intézményi szinten rendelkezésre álló tervek végrehajtásának gyakorlatát vizsgálva lehet meghatározni. Az elemzés ehhez természetesen intézményi (*mikro*) szinten kidolgozott terveket is feltetelez, amelyek ugyanakkor koránt sem voltak általánosnak mondhatók az

⁵⁹⁰ Ld. az előző (III. fejezet, 2.1.) alfejezetben ismertetett „kormányzási képesség” fogalmat (*government capacity*).

⁵⁹¹ Például FRYER–ANTONY–OGDEN i. m. 478–498.

⁵⁹² Például ALADWANI i. m. 266–275.

⁵⁹³ BARKI–PINSONNEAULT i. m. 165–179.

elmúlt években. Mindazonáltal – ahogyan azt a III. fejezet 1.2 alfejezetében is bemutattuk – a magyar közigazgatást elemezve az alábbi dokumentumokból már ki lehet indulni:

- intézményi stratégiák, intézményi munkatervek,
- éves (elemi) költségvetési tervek,
- funkcionális tervek, ezen belül:
 - humánpolitikai tervek (ezen belül kiküldetési és szabadságtervek), humánerőforrás-fejlesztési tervek,
 - informatikai fejlesztési és IT biztonsági tervek,
 - Kommunikációs tervek;
- egyéb tervek, így például:
 - ellenőrzési tervek,
 - különböző intézkedési tervek (pl. ellenőrzési és integritás intézkedési tervek),
 - esélyegyenlődési és fenntarthatósági tervek,
 - programok, projekttervek.

2.2.1. Intézményi stratégiák megvalósítása, munkatervek végrehajtása

Egymással összevethető intézményi stratégiákat Magyarországon lényegében a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet hatályba lépése óta készítene a közigazgatási szervek. Ehhez segítséget nyújtott a 2007 és 2013 közötti időszakra szóló, a közigazgatás korszerűsítését támogató Államreform Operatív Program (ÁROP),⁵⁹⁴ mely az 1. számú prioritás alatt („folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés”) pályázati forrásokkal is támogatta a minisztériumok, valamint az igazságszolgáltatási és igazságügyi szervek stratégiáinak a kidolgozását.⁵⁹⁵

Arra vonatkozóan ugyanakkor nincsenek adatok, hogy jelenleg hány közigazgatási szervnek van intézményi stratégiája. Támpontot az Állami Számvevőszék

⁵⁹⁴ Államreform Operatív Program, 41. oldal, forrás: http://www.terport.hu/webfm_send/202 (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁹⁵ Ld. a „Hatásvizsgálatok és stratégiák elkészítése” elnevezésű, ÁROP-1.1.19. kódszámú projektet. Arra vonatkozóan ugyanakkor nincs pontos információ, hogy a támogatás keretében összesen hány intézményi stratégia készült el, illetőleg mennyi a jelenleg érvényben lévő hasonló tervdokumentumok száma, azt azonban tudni lehet, hogy a támogatási keret mintegy 30 és 50 db közötti tervdokumentum kidolgozását tette lehetővé. (forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/3610>)

– korábban már hivatkozott – éves integritás felmérései adnak,⁵⁹⁶ amely a költségvetési szervek működésének stratégiai megalapozottságát is méri. Ez alapján az látható, hogy évről-évre lassan emelkedik a nyilvánosan közzétett stratégiával rendelkező szervezetek aránya: 2018-ban a választ adó 3454 intézmény 52%-a nyilatkozott úgy, hogy rendelkezik nyilvános stratégiával,⁵⁹⁷ amely 2%-kal haladja meg az egy évvel korábbi értéket és 7%-kal magasabb a 2011. évi első integritás felmérés során mért számoknál.

Ez természetesen keveset árul el arról, hogy az egyes szervezetek mennyire veszik komolyan az intézményi stratégiákban foglaltak végrehajtását. Ebben az intézményi körben ugyanakkor felértékelődnek azok a miniszteriális és igazságügyi szervezetek, amelyek európai uniós támogatásból készítették el stratégiáikat, mivel ötéves fenntartási kötelezettség terheli őket. Ez azt jelenti, hogy időről-időre kénytelenek felülvizsgálni a stratégiákban írtakat, ami az elvégzett és elmulasztott intézkedések számba vételével is jár, és ami ezeket a szervezeteket tudatosabb tervmegvalósításra is sarkalhatja.

Álláspontom szerint ez is oka annak a jelenségnek, amely az Állami Számvevőszék éves integritás jelentéseinek idősoros adataiból is megfigyelhető, nevezetesen, hogy a területi államigazgatási szervek, ezen belül az európai uniós támogatásokkal jelentős mértékben megtámogatott kormányhivatalok integritás kockázatokat mérséklő kontroll indexe az elmúlt években jelentősen javult, és – az igazságszolgáltatási szerveket követően – jelenleg ezek a közigazgatási intézmények tekinthetők a működésükben leginkább kontrollált közfeladatot ellátó szervezet típusnak.⁵⁹⁸

Az intézményi stratégiák megvalósulását emellett az is segíti Magyarországon, hogy a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet (KSIR-rendelet) számos – a tervek megvalósítását segítő – garanciális szabályt tartalmaz, melyek közül kiemelendők az alábbiak:

- a 28. § b) pont értelmében a miniszteri program kötelezően tartalmazza a minisztériumok intézményi stratégiáját, a miniszteri program pedig a 11. § (1) bekezdés c) pontja értelmében kötelezően előkészítendő stratégiai tervdokumentum, melyért a miniszter személyében felel;
- a miniszteri programot – és ilyen módon az adott tárca intézményi stratégiát is – a Kormány megalakulását követő 210 napon belül kell

⁵⁹⁶ Ld. az Állami Számvevőszék Integritás Projektjének weboldalát (<http://integritas.asz.hu/asz>).

⁵⁹⁷ *A közszféra integritásának elemzése új módszertan alapján. Összefoglaló tanulmány a 2018. évi Integritás felmérés eredményeiről.* Állami Számvevőszék, 2019. május, forrás: <https://tinyurl.com/4fksv7eu> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁵⁹⁸ Uo. 13.

elfogadni.⁵⁹⁹ Az újonnan kinevezett miniszter az elfogadott miniszteri program módosítását vagy új miniszteri program elfogadását a hivatalba lépését követő 60 napon belül kezdeményezheti. Ebben az esetben a kezdeményezést követő 60 napon belül kell elfogadni a módosított vagy az új miniszteri programot.⁶⁰⁰

- A 3. § (1) bekezdése értelmében a miniszteri program és az intézményi stratégia tervezete csak akkor terjeszthető a Kormány elé, ha az tartalmazza a megvalósítását bemutató finanszírozási tervet, annak ütemezésével együtt.

Mindezek tehát Magyarországon fontos ösztönzést jelentenek – legalább is a Kormány alá rendelt – minisztériumok és kormányhivatalok esetében, ugyanakkor az is köztudott, hogy a KSIR-rendelet számos előírása nem tud érvényesülni a gyakorlatban. E jelenség felett objektív ítéletet csak egy utólagos szabályozási hatásvizsgálat, egy KEHI-ellenőrzés⁶⁰¹ vagy egy, a kormányzati stratégiai irányítási rendszer működését górcső alá vevő számvevőszéki teljesítményellenőrzés mondhatna a jövőben.

Összegezve, a közfeladatot ellátó szervek tervmegvalósító képességéről, illetőleg a kialakult gyakorlatról Magyarországon kevés adat áll rendelkezésünkre. Ezzel kapcsolatban valószínűsíteni kell, hogy az intézmények jelentős része valószínűleg nem hosszabb távra megtervezetten látja el feladatait, minthogy az Állami Számvevőszék mérései szerint az intézmények közel fele nyilvános stratégiával sem rendelkezik. Emellett az is valószínűsíthető, hogy az intézményi stratégiával rendelkező szervezetek jelentős része is inkább a napi eseményektől vezérelten és erős intézményi függésben – alapvetően rövidtávú szempontok mentén – teljesíti feladatait, amely mellett a hosszabb távú célok megvalósítása törvényszerűen háttérbe kell, hogy tolódjon. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az intézményi stratégiákhoz képest a rövidtávú intézményi munkaterv megvalósítása tekintetében valamivel jobb lehet a helyzet.

Az intézményi munkaterv egy naptári évre szóló (rövid távú) intézkedési és erőforrás-felhasználási stratégiai tervdokumentum, melyet a KSIR-rendelet 11. § (1) bekezdés d) pontja értelmében kötelezően el kell készíteni, és amelyért

⁵⁹⁹ Ld. a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet (KSIR-rendelet) 29. § (1) bekezdését.

⁶⁰⁰ Uo. (2) bekezdés.

⁶⁰¹ Magyarországon – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. § (1) bekezdése alapján – a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) ellenőrzési jogkörébe tartozik a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésese. A KEHI az ellenőrzési tevékenységét a Kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi. Kormánydöntés, illetőleg a miniszterelnök utasítása alapján ugyanakkor a KEHI elnöke soron kívüli ellenőrzést is elrendelhet.

a szerv vezetője személyében felel. A kormányrendelet ez esetben is több – a munkatervek megvalósítását segítő – garanciális szabályt tartalmaz, melyek közül kiemelendők az alábbiak:

- a 32. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az intézményi munkatervet tárgyév január 15-ig az irányító vagy felügyelő miniszternek meg kell, hogy küldje a szerv vezetője;
- a 32. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az intézményi munkatervet a szervet irányító vagy felügyelő miniszter tárgyév február 15-ig fogadja el;
- a 32. § (1) bekezdés c) pontja értelmében az intézményi munkatervet elfogadását követően az adott szerv munkatársai számára elérhetővé kell tenni;
- a 32. § (2) bekezdés értelmében a jogszabály által szakmai függetlenséggel felruházott kormányhivatal intézményi munkatervét a felügyeletet ellátó miniszter előterjesztésére a Kormány fogadja el.

2.2.2. Éves (elemi) költségvetési tervek megvalósítása

Ahogy az a III. fejezet 1.2. alfejezete is ismerteti, az államháztartási körbe tartozó intézmények éves költségvetési (üzleti) tervek alapján gazdálkodnak, stratégiai céljaik eléréséhez tehát az ezekben meghatározott módon és mértékig vehetnek igénybe pénzügyi erőforrásokat. Az éves költségvetési tervek végrehajtása az estekben többségében probléma nélküli, hiszen az államháztartási szereplők – az Állami Számvevőszék zárszámadási jelentéseiből⁶⁰² is kiolvashatóan – viszonylag megbízhatóan költik el előirányzataikat. A költségvetési tervek végrehajtásával kapcsolatos problémák inkább az alábbi esetekben jelentkezhetnek.

- *Elmaradó bevételek*: előfordulhat, hogy az éves költségvetés bevételi oldala kedvezőtlenül alakul.⁶⁰³ Ilyen esetekben az elmaradó bevételek jelentősen befolyásolhatják a közszféra intézményeinek feladatellátó

⁶⁰² Ld. az Állami Számvevőszék éves zárszámadási jelentéseit a központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzéséről: (forrás: www.asz.hu), mely – az Állami Számvevőszékről szóló törvény alapján – kiterjed a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetésének végrehajtásáról készített zárszámadásra, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak beszámolójára, valamint az elkülönített állami pénzalapok költségvetésének végrehajtásáról készített zárszámadásra.

⁶⁰³ Több olyan szervezetet is azonosíthatunk, amelyek éves kiadásuknak jelentős részét az adott évben beszédett bevételekből fedezik. Magyarországon Ilyen pl. a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ), illetőleg korábban ilyen

képességét és ezáltal stratégiai eredményességét is. A bevételkiesés kompenzálása elvileg két úton lehetséges: vagy pótlólagos forrásokat kell átcsoportosítani más (pl. tartalék) költségvetési sorról, vagy – alapvetően a költségvetési hiány eszkalálódásának féken tartása érdekében – a kiadási oldalt kell visszafogni. Magyarországon az elmúlt években mindkét esetre volt számos példa. Egyfelől, a rendszerváltozás óta lényegében nem volt olyan év, hogy az Országgyűlésnek a Kormány előterjesztésére ne kellett volna az adott évi költségvetési törvényt tárgyévén belül módosítania,⁶⁰⁴ másfelől a költségvetési korlátozások („takarékosági zárolások”, „fünyírószerű” elvonások) is meglehetősen gyakori jelenségek az államháztartásban.

- *Megkurtított kiadások*: igyekeznék elkerülni, hogy állást foglaljak a restriktív és a növekedésorientált gazdaságpolitikai megközelítések célravezetősége tekintetében,⁶⁰⁵ arra ugyanakkor fontosnak tartom felhívni a figyelmet, hogy a rendszeres költségvetési megszorítások nem feltétlenül csodafegyverek a fiskális politika letéteményeseinek eszköztárában. Lehetnek ugyanis csupán egyszerű tünetei annak, hogy a költségvetési tervezésbe vagy a tervek végrehajtásába valahol hiba csúszott. Az elmúlt évtizedekben a menetrend szerinti 5-10%-os költségvetési kiigazítások („fogyókúrák”) – Magyarországon már csak volumenük és rendszerességük miatt is – inkább arra engednek következtetni, hogy egyfelől túlzottan optimisták voltak a tervek, másfelől a kiadási oldalt nem fogta meg kellő eréllyel a pénzügyi kormányzat. Ez utóbbi egyértelműen tervmegvalósítási probléma volt, melynek is köszönhetően Magyarország 2004 és 2013 között mindvégig az Európai Bizottság Stabilitási és Növekedési Paktum szerinti túlzott deficit eljárásának hatálya alatt állt. A jelenség speciális *mikro* szintű következményei a magyar közgazdaságban álláspontom szerint a következők:

- *az államháztartásért felelős tárca kormányzaton belüli súlyának megnövekedése*: egy 10%-os év közbeni megszorítás egy intézmény esetében komoly érvágást jelenthet, amely – mivel

volt a Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI), mely utóbbi 2019. április 1-jével a Lechner Tudásközpontba olvadt.

⁶⁰⁴ „A kormány sűrűn nyújt be módosítást a költségvetéshez: 2012-ben 10 ilyen témájú javaslatot fogadott el az Országgyűlés...”, forrás: *A magyar költségvetési rendszer átláthatósága az Open Budget Index (OBI) módszertana szerint*. Költségvetési Felelősségi Intézet, Budapest, 2012. 38. (http://kfib.hu/uploads/up_20130314_111317_3803_12merged.pdf, utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶⁰⁵ A témában Ld. KOROSZ i. m. 158–174.

a bázis alapon megtervezett működési kiadások viszonylag stabilak – éppen a szakmai programok forráshátterét vonja el. Ennek egyik következménye a kormányzás hatékonyságának és a stratégiai eredményesség csökkenése, a másik – ez utóbbival szoros összefüggésben – az állami vezetők pozíciójának átmeneti meggyengülése, ennek következményeként pedig akár belpolitikai válságok kialakulása.⁶⁰⁶

- „*fűnyírózás*” okozta torzulások: a rendszerváltozás óta eltelt időszakban Magyarországon a különböző fejezeteket érintően szinte mindig „fűnyíró szerűen” történtek meg a költségvetési kiigazítások, azaz valamilyen százalékos kulcsot követve mindenhol egy generális százalékos kulcsot alkalmazva vontak el forrásokat, és néhány kivételtől eltekintve nem mérlegeltek a különböző kiadási címek szerint. Álláspontom szerint ennek specializált következményeként voltak megfigyelhetők Magyarországon az alábbi torzulások:
 - azokon a területeken, ahol már egyébként is problémát jelentett az alulfinanszírozottság, a közfeladatok ellátása sok esetben egész egyszerűen ellehetetlenült, megszűnt;⁶⁰⁷
 - mivel politikailag nehezen vállalható fel a tömeges elbocsátások, a megszorítások első hullámban a beruházási kiadásokat érintették, melynek következményeként a közigazgatási szervek költségvetéséből néhány év alatt szinte teljesen eltűntek a felhalmozási és fejlesztési kiadások;
 - mivel fejlesztési források szinte teljesen eltűntek az intézmények költségvetéséből, általános gyakorlattá vált, hogy az állami szervek európai uniós támogatásokból valósítják meg beruházásaikat, még akkor is, ha ez jelentős adminisztratív

⁶⁰⁶ Arra, hogy a pénzügyi tárca vezetője átmenetileg „élet és halál ura” lehet egy Kormányban, példaként hozom fel az 1995. március 12-én bejelentett Bokros-csomagot, melynek következményeként mondott le a népjóléti miniszter (Kovács Pál) és a titkosszolgálatot felügyelő miniszter (Katona Béla), majd októberben Kósáné Kovács Magda munkaügyi miniszter. Majdnem tíz évvel később 2004. szeptember 24-én hasonló okokból – a tárcáját érintő források elvonása miatt – mondott le dr. Bárány Péter igazságügy-miniszter.

⁶⁰⁷ Példaként említem a Magyar Államvasutak egyes vonalainak 2007. március 14-i megszüntetését (14 vasútvonalon és vonalszakaszon, 478 kilométeren), melytől az akkori előterjesztő közlekedési miniszter (Kóka János) – 6-7 Mrd Ft-os megtakarítást remélt a MÁV költségvetésében.

teherrel járt, illetve, ha a támogatási kiírások az eredeti intézményi célok módosítását is szükségessé tették.⁶⁰⁸

- amikor az újabb költségvetési kiigazításokkal már elkerülhetetlenül célba kellett venni a személyi bér- és járulékelőírányzatokat, ugyanakkor a csoportos létszámleépítéseket az állami vezetők továbbra is igyekeztek elkerülni, egyes intézményekénél több esetben is bizonyos funkciók kiszervezése (*outsourcing*) mellett döntöttek.⁶⁰⁹ Megjegyzem, hogy utóbbit több esetben a II. fejezet 2.4. alfejezetében már bemutatott Új Közmenedzsment (New Public Management) közigazgatásfejlesztési paradigmával ideologizálták.
- *Rosszul ütemezett felhasználások*: nem csak Magyarországon, de más államokban⁶¹⁰ is gyakorta problémát okoz az éves költségvetési tervek végrehajtásában a forrásfelhasználás ütemezésbeli egyenetlensége. Ennek egyik következménye, hogy az előző évi beszámoló elkészítéséig, illetve a tárgyévi elemi költségvetések elfogadásáig az I. negyedévben alig lehet forráshoz jutni, ezt követően a II. negyedév végén és a III. negyedév elején a forrásfelhasználás a nyári szabadságolások miatt lassul le, és így sokszor a költségvetési év végéhez közeledve kerülnek kiadási nyomás alá az intézmények. Ebben ráadásul két szorító feltételnek kell megfelelniük: egyfelől figyelembe kell venniük a közbeszerzési eljárások elhúzódásának kockázatait, másrészt azt, hogy a fel nem használt forrásokat az államháztartásért felelős miniszter egyszerűen elvonhatja. Ennek és a bázis alapú költségvetési tervezésnek köszönhető az „év végi pénzeső” néven ismert jelenség,⁶¹¹ melynek lényege, hogy a költségvetési év vége előtt a költségvetési

⁶⁰⁸ Erről a minisztériumok 2004 szeptemberében kaptak köriratot az akkori pénzügyminiszter-től (saját feljegyzés).

⁶⁰⁹ Ennek következményeként nem volt ritka, hogy pl. minisztériumokban vállalkozásokon keresztül foglalkoztatták vissza a funkcionális (pl. informatikai) szervezeti egységek korábbi köztisztviselői állományú munkatársait, megfosztva őket későbbi közszolgálati jubileumi juttatásaiktól vagy egyéb béren kívüli juttatásaiktól. Ugyancsak hasonlóan furcsa következményként tekinthetünk arra, hogy 2006 és 2011 között vagyonőrök védték a honvédségi laktanyákat.

⁶¹⁰ Pl. Ljubljanában személyesen tapasztaltam a Szlovén Számvevőszék korrupciós kockázati kutatási eredményeinek bemutatásakor, hogy az állami szerződéskötések és kötelezettségvállalási állományok minden év novemberben meredeken megemelkednek.

⁶¹¹ Ld. például: Jöhet az év végi pénzeső, még csak az éves terv 76 százaléka az államháztartási hiány. *Heti Világgazdaság*, 2019. december 9., forrás: <https://tinyurl.com/4c9fshvw> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

szervek akkor is fel kívánják használni előírányzataikat, ha ennek egyébként nyomós szakmai oka nincs.

Mindazonáltal a fentebb bemutatott általános helyzethez képest egy szervezet esetében a konkrét történések – az állami és önkormányzati szervek által az éves költségvetésük végrehajtásáról, valamint vagyonuk alakulásáról a számviteli jogszabályok szerinti kötelezően elkészített – éves költségvetési beszámolókból ismerhetők meg.⁶¹²

Az éves költségvetési beszámolók lényege, hogy az államháztartási körbe tartozó szervezeteknek ezek alapján – évente, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelő – záró számadást (a továbbiakban: zárszámadás) kell készíteniük. Ezeket az államháztartásért felelős miniszter összesíti, mely alapján a Kormány a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot a költségvetési évet követő nyolcadik hónap utolsó napjáig az Országgyűlés elé terjeszti.⁶¹³

Ezek a törvényi előírások egy elég feszes ritmust alakítanak ki mind a költségvetési szervek, mind az állami (önkormányzati) tulajdonú gazdasági társaságok gazdálkodásában. Az éves beszámoló elkészítéséhez minden évben az államháztartásért felelős miniszter készíti el az ún. zárszámadási tájékoztatót,⁶¹⁴ mely tartalmazza az éves költségvetési beszámolóhoz és a zárszámadáshoz kapcsolódó adatszolgáltatás elkészítéséhez szükséges szempontrendszert, valamint rögzíti azok tartalmi és formai követelményeit. A tájékoztatót és mellékleteit az államháztartásért felelős miniszter küldi meg a fejezetet irányító szerv vezetőjének. A zárszámadáshoz kapcsolódó adatszolgáltatás számszaki és szöveges részből áll, melyen belül a számszaki rész a kincstári költségvetés előírányzatainak teljesülését mutatja be.⁶¹⁵ Ugyanez vonatkozik a helyi önkormányzatokra és az állami társaságokra is. A helyi önkormányzat az éves költségvetési beszámolójában számol el a számára a költségvetési évben folyósított támogatásokkal, míg az állami tulajdonú társaságok számviteli beszámolójának elkészítésére az Áht.-ben meghatározott eltérésekkel előírásokat kell alkalmazni.⁶¹⁶

Ahogy az a *makro* szintű állami tervezés és tervmegvalósítás kapcsán is megállapítható volt, Magyarországon a költségvetési gazdálkodás tervező, vég-

⁶¹² Ld. államháztartásról szóló 2011. évi XCXV. törvény (Áht.) 87 §.

⁶¹³ Áht. 90. § (1) bekezdés.

⁶¹⁴ Ld. az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.) 58. §-át.

⁶¹⁵ Ávr 161. §. § (1)–(2) bekezdés.

⁶¹⁶ Áht. 7/A. §

rehajtó és beszámoló rendszere a jogi szabályozási és intézményi megoldásokat tekintve meglehetősen fejlett, illetőleg valóban létező gyakorlat. Problémákat ezzel kapcsolatban a rövid (éves) ciklusok, a program alapú költségvetés – legalább is részbeni – hiánya, valamint a hosszabb távú szakpolitikák végrehajtásával való intézményesült kapcsolódások hiánya jelent. Korábbi években ugyancsak problémás volt a rendszeres költségvetési megszorítások és a központi forráselvonások miatt keletkező szakadék a tervek és a tényleges gyakorlat között. Ez az olló azonban a szigorúbb és következetesebb fiskális politika hatására 2014-re lényegében bezárult, melyben fontos lépést jelentett a települési önkormányzatok által felhalmozott adósságállomány állami konszolidálása.⁶¹⁷

2.2.3. *Funkcionális tervek megvalósítása*

A közigazgatási szervek esetében nagyon változatos a kép a tekintetben, hogy mennyire dolgoznak ki – illetve valószínűsítik meg – a szakmai feladatellátást támogató (funkcionális) terveket, illetőleg, hogy azok mennyire határozzák meg a szervezeti működést. Ez különösen az intézmények humán-erőforrásfejlesztési és infokommunikációs stratégiájának végrehajtása kapcsán vizsgálható, mivel ezek a funkcionális jellegű tervdokumentumok napjainkra egyre inkább elterjednek tekinthetők.

Kutatási szempontból itt ugyanakkor már komoly problémába ütközünk, mivel egészen egyszerűen elfogynak a kutatható adatok és az elemezhető információk. Míg ugyanis az intézményi stratégiákról és munkatervekről itt-ott felszínre jönnek információk,⁶¹⁸ addig a közigazgatási szervek belső működéséhez kapcsolódó funkcionális tervek végrehajtása már olyan „belügye” az intézményeknek, amelyekről nem szívesen kommunikálnak. Emiatt dolgozatomban magam is csak saját tapasztalataimra, illetőleg néhány emblematikus kormányzati fejlesztés tanulságaira támaszkodhatok.

⁶¹⁷ GIRÓ-SZÁSZ András szóvivő és LÁZÁR János miniszterelnökségi államtitkár 2013. november 4-én beszámolt arról, hogy a megyei és települési önkormányzatok 2010-re csaknem 1200 milliárd Ft adósságot halmoztak fel. A Kormány 2012 decemberében először a megyei önkormányzatokat szabadította meg 190 milliárd Ft összegű adósságtól. Ezt követte az 5000 fő alatti települések teljes adósságmentesítése (74 milliárd Ft), majd 2013 első negyedévében az 5000 főnél nagyobb települések esetében is az adósság 40-70%-os átvállalása. A fennmaradó 420 milliárd Ft adósságtömeget a Kormány 2013. október 30-i ülésén teljes egészében átvállalta az önkormányzatoktól. (Forrás: Magyar Nemzet, 2013.11.04., <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/>, utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶¹⁸ Például az Állami Számvevőszék integritás felméréseiről készített éves jelentésekben (<https://felmeres.asz.hu/>).

2.2.3.1. Humán erőforrás-fejlesztési tervek megvalósítása, humán erőforrás-gazdálkodás

Saját tapasztalataim szerint a közigazgatási szerveknél a rendszerváltozást követő másfél évtized elteltével kezdődött meg egy fontos változás a napi közfeladatellátó munka emberi oldalának biztosítása tekintetében. Az ezredfordulót követő első évtized közepéig a közigazgatási szerveknél jellemzően még a hagyományos személyügyi részlegek (osztályok/főosztályok) működtek, ahol nem annyira az „emberi erőforrásokkal való gazdálkodáson,” mint inkább az intézmény vezetési stílusának megfelelő „személyzeti politika” kialakításán és érvényesítésén volt a hangsúly. Erre a korszakra jellemző, hogy a „személyzeti főnökök” – posztiszocialista beidegződéseket követve – fontosabbnak tartják, hogy ha valamennyi alkalmazottat előzetesen „lekáderezik”, személyesen megismerik, fejből tudják, hogy kinek-kinek mi szerepel a személyügyi anyagaiban és legalább annyira fontosnak tekintik a szervezethez vagy a rendszerhez való lojalitást, mint a szakmai teljesítményt. Ebben az időszakban a szervezet vezetése fenntartja a jogot magának arra, hogy maga alakítsa az intézmény személyzeti politikáját, melyet ezért csak ritkán ír le, illetőleg nem is szívesen oszt meg másokkal.

A fenti közigazgatási szervezeti kultúrát jelentős részben az első európai uniós finanszírozású fejlesztési programok kezdték átformálni – így 2004 és 2006 között a Humán Erőforrások Fejlesztése Operatív Program (HEFOP), majd 2007 és 2013 között a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP), valamint – a különösen a közigazgatási szervek esetében érdekes – Államreform Operatív Program (ÁROP). Ezek együttesen korábban soha nem látott összegben biztosítottak lehetőséget képzésekre,⁶¹⁹ illetve olyan intézményfejlesztésekre, melyek középpontjába a tervszerű emberi erőforrás-gazdálkodás került.

A fejlett nyugat-európai országokból importált humán erőforrás-gazdálkodási módszerek tehát jelentős részben az európai támogatásközvetítő rendszer közreműködésével érkeztek meg Magyarországra. A fejlesztések volumenét nem szabad alábecsülni, mivel az Európai Bizottság mindig is nagyon fontosnak tartotta, hogy a tagállamok a felhasznált fejlesztési források tekintélyes részét

⁶¹⁹ A 2004-2006 közötti időszakra vonatkozóan a HEFOP teljes költségvetése összesen 750 millió euró (183 milliárd Ft) volt, ennek 30,6%-át közvetlen módon is képzésekre kellett fordítani (forrás: www.palyazat.gov.hu, HEFOP). A 2007 és 2013 közötti időszakra szóló TÁMOP teljes költségvetése 4,1 Milliárd euro (1110 milliárd Ft) volt, melynek több mint a felét képzésekre, illetve az oktatási és képzési intézményrendszer fejlesztésére kellett fordítani (forrás: www.palyazat.gov.hu, TÁMOP). Közvetlen módon a közigazgatás humántőkéjének fejlesztésére az ÁROP keretében 24,8 millió eurót (6,7 milliárd Ft) kellett fordítani. (Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/360#>, utolsó letöltés: 2021.02.28.)

fordítsák a humán tőke fejlesztésére – sok esetben előnyben részesítve a humánerőforrás-fejlesztési projekteket a hagyományos infrastruktúra-fejlesztési beruházásokkal szemben.⁶²⁰

Az újabb személyügyi kultúrára mindenekelőtt jellemző egy generációváltás: a személyzeti főnökök helyét fokozatosan humánerőforrás-gazdálkodásért felelős vezetők (HR menedzserek) vették át. Az új „HR főnökök” – részben a multinacionális vállalatok szemléletét *átvéve* – a szervezet legfontosabb erőforrásaként tekintenek a munkavállalókra, mely esetben az a legfontosabb, hogy a megfelelő ember a megfelelő helyre kerüljön és ott a lehető legtöbbet hozza ki magából. Ebben az esetben nagyobb szerepe van az objektív alapú teljesítményértékelésnek az innovációnak és a folyamatos kompetenciafejlesztésnek,⁶²¹ mint a személyes kapcsolatoknak és az ismeretségnek. Az újabb személyügyi kultúra emiatt is sokkal nyitottabb és partnerként kezeli a munkavállalókat. Ez megnyilvánul abban, hogy a megüresedett munkaköröket pályázatokon hirdetik meg, ügyelnek a munkavállalók jó munkahelyi közérzetére, de abban is, hogy a szervezet olyan humánerőforrás-fejlesztési terveket valósít meg, amelyek elkészítésébe a munkavállalókat is bevonja, ezt követően pedig bátran publikálja.

A közigazgatási szervek humánerőforrás-fejlesztési terveinek kidolgozása, illetőleg ezek alapján a korábbiaknál tudatosabb humánerőforrás-gazdálkodási rendszerek bevezetése tehát számos költségvetési szervnél megkezdődött az európai uniós fejlesztéseknek köszönhetően. 2014 és 2020 között a 251 Mrd Ft keretösszegű Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Programnak (KÖFOP) külön prioritása foglalkozik a közigazgatási emberi erőforrás oldalának megerősítésével.⁶²² A 73,2 milliárd Ft keretösszegű 2. prioritás alatt a közigazgatási szervek saját humánerőforrás-gazdálkodási rendszereinek kialakítása szempontjából is lényeges fejlesztések kezdődtek az elmúlt években.

Az egyik ilyen kiemelt kormányzati fejlesztés „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” elnevezésű KÖFOP-2.1.5. kódszámú projekt,⁶²³ melyben a Belügyminisztérium és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem első lépcsőben – 2017. július-november között – igényfelmérő és hely-

⁶²⁰ Ld. a témában az Európai Bizottság széleskörű konzultációját, mellyel az Európai Szociális Alap támogatási hatékonyságát pontosan ezzel a céllal kívánja fejleszteni. Brüsszel, 2019. november 18. – 2020. február 24., forrás: <https://tinyurl.com/5napjjwy> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶²¹ Ennek empirikus mérését és értékelését végezte el *Gellén Márton*. Alapfeltevése szerint a közigazgatási motiváció és a közigazgatási innovációs képesség szorosan összefügg [GELLÉN (2021) i. m.]

⁶²² Forrás: <https://tinyurl.com/vetadzew> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶²³ Forrás: <https://bmprojektek.kormany.hu/verseny> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

zetértékelő, kutatásokkal támogatott 115 közigazgatási és rendvédelmi szervet. Ezt követte a fejlesztésekbe bevont intézményekkel közös módszertanfejlesztő munka, továbbá tankönyvek, oktatási anyagok elkészítése.⁶²⁴ A projekt közvetve mintegy 1500 szerv 14 ezer alkalmazottját érintette, végső célja a közszolgálati pályára vonzást, beillesztést és pályán tartást szolgáló emberi-erőforrás gazdálkodás menedzsment eszközeinek kialakítása, az életpályák működtetési feltételeit biztosító kormányzati, szervezeti és személyes közszolgálati kompetenciák fejlesztése volt.⁶²⁵

Az elkészült módszertani dokumentumokat vizsgálva megállapítható, hogy – legalább is a fejlesztésbe bevont szervek – következő években

- különféle ösztöndíjakkal a pályaaorientációban és a karriertervezésben,
- az új belépők beilleszkedésének javításában, ennek érdekében egy mentor rendszer kiépítésében,
- a már közszolgálati pályán lévők folyamatos továbbképzésében, kompetenciáinak fejlesztésében,
- a teljesítmények mérésében és ösztönzésében,
- a fluktuáció csökkentésében, valamint
- az apparátus hosszú távú elköteleződésében és a közigazgatási életpálya szakmai presztízsének javításában fog előre lépni.

Ahogy az elmúlt évek európai uniós támogatású közigazgatás-fejlesztési programjaiban hangsúlyosan szerepel az info-kommunikációs technológia alkalmazása, úgy a KÖFOP-2.1.5. számú projektbe is feladatként épült be a közszolgálati szervek szervezeti teljesítményértékelését támogató informatikai rendszer kialakítása, valamint a tényalapú kormányzati és szervezeti személyzetpolitikai döntéshozatal hatékonyságának növelése.⁶²⁶ Ez ugyanakkor már a közigazgatási szervek informatikai fejlesztési elképzeléseinek megvalósítására vezet át bennünket.

⁶²⁴ Vö. a II. fejezt 2.3. alfejezetében („A bevált menedzsment rendszerek (*management systems*) útja a tételes jogba”) a gyakorlati megoldások szabályozásba történő beépülésével kapcsolatban írtakkal.

⁶²⁵ Ld. a 2018. március 24-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen megtartott szakmai konferencián elhangzottakat. Forrás: <https://tinyurl.com/278m3uvc> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶²⁶ Uo.

2.2.3.2. Informatikai stratégiák és fejlesztési tervek megvalósítása, IT szolgáltatásmenedzsment

A közigazgatás intézmény (*mikro*) szintű termékgvalósító képességét az infokommunikációs szolgáltatások tekintetében valamivel könnyebb megítélni. Részint mert ez a szakmai feladatellátást támogató – funkcionális – terület jobban szabályozott, részint mert a közigazgatási informatika területén az elmúlt években jelentős központosítás történt.

Mivel az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságról szóló 2013. évi L. törvénybe (Ibtv.) szervesen beépültek az informatikai rendszerek fejlesztésével és üzemeltetésével összefüggő tervezési feladatok, a törvény hatálya alá tartozó szervezeteknek⁶²⁷ 2013. július 1. óta el is kell számolnia ezek teljesítésével az intézményvezetők felé,⁶²⁸ valamint a szakmai felügyeletet és ellenőrzési feladatokat ellátó Nemzeti Kibervédelmi Hatóság és az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet felé. Ez ugyanakkor egyáltalán nem jelenti azt, hogy a kötelezett szervezetek maximálisan eleget tennének az Ibtv.-ben előírt tervezési és termékgvalósító feladataiknak, mivel sok esetben ennek személyi, tudásbeli, illetve költségvetési feltételei helyben nem biztosítottak, másfelől az említett ellenőrző és szakmai felügyelő szervezetek sem rendelkeznek ahhoz a szükséges kapacitásokkal, hogy valamennyi mulasztót felelősségre vonják. Emiatt is nőtt meg a jelentősége azoknak a központosítás irányába ható kormányzati intézkedéseknek, amelyek azonos fejlesztési és üzemeltetési platformokra helyezték a központi államigazgatási szerveket.

A központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokról szóló 309/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet meghatározza a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. mint központi szolgáltató útján nyújtott „központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatások körét, valamint az ezen szolgáltatások igénybevételére kötelezett szervek körét. A jogszabály ugyancsak rögzíti azokat az informatikai rendszereket, amelyek üzemeltetéséről vagy fejlesztéséről a központi szolgáltató NISZ Zrt. gondoskodik.” A rendelet 7. §-a felhatalmazza az információs technológiáért felelős minisztert,

⁶²⁷ Az Ibtv. 2. §. § (1) bekezdése értelmében a törvény hatálya kiterjed: *a)* a központi államigazgatási szervekre, a Kormány és a kormánybizottságok kivételével, *b)* a Köztársasági Elnöki Hivatalra, *c)* az Országgyűlés Hivatalára, *d)* az Alkotmánybíróság Hivatalára, *e)* az Országos Bírósági Hivatalra és a bíróságokra, *f)* az ügyészségekre, *g)* az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalára, *h)* az Állami Számvevőszékekre, *i)* a Magyar Nemzeti Bankra, *j)* a fővárosi és megyei kormányhivatalokra, *k)* a helyi és a nemzetiségi önkormányzatok képviselő-testületének hivatalaira, a hatósági igazgatási társulásokra, *l)* a Magyar Honvédségre.

⁶²⁸ Ibtv. 11. §. § (1) bekezdés h) pont.

hogy rendeletben⁶²⁹ állapítsa meg azon költségvetési szervek és 100%-os állami tulajdonban levő gazdasági társaságok körét, amelyek esetében a NISZ Zrt. kötelező igénybevétele egyedi szolgáltatási megállapodás útján történik.

A továbbiakban a *központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat egyedi szolgáltatási megállapodás útján igénybe vevő szervezetekről, valamint a központi szolgáltató által üzemeltetett vagy fejlesztett informatikai rendszerekről* szóló 7/2013. (II. 26.) NFM rendelet 2. §-a sorolja fel azokat a költségvetési szerveket és 100%-os állami tulajdonban levő gazdasági társaságokat, melyek a központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat egyedi szolgáltatási megállapodás alapján saját költségvetésükből – közvetlen finanszírozás útján – kötelesek igénybe venni.

A fentiek alapján a NISZ Zrt. napjainkra országosan 300 intézménynek, valamint több mint 42 ezer – az állami szektorban dolgozó – felhasználónak nyújt informatikai és telekommunikációs szolgáltatásokat.⁶³⁰ Ennek keretében 90 000 vezetékes telefont, 45 ezer e-mail fiókot üzemeltet és mintegy 53 Terra-byte terjedelmű elektronikus adatot kezel. Ugyancsak NISZ Zrt. felügyeli a minisztériumok, a kormányhivatalok és a kormányablakok hálózati infrastruktúráját és a több mint 4500 km hosszú Nemzeti Távközlési Gerinchálózatot (NTG). Utóbbi rendszer nagyobb, mint a két legnagyobb hazai távközlési cég hálózata együttesen.⁶³¹ Mivel pedig a NISZ Zrt.-nek a működése során a legmagasabb szintű informatikai biztonsági követelményeknek, ezen felül nemzetközi szabványoknak (ISO:9001, ISO:27001, ITIL) kell megfelelnie, megállapítható, hogy – legalább is a Kormány alá tartozó központi államigazgatási intézményrendszer tekintetében – az informatikai stratégiákban meghatározott feladatok végrehajtási aránya magas.

Ugyanez nem állapítható meg a települési önkormányzatok esetében, ahol sokszor a polgármesteri hivatalok napi informatikai üzemeltetése is túlmutat a kistélepülések képességein, illetve lehetőségein. Emiatt az önkormányzati igazgatást érintően is megvalósultak olyan központi informatikai fejlesztések, amelyek egyrészt terhet vesznek le a települések válláról, másrészt garanciát jelentenek az országosan egységes – felügyelhető és biztonságos – informatikai szolgáltatásokra. Ilyen kezdeményezésként emelendő ki:

⁶²⁹ Ld. a későbbi 7/2013. (II. 26.) NFM rendeletet.

⁶³⁰ Forrás: NISZ Zrt, <https://nisz.hu/allas/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶³¹ Elhangzott NAGY Zoltán európai uniós fejlesztések végrehajtásáért felelős miniszterelnökségi helyettes államtitkár részéről a DiReKt Expo elnevezésű területi közigazgatási konferencián, Kecskeméten, 2019. október 2-án. Forrás: <https://direktxpo.kh.gov.hu/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

- *Önkormányzati ASP rendszer*⁶³² bevezetése, mely az elektronikus ügyintézési szolgáltatások országosan egységes informatikai platformja és amely az elektronikus ügyintézési szolgáltatások biztosítására kötelezett önkormányzatokkal szemben meghatározott fejlesztési és üzemeltetési követelmények teljesítésére szolgál;
- az ún. Okos Város Platform,⁶³³ melyet a Belügyminisztérium és a Lechner Tudásközpont – Monor Város Önkormányzatával és a *Nemzeti Mobilfizetési Zrt.-vel* együttműködésben – éppen a települési okos város (*smart city*) stratégiák megvalósításához szükséges informatikai támogató rendszer egységes biztosítása érdekében fejlesztett;
- az Építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokat Támogató elektronikus Dokumentációs Rendszer (ÉTDR) bevezetése, mely részben a helyi építésügyi hatósági feladatokat is támogatja/támogatta;⁶³⁴
- az Elektronikus Anyakönyvi Rendszer (EAK Rendszer), mely a korábban papíron vezetett születési, halotti, házassági és a bejegyzett élettársi kapcsolati anyakönyvet egyetlen, személyhez kötött nyilván-tartásként váltotta fel.⁶³⁵

2.2.4. Egyéb intézményi szintű tervek megvalósítása

Ahogy arról a III. fejezet 1.2.3. alfejezetében már szó esett, a közigazgatási szervek a humán erőforrás-gazdálkodási, valamint információtechnológiai fejlesztő és üzemeltető tevékenységükön túl egyéb tervek is készítenek.

Az ellenőrzési tervek, az intézkedési tervek, az esélyegyenlődési és fenntarthatósági tervek, valamint a különböző projekttervek ugyanakkor fokozottan igaz, hogy elemezhető adatok és információk miatt kutathatóságuk

⁶³² Az önkormányzati ASP (*Application Service Provider*) rendszer az önkormányzatoknak egységes felületen, felhőalapú szolgáltatásként teszi elérhetővé a feladataik ellátásához szükséges alkalmazásokat, így biztosítva az ügyfelek hatékony kiszolgálását. Forrás: <https://kifu.gov.hu/content/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶³³ Ld. az NSCP Projekt keretében kidolgozott Nemzeti Smart City Technológiai Platformot, Nemzeti Mobilfizetési Zrt., forrás: <http://www.nscp.hu/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶³⁴ Az ÉTDR rendszert Miniszterelnökség által felügyelt Lechner Tudásközpont fejleszti és üzemelteti. Az Építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokat Támogató elektronikus Dokumentációs Rendszer az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban lehetővé teszi az elektronikus kérelem és tervbeadást, valamint az elektronikus ügykezelést. Forrás: <https://www.e-epites.hu/etdr> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶³⁵ KÁRPÁTI O. i. m. 30–37.

problémába ütközik. Emiatt az alábbiakban alapvetően saját megfigyeléseimre és közigazgatási munkatapasztalataimra hagyatkozok.

2.2.4.1. Ellenőrzési tervek megvalósítása

Mivel a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletet (Bkr.) előírásai alapján a belső ellenőrzési vezető jogszabályban előírt rendszeres feladata kockázatelemzéssel alátámasztott stratégiai és éves ellenőrzési tervek összeállítása,⁶³⁶ továbbá legalább egy belső ellenőrnek minden költségvetési szervnek rendelkeznie kell,⁶³⁷ abból kell kiindulnunk, hogy a 13.442 magyarországi költségvetési szerv mindegyike elkészíti és végrehajtja saját belső ellenőrzési tervét. Igaz, ezeket a feladatokat a kisebb szervezetek esetében az irányító szerv által kijelölt szerv, vagy írásbeli megállapodás alapján kiszervezett – külső – szolgáltató látja el.

Az ellenőrzési tervek végrehajtása megfelelő módszertant és rendszeres képzést igényel, amelyről a Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete⁶³⁸ (BEMSZ) és a Pénzügyminisztérium⁶³⁹ gondoskodik. Ugyancsak a pénzügyi tárca honlapján érhető el a belső ellenőrök hivatalos névjegyzéke.⁶⁴⁰

Az ellenőrzési tervek végrehajtásának eredményessége ezenfelül a működési kockázatok csökkenésén is lemérhető, amely leginkább az Állami Számvevőszék ellenőrzései, illetve integritás felmérései által követhető nyomon (lásd bővebben a **III. fejezet 3.2. alfejezetben**).

2.2.4.2. Különböző intézkedési tervek megvalósítása

Ahogy az a III. fejezet 1.2.3. alfejezetében korábban említettem, ebben a körben különösen a belső és külső ellenőrző szervek által az ellenőrzés során feltárt hiányosságok orvoslására előírt intézkedési tervek, illetőleg az Integritás-rendeletben éves rendszerességgel előírt korrupció-megelőzési intézkedési tervek végrehajtását célszerű vizsgálni.

⁶³⁶ Bkr. 22. §. § (1) bekezdés b) pont.

⁶³⁷ Uo. 15–16. §.

⁶³⁸ Ld. a BEMSZ weboldalát: <https://www.iaa.hu/>

⁶³⁹ Ld. a belső ellenőrzési tevékenység folytatásához a költségvetési szervnél és köztulajdonban álló gazdasági társaságnál belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú kötelező továbbképzéséről szóló 22/2019. (XII. 23.) PM rendeletet.

⁶⁴⁰ Forrás: <https://allamhaztartas.kormany.hu/nevjegyzekek> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

- Mivel az ellenőrzési intézkedési tervek végre nem hajtásának következménye van, az ezzel kapcsolatos közigazgatási gyakorlat megismerhető az ellenőrző szervek jelentéseiből. Ezek között különösen az utóellenőrzésekről készült jelentések lehetnek érdekesek, melyek tehát az előzőleg végrehajtott ellenőrzés megállapításainak, a hozott intézkedések teljesítésének és azok hatásának vizsgálatára irányulnak. *Érdemes itt felhívni a figyelmet arra, hogy ebben az esetben – az ellenőrzést végző szerv oldaláról – valódi nyomon követő, monitorozó tevékenységről van szó, melynek célja a működésük eredményességének javítása, különösképpen pedig a szabályszerű működés helyreállítása. Utóellenőrzéseket végez mindenekelőtt az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és az Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF). Ezek közül az ÁSZ jelentései érhetők el publikusan, melyeket megvizsgálva látható, hogy az ellenőrzött szervek az előzetes ellenőrzést követően kidolgozott intézkedési tervekben meghatározott feladatokat rendre végrehajtják az előírt határidőben.*⁶⁴¹
- Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (Integritás-rendelet) 3. § (1) bekezdése alapján az államigazgatási szervek (a rendvédelmi szervek kivételével) évente december 31-ig készítenek – kockázatelemzésen alapuló – *korruptió-megelőzési intézkedési terveket*. A jelek arra utalnak, hogy a jogszabályi címzetek ezt az előírást komolyan veszik. Ennek egyfelől az az oka, hogy a tervek megvalósításáról a címzett államigazgatási szervezeteknek minden év február 15-ig jelentésben kell beszámolniuk a közigazgatásfejlesztésért és a rendszertért felelős miniszter számára.⁶⁴² Ráadásul itt a jogalkotó egy nagyon ritka és komoly felelősségi szabályt alkalmazott: az éves jelentések elkészítése és beküldése a hivatali szervezet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége.⁶⁴³ Másfelől az Állami Számvevőszék nem csak eseti ellenőrzései alkalmával, de

⁶⁴¹ Ld. például az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongörzési és gazdálkodási tevékenységének utóellenőrzéséről készült jelentést a Széchenyi Programiroda Tanácsadó és Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság esetében. Itt az ellenőrzött szerv az előírt hétből hét intézkedést határidőben végrehajtott. Állami Számvevőszék, Budapest, 2020.02.26, 5., forrás: <https://tinyurl.com/mr43u589> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶⁴² Ld. az Integritás-rendelet 3 § (2) bekezdésében írtakat:

⁶⁴³ Integritás-rendelet 3. § (3) bekezdés.

az éves rendszerességgel végrehajtott integritás felmérések⁶⁴⁴ alkalmával is nyilatkoztatja a kötelezett szervezetet arról, hogy az Integritás-rendeletben foglaltakat végrehajjták-e. Így amennyiben egy szervezet e területen nem tenne eleget jogszabály szerinti tervezési, illetőleg tervmegvalósító kötelezettségeinek, úgy évről-évre egyre magasabb „lebukási kockázatot” vállalna, ami – már csak az intézményvezetők személyes felelősségének megállapítása miatt is – valószínűtlen. Végül a korrupció-megelőzési intézkedési tervek végrehajtásának egy harmadik indokát az adja, hogy a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem időközben több száz integritástanácsadót képzett ki,⁶⁴⁵ akik mostanra kellő elméleti és gyakorlati módszertani ismereteket szereztek ahhoz, tervező és feladatvégrehajtó kötelezettségeinknek maximálisan eleget tudjanak tenni a rendelet által kötelezett államigazgatási szerveknél.

2.2.4.3. Esélyegyenlőségi és fenntarthatósági tervek megvalósítása

Ahogy arról már korábban (ld. III. fejezet, 1.2.3. alfejezet) szó volt, az esélyegyenlőségi törvény (Ebktv.) előírásai alapján az ötven főnél több személyt foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni. Ezen felül „a község, a város és a főváros kerületeinek önkormányzata (a továbbiakban: települési önkormányzat) ötévente öt évre szóló helyi esélyegyenlőségi programot fogad el.”⁶⁴⁶ Mivel a törvény megfelelő szankciókat kapcsol ezekhez az előírásokhoz, valószínűsíthető, hogy a törvény személyi hatálya alá tartozó szervezetek teljesítik tervezési és tervmegvalósítási kötelezettségeiket. Ellenkező esetben az Ebktv. 14. §-a szerint a Hatóság⁶⁴⁷ „kérelem alapján [...] vizsgálatot folytat, hogy az arra kötelezett munkáltatók elfogadtak-e esélyegyenlőségi tervet...”

Ha pedig a hatóság mulasztást állapít meg, első lépésben felszólítja a munkáltatót a mulasztás pótlására, míg egy második lépésben akár bírságot is kiszabhat. Ezt követően az esélyegyenlőségi tervek megvalósítása ügyében kiindul

⁶⁴⁴ Ld. az Állami Számvevőszék éves integritás felmérései során alkalmazott kérdőívet: <https://felmeres.asz.hu/login>

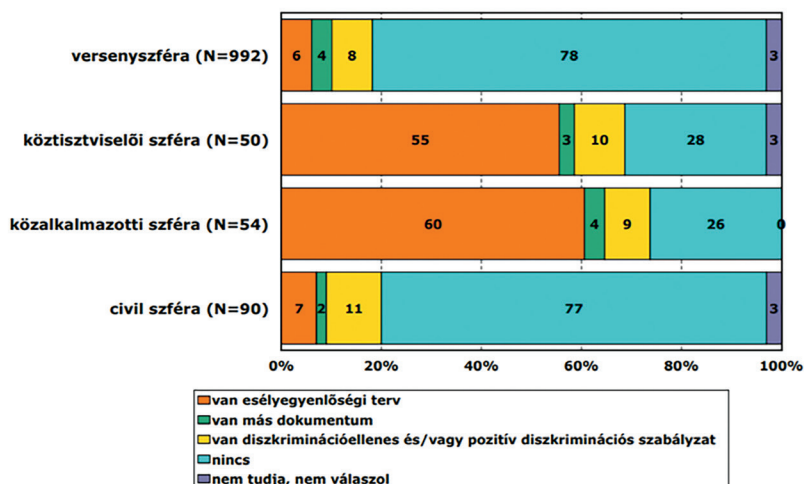
⁶⁴⁵ Ld. a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem kétéves képzésének leírását: <https://kti.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzesek/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶⁴⁶ Ld. az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 2003. évi CXXV. törvény 63 § (4) bekezdését, valamint 31 § (1) – (2) bekezdését.

⁶⁴⁷ 2021. január 1-től – az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvény alapján – az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) feladatait az alapvető jogok biztosa vette át.

alapot jelenthet a Hatóság bírságolási gyakorlata, itt ugyanakkor sem a Hatóság éves beszámolóí, sem az egyes ügyekben hozott határozatok között nem találni annak nyomát, hogy a hatóság bárkit is szankcionált volna az esélyegyenlőségi tervek elkészítésének elmulasztása, illetőleg a tervek végrehajtásának elmaradása miatt.⁶⁴⁸

Ennél pontosabb képet ad egy, az esélyegyenlőségi tervek vonatkozásában 2013-ban elkészített átfogó hatásvizsgálat, mely megállapította, hogy az esélyegyenlőségi törvény hatályba léptetését követő tíz évvel a közigazgatási szervek többsége rendelkezett esélyegyenlőségi tervvel, ugyanakkor ez az arány az államigazgatáson belül csak 55%-os volt (a megkérdezettek 28%-a még tervvel sem rendelkezett).⁶⁴⁹



17. ábra: Az esélyegyenlőségi terv létezésével kapcsolatos kérdésre adott vezetői válaszok⁶⁵⁰

A hatásvizsgálati jelentés megállapította, hogy az esélyegyenlőségi tervvel rendelkező szervezetek vezetőinek harmada-fele nem volt tisztában azzal, hogy az esélyegyenlőségi dokumentumban foglaltak megvalósítása mekkora több-

⁶⁴⁸ Ld. a hatóság jogeseteit: <https://www.egyenlobanasmod.hu/hu/jogesetek> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶⁴⁹ *Az esélyegyenlőségi terv hatásának vizsgálata*, készült a TÁMOP-5.5.5/08/1., „A diszkrimináció elleni küzdelem – a társadalmi szemléletformálás és hatósági munka erősítése” elnevezésű konstrukció keretében az Európai Szociális Alap támogatásával, Budapest, 2009–2013, forrás: <https://tinyurl.com/53z6w2c8> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶⁵⁰ Uo. 17.

letköltséget jelent a szervezet számára.⁶⁵¹ Mivel a véleményt alkotók legalább fele szerint az esélyegyenlőségi tervek megvalósítása egyáltalán nem jelentett pluszköltséget a szervezet számára arra kell következtetnünk, hogy a törvény hatálya alá tartozó szervezetek igazából nem veszik komolyan a tervezést és a tervek megvalósítását – azaz törvényi megfelelésük nem annyira tudatos, mint inkább csak formalitás.

A fenntarthatósági tervek megvalósítása vonatkozásában még ennél is kevesebb információ áll rendelkezésre, mivel a fenntarthatósági politika jelenleg még nem annyira intézményesült, hogy külön hatóság felügyelné az intézményi (*mikro*) szintű fenntarthatósági tervezést és a tervek megvalósítását. Itt a tervek megvalósításának esélyét egyedül az növelheti, ha az adott szervezet külön fenntarthatósági felelőst nevez ki a fenntarthatósági tervben foglalt feladatok végrehajtására. Ilyen – ritka – szervezet az Állami Számvevőszék,⁶⁵² azonban itt is az látható, hogy az éves fenntarthatósági tervek mindössze néhány oldalasak, a végrehajtáshoz nincsenek határidők, felelősök és költségek rendelve. Mindebből itt is arra kell következtetnünk, hogy – az európai uniós támogatások felhasználásáért cserében – fenntarthatósági terv készítését felvállaló szervezetek valójában nem veszik komolyan a tervezést és a fenntarthatósági tervek megvalósítását. Az általuk követett gyakorlat nem tudatos, inkább csak formalitás.

2.2.4.4. Fejlesztési programok és projekttervek megvalósítása

A fejlesztési programokhoz és az európai uniós pályázatokhoz kapcsolódóan a közigazgatási szerveknél elkészült projekttervek megvalósítása lényegesen szabályozottabb, ellenőrzöttebb – és ezért eredményesebb – tevékenység, mint ahogyan az az esélyegyenlőségi és fenntarthatósági tervek esetében látszik. Az intézményi fejlesztési projektek és programok megvalósításának záloga az a komplex és szigorú szabályozó rendszer,⁶⁵³ mely a nettó befizető tagállamok

⁶⁵¹ Uo. 25.

⁶⁵² Forrás: https://www.asz.hu/storage/files/files/bemutakozas/fenntarthatosagi_terv.pdf (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶⁵³ Ld. a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó általános EU-s rendeletet: az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendeletét (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletet.

számára nyújt garanciákat a tekintetben, hogy az európai uniós támogatásokat a kedvezményezettek célszerűen és szabályszerűen használják fel. Ennek megfelelően 2004 óta egyszerűen nem lehet úgy fejlesztési projekthez európai uniós támogatást nyerni, hogy a kedvezményezettnek ne kellene számolnia az elszámoltatással, illetőleg a tervektől való eltérés esetén különböző szankciókkal. Ilyen a támogatás csökkentése, a támogatás visszafizettetése, a bírság bírósági per, vagy a kedvezményezettnek a támogatási rendszerből több évre történő kizárása. Az európai uniós projekttervek negligálásának ezeken felül is további, messzeható *következményei lehetnek. Ilyenként kell megemlíteni, hogy az uniós források közpénznek minősülnek és felhasználásukat az állami ellenőrző szervek ennek megfelelően ellenőrzik, illetve szankcionálják.*

Mivel pedig a fejlesztések túlnyomó többsége napjainkig – a közzféra esetében is – európai uniós finanszírozással valósul meg, arra kell következtetnünk, hogy a közigazgatási szervezetek komolyan veszik mind a fejlesztési projektek tervezést, mind azok megvalósítását. Ami a tervszerű megvalósítást mégis akadályozhatja, az a közbeszerzési rendszer – pontosabban a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban tapasztalható anomáliák. Erre 2019 őszén az Európai Bizottság is rámutatott, amikor is 10%-os átalánybírsággal sújtotta a magyarországi támogatáslebonylító rendszert. Az indok, hogy az Európai Bizottság hét Operatív Program esetében is rendszerszintű közbeszerzési szabálytalanságokat talált.⁶⁵⁴

Az európai uniós támogatások felhasználásnak ugyanakkor európai szintű anomáliáira hívja fel a figyelmet a Goethe Intézet. Egyik 2019-es kutatási jelentésében többek között arra kérdésre kereste a választ, hogy mi lehet az oka annak, hogy az uniós források nem, vagy csak részben teljesítik a kitűzött céljaikat?⁶⁵⁵ A szerzők az okok között a második legfontosabbnak emelték ki az intézményi minőséget, amely a kevésbé fejlett keleti és déli tagországokban alacsonyabb. Ebbe a problémakörbe tartozik az állami intézmények gyenge hatékonysága, a kiterjedt *bürokrácia*, továbbá a rugalmatlan, szervezetlen vagy éppen a kevésbé pártatlan működés. Ahhoz, hogy a projekttervek megvalósítása hatékonyabb és eredményesebb legyen, álláspontjuk szerint a tagállami adminisztrációknak alapvetően ezeken a területeken kell előre lépniük.

⁶⁵⁴ Ld. *Uniós források: a magyar kormány bekalkulálta a pénzvisszatartást*, Inforstart.hu, 2019.11.14., forrás: <https://inforstart.hu/gazdasag/2019/11/14/unios-penzcsapok> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶⁵⁵ *Az EU támogatások mértéke és felhasználásuk hatékonysága*, Goethe Intézet, Mérték Médiaelemző Műhely, 2019. április, forrás: <https://tinyurl.com/2p8hbwzp> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

3. Nyomon követés (*'Monitoring'*) és ellenőrzés (*'Check'*)

Ebben az alfejezetben az vizsgálom, hogy a *William Edwards Deming* által kidolgozott és a japán minőségügyi szakemberek által továbbfejlesztett PDCA-ciklus⁶⁵⁶ nyomon követő (monitoring) és ellenőrző (*'Check!'*) fázisa értelmezhető-e, létezik-e közigazgatásunkban. Vizsgálódásaimat – a korábbi alfejezetekhez hasonlóan – itt is a közigazgatás *makro* (szakpolitikai, irányító) és *mikro* (intézményi, megvalósító) szintjein folytatom.

Mindenekelőtt azonban az alfejezet elején foglalkozni kell egy fontos fogalmi elhatárolással. A PDCA-ciklus szerinti „C” – *'Check!'* kifejezést a magyar nyelvben következetesen „Ellenőrizd!”-re fordítjuk. Az „ellenőrzés” ugyanakkor maga is egy összetett fogalom, amelynek önmagában kiterjedt szakirodalma van a világon, és amely kérdésben kiindulópontnak magam az INTOSAI ellenőrzési sztenderdek tekintem, mert álláspontom szerint jelenleg ez a legkiérleltebb szakmai megközelítés a világon, illetőleg ebben van jelenleg a legmagasabb szintű, nemzetközi konszenzus.

Az ENSZ kvázi szakosított szerveként működő Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (*International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*)⁶⁵⁷ tehát az elmúlt évtizedekben kidolgozta és folyamatosan tökéletesítette a legfőbb ellenőrző szervezetek nemzetközi standardjait (Ld. ISSAI-rendszer⁶⁵⁸), melyek között generális alapelvekkel és definíciókkal is foglalkozott. Az INTOSAI 1977-ben megtartott, IX. Limai Kongresszusának értelmezésében az „ellenőrzés” (*audit*) „[...] önmagában nem végcél, hanem elválaszthatatlan része egy szabályozási rendszernek. Célja, hogy időben feltárja a gazdálkodásban az elfogadott normáktól való eltéréseket, a jogszerűség, a hatékonyság, az eredményesség és a gazdaságosság elveinek megsértését, hogy ezáltal lehetővé váljék az egyes esetekben javító intézkedések meghozatala, hogy az elszámolásra kötelezettek vállalják a felelősséget, hogy

⁶⁵⁶ Olyan öntökéletesítő fejlődési modell, amelynek megvalósítása során a *'Plan!'* *'Do!'* *'Check!'* *'Act!'* folyamatszakaszok ciklikusan ismétlődnek (PDCA-ciklus). Magyarra fordítva: „Tervezés”, „Végrehajtás”, „Ellenőrzés”, „Beavatkozás” (TVEB-ciklus). Ld. erről a II. fejezet 2.2. alfejezetében írtakat.

⁶⁵⁷ Ld. a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének (*International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*) hivatalos weboldalát: www.intosai.org

⁶⁵⁸ Ld. Legfőbb Ellenőrző Szervezetek Nemzetközi *Standardjai* (*International Standards for Supreme Audit Institutions – ISSAI*), forrás: <https://www.issai.org/>

a károk megtérüljenek, illetve, hogy lépéseket tegyenek az ilyen jogsértések elkövetésének megakadályozása, vagy legalábbis megnehezítése érdekében.”⁶⁵⁹

Az INTOSAI az ellenőrzés fogalom meghatározásánál akként halad tovább, hogy megkülönbözteti egymástól az *előzetes* és az *utólagos* ellenőrzést („az előzetes ellenőrzés az igazgatási, pénzügyi tevékenység végrehajtása előtti, míg az utólagos ellenőrzés azok végrehajtása utáni ellenőrzését jelenti”⁶⁶⁰), majd megkülönbözteti egymástól a *belső* és a *külső* ellenőrzést végző szerveket. Értelmezésében az egyes országok „a belső ellenőrzési egységet az egyes kormányzati szerveken és intézményeken belül hozzák létre, míg a külső ellenőrzés nem része az egyes ellenőrizendő intézmények szervezeti struktúrájának.” Hozzá teszi, hogy „külső ellenőrként a legfőbb ellenőrző intézmény feladata a belső ellenőrzés eredményességének vizsgálata.”⁶⁶¹ Magyarországon ilyen külső ellenőrző szerv az Állami Számvevőszék, míg a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal egy speciális – átmeneti jellegű intézmény – a független államhatalmi szervként működő ÁSZ és a Kormány közvetlen felügyelete alatt működő államigazgatási szervek belső ellenőrzést végző szervezeti egységei között.

Az INTOSAI Limai Nyilatkozata és az ISSAI ellenőrzési standardok rendszere a továbbiakban az alkalmazott ellenőrzési *módszerek* szempontjából csoportosítja a különböző ellenőrzéstípusokat, amely során megkülönbözteti:

- a *törvényességi, szabályszerűségi* ellenőrzést (*legality regularity, audit*): „a legfőbb ellenőrző intézmény hagyományos feladata, hogy vizsgálja a gazdálkodás és az elszámolások törvényességét és szabályszerűségét;”
- a *teljesítményellenőrzést* (*performance audit*): „amely a közigazgatás teljesítménye, annak gazdaságossága, hatékonysága és eredményessége vizsgálatára irányul;”⁶⁶²
- a *pénzügyi* ellenőrzést (*financial audit*): amely annak meghatározására fókuszál, hogy egy adott szervezetről rendelkezésre álló pénzügyi in-

⁶⁵⁹ INTOSAI-P-1 Ellenőrzési Alapelvek, Limai Nyilatkozat, INTOSAI, Lima, 1977. 7., forrás: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/, illetőleg magyar nyelven <https://asz.hu/hu/az-allami-szamvevoszek-ellenorzeseinek-szakmai-szabalyai> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶⁶⁰ Uo. 5.

⁶⁶¹ Uo. 6–7.

⁶⁶² Uo. 8. Megjegyzendő, hogy a szakirodalomban a teljesítmény-ellenőrzést szokás „Értéket a pénzért!” (*Value for Money!* – *VfM*) ellenőrzésként is hivatkozni.

formációk összhangban állnak-e a pénzügyi beszámolókra vonatkozó előírásokkal és a generális jogszabályi előírásokkal;⁶⁶³

- a *megfelelőségi ellenőrzést (compliance audit)*: mely annak megállapítására irányul, hogy az ellenőrzés tárgyát képező tevékenység vagy működés – pénzügyi művelet, információ és adat – minden lényeges szempontból megfelel-e az ellenőrzött szervezetre vonatkozó szabályozásoknak és követelményeknek.⁶⁶⁴

A fentiek Magyarországon is normatív tartalmú fogalommeghatározások. Egyrészt, mert beépültek az állami számvevősékről szóló törvénybe;⁶⁶⁵ másrészt, mert részeivé váltak az ÁSZ ellenőrzés-szakmai szabályrendszerének, amelyet tehát a teljes államháztartás lefedő ellenőrzései során használ, illetőleg az ellenőrzött szervezetekkel szemben érvényesít.

Az ellenőrzések helye és ideje szempontjából Magyarországon a korábbi jogszabályok (Áht., Ámr.⁶⁶⁶) megkülönböztették még az ún. „folyamatba épített”, „előzetes”, „utólagos” és „vezetői” ellenőrzéseket (Ld. FEUVE-rendszer⁶⁶⁷). Napjainkra azonban – a belső kontroll rendszerek fejlődésével – ez a régi szabályozási megközelítés meghaladottá vált – éppen már hivatkozott COSO-módszer⁶⁶⁸ miatt. Így a jelenleg hatályos szabályozás szerint már sem az Áht., sem a Bkr. nem írja elő ún. FEUVE-szabályzatok készítésének kötelezettségét a költségvetési szervek számára. Ehelyett az államháztartási körbe tartozó szervek minden szabályzatában(!) érvényesíteni kell a belső kontrollrendszer

⁶⁶³ A pénzügyi ellenőrzés alapelvei (*ISSAI 200 Fundamental Principles of Financial Auditing*), INTOSAI, forrás: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/utolsó_letöltés:_2021.02.28.

⁶⁶⁴ Ld. *ISSAI 400 Compliance Audit Principles*, Magyar nyelven: *A megfelelelőségi ellenőrzés alapelvei*, Állami Számvevőszék, 2015. július, forrás: <https://tinyurl.com/6vxukahz>

⁶⁶⁵ Ld. az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 3–5. §. § és 23. §-át.

⁶⁶⁶ Ld. az Államháztartásról szóló korábbi 1992. évi XXXVIII. törvény 121. § (1) bekezdését, valamint az államháztartás működési rendjéről szóló – ma már nem hatályos – 217/1998. (XII.30.) Korm. rendelet (Ámr.) egykori 145/A. §-át, mely előírta ún. FEUVE-szabályzatok készítését az államháztartási körbe tartozó szervezetek részére.

⁶⁶⁷ A korábbi szabályozás értelmében a FEUVE nem más, mint a régi Áht. 121. §-ában meghatározott folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés. A FEUVE a szervezeten belül a gazdálkodásért felelős szervezeti egység által folytatott első szintű pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszert jelentett.

⁶⁶⁸ A Treadway Bizottságot támogató Szervezetek Bizottságának (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*) támogatásával 1987 és 1992 között az USA-ban elkészült egy oktatási anyag, majd egy négykötetes Belső Kontroll Keretrendszer (*Internal Control – Integrated Framework*) elnevezésű módszertani dokumentum, amelyet az Európai Bizottság is adaptált saját működésére, majd érvényesítette saját ajánlásaiban.

elveit és elemeit.⁶⁶⁹ Továbbá a hatályos jogszabályok a belső kontrollrendszerre vonatkozó közvetlen szabályozó eszközként írják elő az ellenőrzési nyomvonal, a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje elkészítését, illetve kockázatkezelési rendszerek kialakítását.

Közigazgatási jogunk ugyancsak fontosnak tartja elhatárolni egymástól az „ellenőrzés” és a „felügyelet” kifejezést. A hazai szerzők mindkettőt az „irányítás” (vö. „menedzsment”) szélesebb értelmű fogalmán belül értik azzal, hogy a „felügyelet” tartalmaz több jogot. *Patyi András* szerint a felügyeleti jogkör szintén feltételez egyfajta uralmi helyzetet, de mindig kevesebb, mint az irányítás.” Ez a különbség pedig a rendelkezési jog hiányából adódik.⁶⁷⁰ Hozzá kell tennünk, hogy *Patyi András* a „felügyelet” kifejezést a szervek közötti igazgatási jogviszonyként írja le. Ennek során pedig hivatkozik *Szamel Lajosra*, aki szerint a felügyelet „tartalmilag a sokkal inkább figyelemmel kíséresi jogot és lehetőséget jelent, és csak a tevékenységre vagy szervezetre irányuló normáktól való eltérés esetén ad beavatkozási lehetőséget. Emiatt fejlettebb országokban a felügyeleti jogkörben számos segítő, korrigáló (sokszor nem is annyira jogi) eszköz is szerepet kap.”⁶⁷¹ *Varga Zs. András* szerint a „vezetés,” „irányítás,” „felügyelet” és „ellenőrzés” fogalmak közötti különbségtétel, illetve ezeknek a kontrollformáknak az egymáshoz való viszonya hosszú ideig vitatott volt, „ám egy ideje ez a kérdés rendezettnek tűnik.”⁶⁷²

Álláspontom szerint, ha ezeket a fogalmi rész-egész viszonyokat a menedzsmentcikluson (másnéven „irányítási cikluson”) belül képzeljük el, akkor nagyon is helyeselhetünk – függetlenül attól, hogy intézmények közötti vagy valamely szervezeti, vagy projektirányítási tevékenységen belül értelmezzük a felügyeletet. A „felügyelet” fogalom utóbbiak szerinti értelmezésével *Henri Fayol* foglalkozott, aki a vezetést eleve folyamat személetben gondolta végig. *Fayol* az irányítási („menedzsment”) fázisok (előrelátás, tervezés, szervezés,

⁶⁶⁹ A belső kontrollrendszer egy olyan folyamatrendszer, amely tartalmazza azokat az elveket, eljárásokat, amelyeket a költségvetési szerveknek kell kialakítani és működtetnie, abból a célból, hogy tevékenysége szabályszerű legyen, összhangban a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel. A folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés csak egyik eleme a belső kontrollrendszernek. (Ld. a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) 3–5. §-át.)

⁶⁷⁰ PATYI i. m. 83.

⁶⁷¹ SZAMEL (1963) i. m. 163.

⁶⁷² „Először a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 2–4. §-ai rendezték a kérdést, majd ezt lényegében megismételte a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény a 2–4. §-okban.” – VARGA ZS. (2018) i. m. 37.

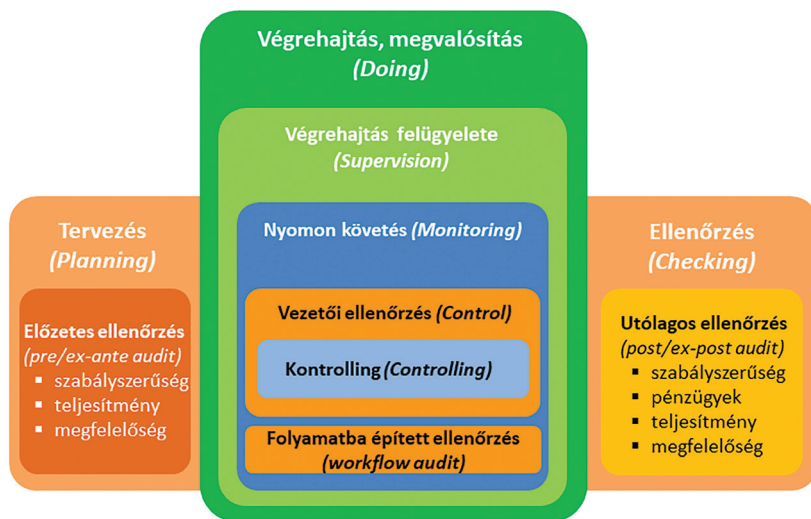
irányítás, utasítás, koordinálás) között ötödikként emelte ki az „ellenőrzést”, amelyre ő ugyanakkor nem az INTOSAI féle *'audit'*, hanem a *'control'* kifejezést használta, és amely értelmezése szerint a kiadott szabályok és utasítások betartásának *felügyeletét* jelenti.⁶⁷³ Ez a fajta „ellenőrzés” fogalom tehát sokkal közelebb áll a mai „kontrolling” (*controlling*) fogalomhoz,⁶⁷⁴ amelyről a későbbiekben lesz még szó.

William Edwards Deming: „Kiút a válságból” című könyvében a szervezeti betegségek orvoslása érdekében megfogalmazott 14 vezetési alapelv között a hatodik helyen foglalkozik a felügyelet kérdésével. Álláspontja szerint „a felügyeletet ellátó vezetőkkel szemben elvárás az emberek, az eszközök és a gépek segítése a jobb munkavégzés érdekében.” *Deming* megfogalmazása *Henri Fayol*hoz áll közel, ám míg *Fayol* a szabályok betartásának vezetői felügyeletéről szól és egyfajta hierarchiára („uralomra”) utal, addig *Deming* a praktikus segítségnyújtás fontosságát hangsúlyozza, az emberi és gépi folyamatok elakadásának megelőzése érdekében.

Végezetül a fenti „ellenőrzés” és „felügyelet” fogalmaktól el kell választanunk a „nyomon követés” azaz a „monitoring” fogalmát is, mely szorosan kapcsolódik a tervek végrehajtásának fázisához. Igazából – egyfajta vezetői funkcióként – része is a végrehajtásnak. Ugyanúgy ahogyan a felügyelet, a kontrolling, valamint a folyamatba épített vagy a vezetői ellenőrzés is. A tervek megvalósításának (*'Do!'*) és a megvalósítás ellenőrzésének (*'Check!'*) elhatárolása tehát nem a menedzsmentcikluson belüli események időbelisége szempontjából, mint inkább az alkalmazott eszközök, illetve módszerek oldaláról logikusabb. A jobb érthetőség kedvéért az említett fogalmak rendszerét az alábbi halmazábrával szemléltetem.

⁶⁷³ FAYOL i. m.

⁶⁷⁴ Az IFUA Horváth & Partners GmbH nemzetközi tanácsadó vállalatot alapító Horváth Péter – controlling atyja – szerint: „A controlling olyan funkciókat átfogó irányítási eszköz, amelynek a feladata a tervezés, az ellenőrzés és az információ-ellátás összehangolása.” (Ld. HORVÁTH & Partners i. m.)



18. ábra: Ellenőrzési fogalmak rendszere (saját ábra, 2020)

Mint látható, módszertani szempontból a végrehajtás monitorozása és a folyamatba épített, vezetői ellenőrzés egyáltalán nem állnak messze egymástól, célszerű ezért az ezekkel összefüggő kérdéseket ebben az alfejezetben összevontan tárgyalni.

3.1. A tervek megvalósításának nyomon követése, monitorozása

A továbbiakban a tervek végrehajtásának, megvalósításának nyomon követésére (idegen kifejezéssel: *monitorozására*) hivatott közigazgatási funkciókat, illetőleg szabályozási és intézményi megoldásokat vizsgálom. Visszautalva az előzőekben írtakra, hangsúlyozom, hogy a *monitoring* egy végrehajtáshoz kapcsolódó fogalom és alapvetően a vezetés (menedzsment) számára biztosítja a menet közbeni beavatkozás lehetőségét.

Legszemléletesebben úgy lehet leírni, mint amikor gépkocsit vezetünk és menet közben a műszerfalon folyamatosan nyomon követjük az előrehaladás sebességét, a motor fordulatszámát, hőfokát, vagy éppen az utazáshoz szükséges üzemanyag mennyiségét. Amennyiben bármely vonatkozásban probléma merül fel, arról a műszerfalon egy kijelzés jelenik meg, melyet követően a vezető felelőssége döntést hozni és még menet közben beavatkozni. Így, ha a

monitoring rendszer szerepét betöltő üzemanyag szintjelző azt a jelet küldi, hogy fogytán az üzemanyag, akkor alternatív döntési lehetőségek nyílnak a tekintetben, hogy lassabban haladunk (és ezáltal kevesebb üzemanyagot fogyasztunk), vagy kiállunk tankolni (és ezáltal időt veszítünk), avagy figyelmen kívül hagyjuk a jelzést és felvállaljuk annak a kockázatát, hogy esetleg nem érjük el a célállomást és az út szélén éjszakázunk.

A fentiekből következően nem tekintjük monitoring információnak a gépjárművezetés megkezdése előtt vagy annak befejezését követően szerzett adatokat, mivel előbbi a tervezés körébe, míg utóbbi az ellenőrzés vagy kiértékelés fogalomkörébe tartozik. Például fontos tervezési információ, ha az utazás előtt előzetesen meggyőződünk arról, hogy a gépjárműnek kisebb az üzemanyag tankja, mint amekkora (átlagos fogyasztás mellett) elegendő lenne a megállás nélküli utazáshoz. Ez esetben tehát egy tankoláshoz szükséges megállással tervezünk. Ugyanígy az utólagos ellenőrzés körébe tartozik annak vizsgálata, hogy az utazás során betartottuk-e a sebességhatárokat, illetőleg az értékelés körébe a geo-koordináták és telemetriai adatok utólagos kielemezése (mely alapján utólag megállapítható, hogy melyik lett volna a legoptimálisabb útvonal, illetve, hogy mikor célszerű sebességet váltani).

Mint látható, a megvalósítás nyomon követése során megnő a jelentősége a tervek végrehajtásáról menet közben szerzett adatoknak, illetve információknak. Minél több és pontosabb adat áll rendelkezésre, annál könnyebb azokat megfelelő kontextusba rendezni, ezt követően pedig magasabb hozzáadott értékű információkat biztosítani a döntést hozó vezetők számára. Ezt felismerve a fejlett tervezési módszereket használó igazgatási rendszerekben az elmúlt évtizedekben széles körben elterjedt a mutatószám/jelzőszám (indikátor) rendszerek alkalmazásának gyakorlata.

Az indikátor tehát egy mérési eredmény (számérték, tény, adat), mely „jelzi a változást, annak mértékét, sajátosságait, de nem alkalmas arra, hogy az okokról számot adjon.”⁶⁷⁵ „Az utóbbi évtizedben Magyarországon is egyre szélesebb körben használnak indikátorokat. Indikátorokkal mérjük egy-egy projekt sikerét, a munkavállalók, a munkahelyek teljesítményét, egy-egy ágazat, területi egység, régió, ország eredményességét. Kiemelt szerephez jutottak a mutatószámok a kormányzati döntések előkészítésében, meghozatalában és végrehvitelében is.”⁶⁷⁶ Ahhoz azonban, hogy az indikátor a „Miért?” kérdésre is választ adjon, a mért eredményt kontextusba is kell helyezni. Ekkor keletke-

⁶⁷⁵ HAVASI i. m.

⁶⁷⁶ Uo.

zik a mérési adatokból olyan információ, amelyet emberi – vagy egyre inkább gépi – intelligenciával feldolgozhatunk.

A fentiekből az is következik, hogy ebben a szakaszban a legkritikusabb a működésre vonatkozó információk lehető leggyorsabb összegyűjtése, feldolgozása, elemzése és kiértékelése és továbbítása. Ebben a mozzanatban a XXI. században kulcsszerepe van a legújabb info-kommunikációs technológiáknak. Nem véletlen, hogy az elmúlt évek digitalizációs hulláma itt generálja a legnagyobb mértékű változásokat. Napjainkban az Állam mindenkori vezetésének tehát már nem csak a szenzoros és automatizált adatgyűjtés (*Internet of Things – IoT*⁶⁷⁷) lehetőségeire, a tömeges adatfeldolgozás és adatelemzés (*Big Data*⁶⁷⁸), vagy a számítástechnikai „felhő alapú” adattárolás (*Cloud Technology*⁶⁷⁹) elterjedésére, de egyre inkább a robotizált folyamat-automatizációra (*Robotic Process Automation – RPA*⁶⁸⁰) – és ebbe szervesen beépülve a Mesterséges Intelligenciára (*Artificial Intelligence – AI*⁶⁸¹) is – tekintettel kell lenniük a döntés-előkészítés lehetőségeinek mérlegelésékor.

A továbbiakban az állami tervek megvalósításának nyomon követésére létrehozott szabályozási és intézményi megoldásokat a közigazgatás rendszerének egészére vonatkoztatva – *makro* szinten – vizsgálom.

⁶⁷⁷ A dolgok internete (*Internet of Things – IoT*) olyan különböző, egyértelműen azonosítható elektronikai eszközöket jelent, amelyek képesek felismerni valamilyen lényegi információt, és azt egy internet alapú hálózaton egy másik eszközzel kommunikálni. A fogalom más szavakkal hálózatba kötött „intelligens” eszközöket takar, amelyek beépített szenzoroknak köszönhetően képesek adatot gyűjteni. (Forrás: <https://tinyurl.com/3hmrt4up>)

⁶⁷⁸ A *Big Data* az adatosítás, a digitalizáció és az elmúlt évtizedben megjelenő adatforrásokból (web 2.0, szenzorok, telekommunikációs eszközök, dokumentumok, fájlok) származó nagymennyiségű, strukturált és a strukturálatlan adat hatására alakult ki. Forrás: IBM, <https://www.ibm.com/blogs/watson/2016/05/> (Utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶⁷⁹ A felhő-számítástechnika (*Cloud Computing*) a számítási szolgáltatások – például kiszolgálók, tárolás, adatbázisok, hálózatkezelés, szoftverek, elemzés, intelligencia – elérhetővé tétele az interneten keresztül (a „felhőben”), a gyorsabb innováció, a rugalmas erőforrások és a méretgazdaságosság érdekében. Forrás: “Mi a felhő-számítástechnika?” Microsoft, <https://tinyurl.com/2em3tf5v> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶⁸⁰ A robotizált folyamatautomatizálás (*Robotic Process Automation – RPA*) egy olyan technológia, amely már ma is bárki számára lehetővé teszi, hogy automatizált szoftver alkalmazásokat – robotokat – konfiguráljon vagy hogy üzleti folyamatokat végrehajtó digitális rendszereken belüli emberi közreműködéseket muljon felül vagy integráljon (Forrás: UiPath, <https://www.uipath.com/tpa/robotic-process-automation>, utolsó letöltés: 2021.02.28.) Ld. még: SÁNTHA-TANÁCS i. m.

⁶⁸¹ Az Oxford számítástechnikai értelmező szótár szerint a “Mesterséges Intelligencia” (*Artificial Intelligence*) a számítástudománynak az a területe, amely emberi intelligenciát igénylő feladatokat megoldó számítógépes programok készítésével foglalkozik. (SIBA i. m.) Ld. még: Z. KARVALICS i. m.

3.1.1. Az Állam makro szintű nyomon követő (monitorozó) funkciói

Makro szinten az Országgyűlés és a Kormány által elfogadott társadalmi és gazdasági tervek megvalósításának nyomon követését szükséges vizsgálni. Ezek között Magyarországon az alábbi nyomon követő, monitorozó rendszereket azonosítottam:

- a kormányzati stratégiai tervdokumentumok nyomon követése a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet (KSIR-rendelet) szerint;
- a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által kidolgozott Jó Állam Mutatórendszer (JÁM);
- a Széchenyi 2020 Program megvalósításának nyomon követése a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletet, valamint a támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjáról és nyilvántartásáról szóló 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet (monitoring rendelet) szerint;
- különböző feladat-monitorozó rendszerek.

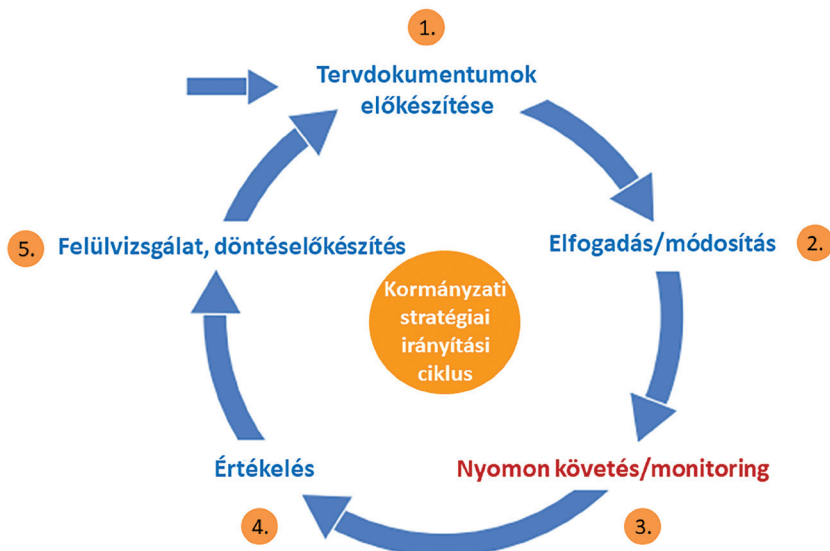
3.1.1.1. A kormányzati stratégiai tervdokumentumok nyomon követése a KSIR-rendelet szerint

Az állami *makro* szintű tervezést nyomon követő, monitorozó rendszerek között másodikként a kormányzati stratégiai irányításról szóló – már többször idézett – a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletben (KSIR-rendelet) felállított jogi és intézményi megoldásokat vizsgálom. A sorrend nem véletlen, mivel – a Jó Állam Mutatószámrendszerhez hasonlóan – itt is az elsődleges *makro* szintű állami tervezést követő stratégia-megvalósító tevékenység monitorozásáról van szó.

A KSIR-rendelet 6. § (2) bekezdése a stratégiai dokumentumok életciklusát állítja középpontba, amely során a „kormányzati stratégiai irányítás” fogalmának fontos részeként emeli ki a nyomon követő, monitorozó⁶⁸² funkciót. A rendelet úgy fogalmaz, hogy a kormányzati stratégiai irányító tevékenység „a stratégiai tervdokumentumok előkészítésének, elfogadásának és megvalósításának, a stratégiai tervdokumentumok elfogadását követően a nyomon követésnek és értékelésnek, valamint a felülvizsgálatnak” a KSIR-rendeletben

⁶⁸² Megjegyezzük, hogy a KSIR-rendelet nem ismeri a „monitoring” vagy „monitorozás” kifejezést, helyette következetesen a magyar „nyomon követés” fogalmat alkalmazza.

meghatározott eljárásrend alapján ismétlődő tevékenységeire épül. Ezt a *makro* szintű stratégiai menedzsmentciklust az alábbi ábrával szemléltetjük.



19. ábra: a KSIR-rendelet szerinti stratégiai irányítási ciklus

A fenti ábrából és a jogszabályi definíció megfogalmazásaiból az olvasó számára is egyértelművé válhat, hogy a jogalkotó ez alkalommal már tudatosan alkalmazta a II. fejezet 2.2. alfejezetében bemutatott menedzsmentciklus fogalmát, valamint a *William Edwards Deming* féle PDCA-logikát.

A KSIR-rendelet értelmező rendelkezései szerint a „nyomon követés” nem más, mint „az elfogadott stratégiai tervdokumentumban foglalt célkitűzések, továbbá a feladatok előírt eljárás szerint és határidőben történő megvalósítására vonatkozó adatok gyűjtése és elemzése.”⁶⁸³ Mint látható tehát, a KSIR-rendelet a tervek megvalósítására vonatkozó – szakigazgatási – adatok gyűjtését és elemzését helyezi az állami monitorozó tevékenység középpontjába. Arról pedig, hogy ezt miként kell végezni egy, a 10. § szerinti „módszertani keret iránymutatást” kellett volna közzé tennie a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszternek – „a többi miniszterrel, valamint a Miniszterelnöki Kormányirodát vezető közigazgatási államtitkárral való együttműködésben.” Egy ilyen dokumentum – amely tehát útbaigazítást adna

⁶⁸³ KSIR-rendelet. 7. §. § 6. pont

a közigazgatási apparátus számára „a nyomon követés szakmai elvárásairól,” valamint a képzett „mutatók alkalmazásáról” és a kormányzati stratégiai indikátorrendszer kialakításáról – nagyon hasznos lett volna az elmúlt években. Utóbbi ugyanakkor nem készült el, illetőleg ilyen tervezet nem vált publikussá, mely által az idézett jogszabályi előírás napjainkra a feledés homályába merült.

Márpedig ez egy igen lényeges mulasztás a kormányzat részéről, melynek messze ható következményei vannak. A XXI. században ugyanis már kétségkívül „az adat az új olaj.”⁶⁸⁴ Mégis, közigazgatás-fejlesztési szempontból mintha még mindig nem lenne teljesen világos a döntéshozók és a szakpolitikusok számára, hogy ezekben az években olyan változások mennek végbe a gazdaságban, amelyekre a hazai közigazgatásnak is világos válaszokat kell adnia. Méghozzá minél előbb – ha a magyar versenyképességi tényezőket és az üzleti környezetet nem kívánjuk a közigazgatás oldaláról tovább erodálni.

Egy fontos paradigmaváltás zajlik ugyanis napjainkban, amelynek folyamatait figyelni kell, elemezni kell, és amelyhez képest az Államnak mielőbb reagálnia kell. Pontosán ehhez nyújtanának fontos segítséget a szakigazgatási tervek megvalósításának státuszára vonatkozó, KSIR-rendelet szerinti mutatószámok, illetve ágazati indikátor rendszerek. Megjegyezzük, hogy ez a „Jó Államra” jellemző alkalmazkodó és proaktív attitűd korábban már megjelent a 2011. június 10-én publikált Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban is,⁶⁸⁵ mégis: a közigazgatási adatrendszerek megújításáról és az állami adatvagyon többcélú hasznosításáról az évtized elején megfogalmazott közigazgatás-fejlesztési kormányzati stratégiai tervdokumentumokban csak kevés szó esett.

Amikor pedig döntést hozott a Kormány, ott a végrehajtás sikkadt el. Így például a közadatok széles körű újrahasznosításához szükséges intézkedésekről szóló 1310/2015. (V. 21.) Korm. határozat 4. pontja felhívta a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy a nemzeti fejlesztési miniszter bevonásával, valamint a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács közreműködésével – „a miniszterek által rendelkezésre bocsátott gyakorlati tapasztalatok és a külföldi jó

⁶⁸⁴ Az eredeti hivatkozások Clive Humby amerikai matematikusra (2006), illetőleg *Ann Winblad*ra a *Hummer&Winblad* befektetőcég tulajdonosára mutatnak. Ld. HAUPT i. m.

⁶⁸⁵ Ld. a Jó Állam fejlesztési koncepció *hatékonyság* fogalmát, melynek egyik fontos eleme az *alkalmazkodás* (fejlődés): „Sőt elvárás – éppen a versenyképesség okán –, hogy igazán az a feladat végrehajtási megoldás hatékony, amelyik fejlődésre képes, a lehetséges versengő megoldások közül a leggyorsabban, leghatékonyabban lehet jobbá tenni, ami az esetek többségében – hiszen a feladat-végrehajtás maga eszköz – nem jelent mást, mint az új viszonyokhoz történő optimális alkalmazkodást.” (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0, 18.)

gyakorlatok figyelembevételével” – készítsen társadalmi-gazdasági hasznokat számszerűsítő modellt is tartalmazó fehér könyvet egy, a közadatok újrahasznosítását elősegítő egységes kormányzati adatpolitika megalapozására, és azt bocsássa szakmai és társadalmi vitára. Bár a nemzeti adatpolitikáról szóló fehér könyv elkészült,⁶⁸⁶ és a Miniszterelnökség 2016. év elején társadalmi vitára is bocsátotta,⁶⁸⁷ a Kormány végül mégsem hozott döntést a nemzeti adatpolitika kialakítása ügyében – a kérdés ismét elsikkadt.

Nem véletlen, hogy az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozat is cipelte tovább a korábbi kormányhatározat „feladatmaradékait”, és a 7./g) pontban előírta a nemzeti fejlesztési miniszter számára, hogy 2017. március 31-ig végezze el a közadat-vagyon teljes körű felmérését, illetőleg készítse el az ún. közadat-katasztert. Sajnos, ahogyan a korábbi kormányhatározatban előírányzott feladat, úgy ez sem teljesült, így publikus metaadat-nyilvántartással („közadatkataszterrel”) a Magyar Állam továbbra sem rendelkezik.

Összefoglalóan meg kell állapítanunk, hogy az elsődleges – *makro* szintű – állami tervezés végrehajtási eredményeinek nyomon követése jelenleg akadályokba ütközik, mert bár léteznek e tárgyban feladat kiosztások és jogszabályi előírások, a végrehajtásuk nem történt meg, illetőleg nem következetes. Az ágazati adatokkal és összességében a nemzeti adatvagyonnal való tudatosabb gazdálkodás ugyanakkor időszerű – és Magyarország versenyképességének javítása szempontjából kulcsfontosságú – feladat, amely miatt várható, hogy ezen a területen rövid időn belül kormányzati lépések fognak történni. Így számítani kell esetleg arra, hogy a jövőben a közigazgatási szervek számára jogszabály fogja előírni saját adatmenedzsment rendszerek kialakítását, melynek lépéseire vonatkozóan 2019-ben már konkrét javaslatok⁶⁸⁸ is készültek.

A kormányzati stratégiák és a szakigazgatási szakpolitikai programok megvalósulásának KSIR-rendelet szerinti folyamatos nyomon követése nem történik meg jelenleg, illetőleg csak eshetőlegesen – szigetszerű megoldásokban – része a kormányzati szervek által követett mindennapi gyakorlatnak. Ezt az úrt átmenetileg jól kipótolja azonban egy, a Belügyminisztérium és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által a Jó Állam megvalósulásának mérésére

⁶⁸⁶ Forrás: <https://tinyurl.com/2p93navv> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁶⁸⁷ SÁNTHA–SIKOLYA i. m. 46–52.

⁶⁸⁸ SÁNTHA (2019) i. m. 58–68.

bevezetett komplex mutatószám-rendszer. A továbbiakban érdemes ennek ismertetésére áttérni.

3.1.1.2. A Jó Állam Mutató Rendszer (JÁM)

A 2011-ben felállított Nemzeti Közszolgálati Egyetemen – a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban meghatározott egyes intézkedésekhez kapcsolódóan – 2013-ban alakult meg a Jó Állam Kutatóműhely, melynek kezdetektől vállalt szakmai küldetése, hogy a „jó állam” működése, fejlesztése és folyamatos reformja érdekében, tudományosan megalapozott mérési, értékelési módszertant, adatbázist és indikátorkészletet hozzon létre, továbbá ezt kezelje és folyamatosan naprakészen tartsa.⁶⁸⁹ A Jó Állam Kutatóműhely által kidolgozott Jó Állam Mutatók (JÁM) az aktív, cselekvőképes kormányzás felfogását kívánják értelmezni és mérhetővé tenni.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem által követett módszertan lényege, hogy előzetesen meghatározták az alábbi hat hatásterületet, melyek segítségével a jó államon belül az egyes kormányzati képességeket – erősségeket, illetve gyengeségeket szerint – mérik:

1. biztonság és bizalom a kormányzatban,
2. közösségi jólét,
3. pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség,
4. fenntarthatóság,
5. demokrácia,
6. hatékony közigazgatás.

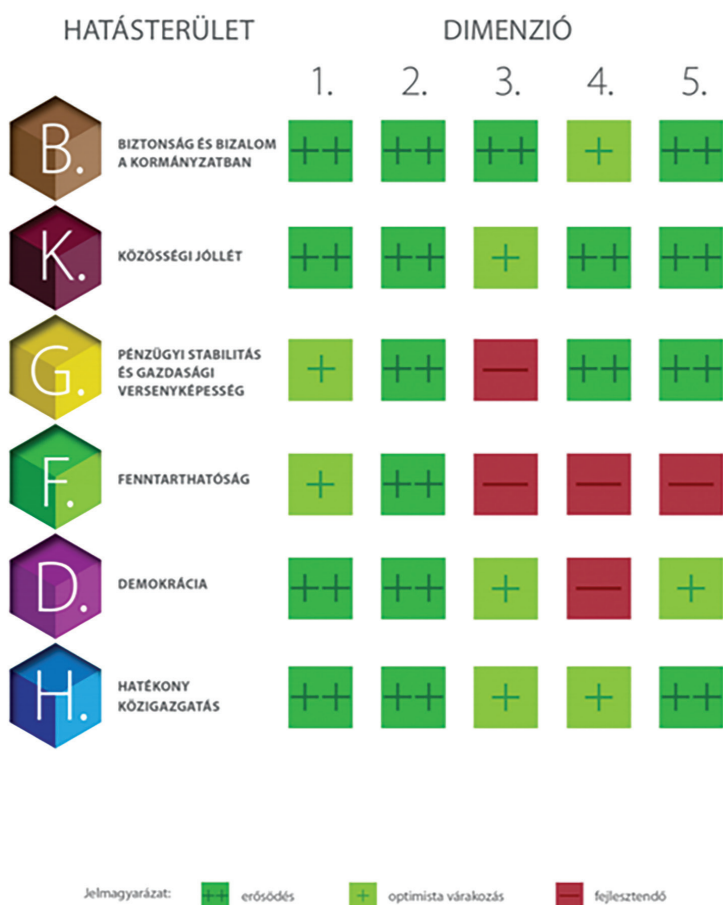
A fenti hat hatásterületen belül dimenziókat határoztak meg. „Míg egy-egy hatásterület nagyobb, általános témára vonatkozik, addig a dimenziók az adott hatásterületen belül a legmarkánsabb, konkrét jelenségeket ragadják meg.”⁶⁹⁰ A Jó Államot monitorozó rendszer legalsó szintjén az egyes dimenziókhoz tartozó indikátorok jelennek meg, melyek túlnyomó részt hiteles, hivatalos adatforrásból származnak, így – egyes nemzetközi szervezetek módszertanaival ellentétben – minimális mértékben tartalmazznak szubjektív elemeket. Összességében a Jó Állam Jelentések struktúráját „egy 6×5×5-ös mátrix alkotja:

⁶⁸⁹ KAISER (2019) i. m., Bevezetés 6.

⁶⁹⁰ Uo. 7.

a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt indikátor tartozik.⁶⁹¹

JÓ ÁLLAM MOZAIK



20. ábra: Jó Állam mozaik (Jó Állam Jelentés, NKE, 2019)⁶⁹²

⁶⁹¹ Uo.

⁶⁹² Forrás: *Jó Állam Jelentés – első változat*, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 2019, https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/ (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

A Nemzeti Közzolgálati Egyetemen mindegyik hatásterülethez egy-egy munkacsoportot és munkacsoportvezetőt rendeltek, akik felelősséget vállalnak az éves Jó Állam Jelentésekben közölt eredményekért, elemzésekért következtetésekért és alkalmazott módszerekért. Az egyes munkacsoportokban folytatott kutatások eredményeivel műhelyviták, tudományos konferenciák, valamint tanulmánykötetek és műhelytanulmányok foglalkoznak.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem 2015-től éves rendszerességgel adja ki a Jó Állam Jelentéseket, amelynek „célja egy olyan, saját adatbázisra támaszkodó autonóm értékelési rendszer kiépítése és folyamatos működtetése, amely egyes hatásterületeken visszacsatolást ad a kormányzati képességek, ezen keresztül a kormányzati teljesítmény meghatározott időintervallumban történő változásairól.”⁶⁹³

Az évente publikált Jó Állam Jelentések valójában összefoglaló dokumentumok, mert az egyes megállapításokat megalapozó kutatási eredményeket „A jó állam mérhetősége” című tanulmánykötetek fejezetei tartalmazzák. A szerzők ezekben ismertetik „az egyes hatásterületekhez kapcsolódó kutatások szakmai alapvetését és célkitűzéseit, a mérhetőség alapját képező indikátorok kiválasztásának és elemzésének szempontjait.”⁶⁹⁴

A Jelentések fejezetei egységes szerkezet alapján épülnek fel és igényes grafikonokat, térképi megjelenítéseket tartalmaznak. Az egyes indikátorok nemzetközi összehasonlítása céljából pl. az oldalak szélén egy ún. „hőmérő” szerepel, mely segít Magyarországot elhelyezni a nemzetközi mezőnyben. A jelentések elején közölt eredménytábla („Jó Állam mozaik”), illetőleg az NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézetének (KTI) keretében működő Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda weboldalán elérhető interaktív adatelemző felület álláspontom szerint jelentősen hozzájárult a hazai közigazgatás hatékonyságát nyomon követő mérési rendszer, ill. adatbázis kialakításához.

Bár a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Jó Állam Mutatórendszere egy nagyon fejlett – igényesen kivitelezett és komplex – mérési rendszer, a szakpolitikai tervezéssel való kapcsolata csak közvetett, mivel az elsődleges (*makro szintű*) állami tervezéshez jogszabályi előírás hiányában nem kapcsolódik. A JÁM indikátorrendszerét ehelyett az általam ún. másodlagos állami tervező rendszerhez sorolt európai uniós támogatáslebonylító rendszer használja, a Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) keretében megvalósított támogatási konstrukcióknak (pályázatoknak, kiemelt

⁶⁹³ Uo. 6.

⁶⁹⁴ Uo.

projekteknél) ugyanis kötelező vállalatokat tenniük meghatározott Jó Állam Mutatók teljesítésére.

3.1.1.3. A Széchenyi 2020 Program monitorozása

A 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, valamint a támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjáról és nyilvántartásáról szóló 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet (monitoring-rendelet) – a vonatkozó európai uniós szintű szabályozást⁶⁹⁵ követve – monitoring bizottságok felállítását írja elő az EU-magyar Partnerségi Megállapodás, valamint a 2014 és 2020 között működő 10 db Operatív Program⁶⁹⁶ szintjén. A Monitoring Bizottságokat az egyes Operatív Programokért felelős Irányító Hatóságok (minisztériumok) működtetik, és tagjai az európai Bizottság érintett főigazgatóságának delegáltjai, az Irányító Hatóságok, a fejlesztésekkel érintett magyarországi szakigazgatási intézmények munkatársai, valamint önkormányzatok, szakmai érdekképviseletek és civil szakmai szervezetek delegáltjai. Tanácskozási joggal részt vehetnek továbbá az Európai Beruházási Bank, az Európa Tanács Fejlesztési Bank, a nemzetközi pénzügyi kapcsolatokért felelős miniszter, az Igazoló Hatóság (Kincstár), az Audit Hatóság stb. delegáltjai. A monitoring bizottságok ügyrendjüket maguk határozzák meg, elnökeiket a miniszterelnök nevezi ki.⁶⁹⁷

A monitoring bizottság nem döntéshozó, hanem inkább véleményező szerv, és alapvetően az Irányító Hatóság vezetőjének döntéseit támogató, konzultatív szervként működik. Bizonyos esetekben ugyanakkor a döntési folyamat tovább-

⁶⁹⁵ Ld. az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendeletét, a 1307/2013/EU rendeletet (KAP-rendeletet), valamint a 223/2014/EU rendeletet.

⁶⁹⁶ 1. Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP)
2. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP)
3. Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP)
4. Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP)
5. Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP)
6. Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP)
7. Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP)
8. Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP)
9. Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP)
10. Vidékfejlesztési Program (VP)

⁶⁹⁷ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 29. § (3) bekezdés, 30. § (2) bekezdés.

vitelének feltétele a monitoring bizottságok jóváhagyó döntése (pl. források átcsoportosítása, Operatív Program módosítása).⁶⁹⁸

A monitoring bizottságok és az Irányító Hatóságok munkáját 2004 óta az Egységes Monitoring és Információs Rendszer (EMIR) támogatja, „mely az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapról, a Kohéziós Alapból, a PHARE-ból, az Átmeneti Támogatásból, a Schengen Alapból, az Európai Gazdasági Térség és Norvég Finanszírozási Mechanizmusból, valamint az ezekhez társuló hazai forrásokból megvalósuló programokkal és projektekkel kapcsolatos végrehajtási és kifizetési menedzsment, monitoring, valamint ellenőrzési, szabálytalanságkezelési és számviteli feladatokat támogató információtechnológiai rendszer.”⁶⁹⁹ Az EMIR mostanra egy hatalmas nyilvántartás, mely több százezer kedvezményezett, illetőleg európai uniós támogatású projekt adatait tartalmazza, és amelyet az Innovációs és Technológiai Miniszter által felügyelt, állami tulajdonú Új Világ Nonprofit Kft.⁷⁰⁰ működtet az ún. Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer (FAIR)⁷⁰¹ részeként.

A monitoring bizottságok és az Irányító Hatóságok tehát a FAIR és az EMIR rendszerekből kinyert információk által negyedéves gyakorisággal nyomon követik az egyes Operatív Programok (vagy akár az egész Partnerségi Megállapodás szintjén) az egyes konstrukciók meghirdetésének folyamatát, a pályázók/kedvezményezettek számát, valamint időszakonként a megnyert, leszerződött és kifizetett támogatások nagyságát, illetőleg forráskeretekhez mért arányát. A monitoring bizottságok tehát alapvetően pénzügyi lebonyolítási szempontokat vizsgálnak, ugyanakkor az egyes programok megvalósításának hatékonyságát, eredményességét és a program szintű indikátorok teljesülését is nyomon követik; ezen felül az olyan horizontális európai politikák magyarországi érvényesülését, mint pl. a fenntarthatóság vagy az esélyegyenlőség.

Az európai uniós támogatások felhasználásnak nyomon követésére kialakított szabályozási és intézményi megoldások – részben személyes tapasztalataim alapján,⁷⁰² ill. más tagállamokkal összehasonlítva – álláspontom szerint Magyarországon megfelelően működnek, a hazai támogatásközvetítő rendszer

⁶⁹⁸ Ld. pl. 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 42. § (4) bekezdés, 57. § (1) bekezdés

⁶⁹⁹ 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet, 2. § 4. pont

⁷⁰⁰ A 60/2014. (III. 6.) Korm. Rendelet 25/A. § jelöli ki az Új Világ Nonprofit Kft.-t a monitoring rendelet szerinti informatikai rendszerek szoftverfejlesztésével és alkalmazásüzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátására. (Forrás: <https://ujvilag.gov.hu/>)

⁷⁰¹ 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet, 2. § 7. pont

⁷⁰² E dolgozat szerzője 2004 és 2008 között az igazságügyi tárca (KTK, HEFOP, EQUAL, TÁMOP-TIOP, ÁROP-EKOP) monitoring bizottságokba delegált tagja volt, ennek során részt vett az intézményrendszerre vonatkozó szabályozás kialakításában.

folyamatosan magas arányban szerződi, illetve hívja le az európai uniós támogatásokat.⁷⁰³ Ez is hozzájárul ahhoz, hogy az európai uniós finanszírozású tervek, illetve projektek napjainkra ténylegesen is megvalósulnak. Ami ugyanakkor ezeknek a terveknek, illetve projekteknek a valós társadalmi és gazdasági hatását illeti, az egy rendkívül komplex, alapvetően egy másik kutatásban megvizsgálendő kérdés.⁷⁰⁴

3.1.1.4. Különböző feladat-monitorozó rendszerek

Napjainkban a közigazgatásban is elterjedt gyakorlat a határidős feladatok nyilvántartása annak érdekében, hogy nyomon lehessen követni a feladatok állapotváltozását. Az állami *makro* szintű tervekben meghatározott feladatok állapotváltozásainak nyomon követése tekintetében az alábbi példákat kívánom felhozni:

- *Feladatkataszter*: másfél évtizeddel ezelőtt az Államreform Bizottság (ÁRB) egyik projekt kezdeményezése volt az ún. Állami Feladatkataszter létrehozása.⁷⁰⁵ Ennek érdekében került sor – külső tanácsadó cégek bevonásával – a hatályos joganyag átvilágítására, illetőleg a tételes jogban azonosítható – törvényi, rendeleti szinten előírt – feladatok kigyűjtésére és csoportosítására. Az elképzelések szerint az Állami Feladatkataszter segítette volna a rendszeres feladatok áttekintését és a közigazgatási feladatellátás nyomon követését. A Feladatkataszter lehetőséget biztosított volna a tartalmi deregulációs intézkedések előkészítésére is. A projekt keretében végül egy bonyolult Microsoft Excel táblázat készült, amely 1–7 szintig (12 ágazattól 9045 műveletekig) bontotta le a különböző komplexitású állami feladatokat.⁷⁰⁶

A Feladatkataszter Projekt az ÁRB 2007. június 30-i megszűnése miatt félbeszakadt, de eredményeit – részben – átvette a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program keretében 2011-ben újraindított – európai uniós finanszírozású újabb Feladatkataszter Projekt. Utóbbi közel harmincezer feladatot azonosított, melyek nyilván-

⁷⁰³ GYÖNGYÖSI i. m.

⁷⁰⁴ A témában Ld. pl.: JOBBÁGY i. m. 43–49., illetőleg BANAI–LANG–NAGY–STANCSICS i. m. 997–1029.

⁷⁰⁵ A feladatot a közfeladatok felülvizsgálatáról szóló 2229/2006. (XII. 20.) Korm. határozat írta elő.

⁷⁰⁶ Forrás: <https://docplayer.hu/1584300-A-kozfeladatok-katasztere.html>, (utolsó letöltés: 2021.02.28.) illetőleg saját egykori feljegyzések alapján.

tartása és folyamatos aktualizálása a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium háttérintézményeként működő Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalhoz (KIH) került. A Feladatkatasztert a Kormány akkoriban a közigazgatási intézmények átszervezéséhez használta, mint ahogyan a KIH vezetője 2012-ben egy nyilatkozatban megjegyezte: „a feladatokhoz alakították a szervezetrendszert, „és nem fordítva, amint az korábban történt”.⁷⁰⁷

2014-ben a KIH átalakulása után a Feladatkataszter egy időre háttérbe szorult, de négy évvel később a Kormány kiadta az állami és önkormányzati közfeladat-kataszterről szóló 45/2018. (III. 19.) Korm. rendeletet. A jogszabály 2. § (1) bekezdése értelmében a közfeladatkatasztert a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter a Pest Megyei Kormányhivatal útján működteti, míg az informatikai üzemeltetési feladatokat a NISZ Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. látja el. A nyilvántartást 2019. január 1. óta nyilvánosan elérhető,⁷⁰⁸ az időközben keletkező adatváltozásokat a Kormányhivatalnak 30 napon belül át kell vezetnie.

- *Jogalkotási program, kormányzati munkaterv*: a Kormány Ügyrendje értelmében „a Kormány törvényalkotási programja és a Kormány fél-éves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkaterve egymással összehangolt tervezetét a miniszterelnök – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján – a Kormány társadalompolitikai célkitűzéseire illeszkedve – a miniszterek, a kormánybiztosok, a kormánybizottságok, a kormányhivatalok, az autonóm államigazgatási szervek, valamint az önálló szabályozó szervek vezetői javaslatainak figyelembevételével – készíti el.”⁷⁰⁹ Ezt követően a munkatervben és a jogalkotási programban szereplő feladatokat a Kormányiroda folyamatosan nyomon követi és ha adott hónapban valamely törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet nem kerülne időben benyújtásra, akkor erre rövid időn belül figyelmezteti a felelős előterjesztőt.
- *Kormányhatározatok monitorozása*: a Kormány feladatokat jellemzően kormányhatározatok formájában ír elő az irányítása alatt álló

⁷⁰⁷ Ld.: „Hat-nyolcszázalékos költségvetési megtakarítás érhető el 2013-ban azzal, hogy összevonták a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium öt háttérintézményét a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalba. *Magyar Nemzet*, 2012. október 4. forrás: <https://tinyurl.com/2vh3fr77> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷⁰⁸ Ld. <https://kfk.pest.gov.hu/kozfeladat> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷⁰⁹ Ld. a Kormány Ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 4. pontját.

szervezetrendszer számára, így a feladatok nyomon követése lényegében a kormányhatározatokban foglaltak folyamatos figyelemmel kíséréssel teljesíthető. Ezeket a feladatokat – a jogalkotási programhoz és a Kormány munkatervéhez hasonlóan a Miniszterelnökségen belül működő Kormányiroda látja el. A már teljesített vagy egyébként kiüresedő, aktualitását veszítő kormányhatározatokat a Kormányiroda rendszeres időközönként egy-egy nagyobb csomagban helyezi hatályon kívül (formai dereguláció). Ennek kapcsán érdemes megjegyeznünk, hogy a kormányzati stratégiai tervdokumentumokat jellemzően a Kormány fogadja el – határozat formájában –, így a kormányzati stratégiai tervdokumentumok nyilvántartása is a Kormányirodához tartozó feladat.

- *Magyary Nyomon követési Munkacsoport*: a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program megvalósítását 2011 és 2012 között egy, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára által felállított intézményközi monitoring bizottság (Magyary Nyomon Követési Munkacsoport) két heti rendszerességgel kísérte figyelemmel. Ennek a program-monitorozó testületi szervnek komoly szerepe volt abban, hogy a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program Intézkedési Tervében meghatározott 33 intézkedés lényegében több mint 90%-ban megvalósult.

3.1.2. *Intézményi (mikro szintű) nyomon követő (monitorozó) funkciók*

Mikro szinten az intézményi szintű stratégiák, funkcionális (pl. humán erőforrás-fejlesztési, informatikai, kommunikációs stb.) stratégiák, valamint a különféle, programok, projektek és munkaterv megvalósításának nyomon követését szükséges vizsgálni. Ezek között Magyarországon az alábbi intézményi szintű nyomon követő, monitorozó rendszereket azonosítottam:

- különböző feladat-monitorozó rendszerek;
- szervezeti kontrolling rendszerek kialakítása és működtetése;
- szerződések teljesítésének nyomon kísérése alkalmas, ún. szolgáltatási szintekre létrehozott megállapodás (*Service Level Agreements* – *SLA*) rendszer, ismertebb nevén: „SLA-rendszer.”

3.1.2.1. Feladat-monitorozó rendszerek

Szerencsés esetben egy közigazgatási szervezet aktuális feladatai legalább olyan mértékig programozottak – tervek által meghatározottak – mint amilyen arányban a naponta változó *ad hoc* történésekből levezethetők. Álláspontom szerint az tekinthető optimális állapotnak, ha egy szervezet feladatkosarában a tervezett és a napi keletkezésű *ad hoc* ügyek egyensúlyban vannak.

Hogy ez 50:50%-os egyensúlyt jelent, az szervezetenként, földrajzi helyenként és időszakonként eltérő. Egy nemzeti hírügynökség feladatkosarában például aligha lehetnek többségben a hosszú vagy középtávú tervekben levezetett feladatok. Nem úgy egy közútkezelő állami vállalatnál, ahol például a hidak és felüljárók időszakos karbantartása 25 évre előre ütemezett feladat, ahogyan a vezetékes infrastruktúrákon szolgáltató vállalatoknál is évekre előre ütemezett a vezetékszakaszok időszakos felújítása és a régi elöregedő infrastruktúra tervszerű kiváltása.

Bármilyen is legyen ez az arány, napjainkban már a közigazgatásban is széleskörűen elterjedt gyakorlat, hogy az egyes szervezetek feladataikat listászerűen megjelenítik, illetőleg valamilyen saját nyilvántartásban vezetik azzal a céllal, hogy nyomon tudják követni a feladatok állapotát (státuszát). A feladatlistákhoz (*to do list*) egyéb intézményi megoldások is kapcsolódnak, így például rendszeres értekezletek (státusz megbeszélések), amely alkalmával lehetőség nyílik arra, hogy valamilyen tervszerű feladat előrehaladását hétről-hétre vagy hónapról-hónapra át lehessen tekinteni, értékelni lehessen a célok teljesülését, a határidők betartását, kezelni lehessen a menet közben felmerülő problémákat és kockázatokat, dönteni lehessen valamely szükségszerű módosításról (változáskezelés), meg lehessen határozni az újabb feladatok felelőseit, határidőit stb.

A közigazgatási szervek közül a fenti szempontokat szem előtt tartó „Feladatnaplót” működtetett például a Magyar Államkincstár 2011 és 2013 között az ÁROP-1.2.13. számú, „Pénzügyi igazgatás folyamatainak szabályozása” elnevezésű átfogó szervezetfejlesztési projekt eredményeként, illetőleg ehhez hasonló feladat-monitorozó rendszert alkalmaz napjainkban az Innovációs és Technológiai Minisztérium a tárcát érintő kormányzati feladatok nyilvántartása és nyomon követése érdekében.

3.1.2.2. Szervezeti kontrolling rendszerek kialakítása és működtetése

Ahogy azt az egyik integrált vállalatirányítási szoftvergyártó cég ügyvezetője az elmúlt években megjegyezte: „Kontrolling nélkül csak könyvelés van,

fejlődéshez gazdálkodási adatok kellenek.”⁷¹⁰ A vállalati kontrolling rendszerek kifejlesztésében nagy szerepe volt a németországi IFUA Horváth&Partners Vállalat magyar származású alapítójának, Horváth Péternek, aki szerint „a kontrolling egy olyan eszközrendszer, melynek alapvető rendeltetése a tervezés és a kontroll, valamint a vezetői döntésekhez szükséges információellátás összehangolása és támogatása, s melynek kialakításáért és működtetéséért a kontroller, illetve a kontrolling egység/szervezet a felelős.”⁷¹¹

A kontrolling felelősök a szervezetek működési jellemzőit rendszeres belső adatszolgáltatásokon keresztül monitorozzák. Ebben a tevékenységükben pedig óriási előrelépést jelentett az első vállalatirányítási informatikai rendszerek – szó szerint: „vállalati erőforrástervező rendszerek” (*Enterprise Resource Planning Systems – ERP Systems*) létrehozása az 1990-es évek elején.⁷¹² Ezekbe a rendszerekbe napjainkba a vállalatok működésére vonatkozó valamennyi adatot (beszerzések, gyártási folyamat, kiszállítások, humánerőforrás-gazdálkodás, pénzügyek, kereskedelem, marketing, IT-szolgáltató rendszer stb.) felviszik, így valós idejű kép alkotható az aktuális működésről.



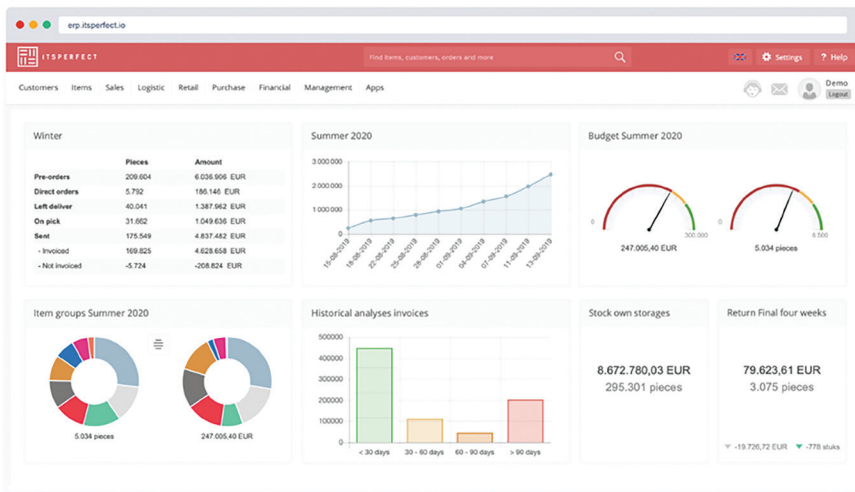
21. ábra: az ERP rendszerek logikája (forrás: SHT Global)

⁷¹⁰ Forrás: Servantes: <https://www.servantes.hu/vezetoi-informacios-rendszer/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷¹¹ PUCSEK i. m.

⁷¹² Az ERP kifejezést először a Gartner Tanácsadó használta. Ld. erről részletesebben: Heather HARRELD: *Extended ERP technology reborn in B2B*, Computerworld, USA, 2001 forrás: <https://www.computerworld.com/article/2583660/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

A képkalkotás pedig átvitt és szoros értelemben is igaz, mivel a fejlett adatelemző szoftverek, valamint a mesterséges intelligenciát használó alkalmazások segítségével a legújabb ERP rendszerek folyamatosan vizualizálják is a szervezeti működést, amit ráadásul egy könnyen áttekinthető műszerfalra (*dashboard*) is kivetítenek a szervezet vezetői számára.



22. ábra: Integrált vállalatirányítási rendszer (ERP) műszerfal (Forrás: Itsperfect.io)

A menedzsereknek ettől kezdődően nem is kell mást csinálniuk, mint – laptopjukon, mobil telefonjukon – rendszeresen bejelentkezni ezekbe a rendszerekbe, nyomon követni a grafikonokat és adott esetben változtatásokat kezdeményezni.

Áttérve az állami oldalra, közigazgatási controllinggal Magyarországon először *Kárpáti József* foglalkozott részletesebben. Az ezzel kapcsolatos magyar valóságot jól szemlélteti 2013-ban publikált doktori értekezésének bevezetője:⁷¹³ „[...] amikor kézbe vettem a 2009-ben megjelent »A közpénzügyek nagy kézikönyve« című, rendkívül jól összerakott és terjedelmes könyvet. Ebben a komprehenzív magyar közpénzügyi tudástárban, az 1103 oldalas terjedelemben a controlling közigazgatási folyamatokra történő alkalmazása pontosan 3 (azaz három!!!) oldalt kapott, az 1100-ik oldaltól az 1103-ik oldalig.” *Kárpáti József* megállapítása szerint „[...] az államszervezet, azon belül a közigazgatás működésében keletkező problémák alapvetően összefüggnek olyan elméleti és gyakorlati problémákkal is, amelyek a rendszerszemléletű stratégiai megközelítés hiányára, a folyamat alapú

⁷¹³ KÁRPÁTI J. i. m. 11.

kontroll alapvető gyengeségeire és az állam szintjén rendszerbe foglalt makroszintű, tudományos igényű értékelés elmaradására vezethetők vissza.”⁷¹⁴

A kontrolling fogalma kapcsán *Kárpáti József* is felhívja a figyelmet arra, hogy még ma is sokan elkövetik azt a hibát, hogy a kontrolling fogalmat azonosítják az ellenőrzéssel. „Pedig a modern kontrolling jóval több annál, [] tágan értelmezve valójában olyan, funkciókat átfogó stratégiai szemléletű irányítási eszköz, amelynek a feladata a tervezés, az ellenőrzés és az információellátás összehangolása a kitűzött eredmények elérése érdekében. Hozzáteszi, hogy „ezt a funkciót a közszférában is ugyanúgy gyakorolni kell,” mint a közigazgatáson túli, üzleti szférában.⁷¹⁵

A magam részéről meggyőződésem, hogy a magánigazgatás és a közigazgatás közötti fejlődési olló nagyrészt amiatt nyílik ezekben az évtizedekben, mert míg a vállalati szektorban szinte teljesen bevett gyakorlat a vállalatirányítási rendszerek használata, addig a közigazgatásban ez még csak éppen, hogy elkezdődött. Bár – a Magyar Államkincstár – tájékoztatása szerint ma már a hazai költségvetési szervek is több százas nagyságrendben (~5-8%) alkalmaznak fejlett vállalatirányítási rendszereket (pl. SAP, ill. GriffSoft Forrás rendszer), azonban ezekben jellemzően csak néhány modult (pl. pénzügyi modul, HR-modul, beszerzési modul, gépjármű nyilvántartás stb.) használnak, illetőleg még nagyon kevés esetben integrálták a közigazgatási szakrendszerekkel. Márpedig utóbbiak száma a Miniszterelnökség tájékoztatása szerint – csak a kormányhivatalok esetében – a 300 db-ot is meghaladja.⁷¹⁶ Ennyiszer kellene tehát interfészt fejleszteni, illetőleg biztosítani a szigorú IT biztonsági és adatvédelmi előírásoknak megfelelő adatkapcsolatokat az eltérő fejlettségű informatikai rendszerek között. Mindezek kialakítása, valamint a régi, elavult rendszerek kiváltása, a szakrendszeri konszolidáció elvégzése évtizedes feladat, amelynek teljesítéséig a szervezeti kontrolling funkciók intézményrendszert lefedő megjelenésére a közigazgatásban majd csak az ezredforduló követő harmadik évtizedben lehet reálisan számítani. Mivel pedig közben nőni fog a szervezetek adatfeldolgozó és adathasznosító képességének jelentősége, a magán-, illetve közigazgatási rendszerek közötti fejlettségbeli különbségek várhatóan – egyelőre még – tovább fognak nőni.

⁷¹⁴ Uo. 14.

⁷¹⁵ Uo. 15.

⁷¹⁶ Elhangzott Nagy Zoltán európai uniós fejlesztések végrehajtásáért felelős miniszterelnökségi helyettes államtitkár részéről a DiReKt Expo elnevezésű területi közigazgatási konferencián, Kecskeméten, 2019. október 2-án. Forrás: <https://direktxpo.kh.gov.hu/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

A magánigazgatás és a közigazgatás közötti fejlődési olló záródása szempontjából jelent fontos szabályozást, illetőleg állami kezdeményezést a fővárosi és megyei kormányhivatalok informatikai működésére vonatkozó szakmai követelményekről szóló 38/2016. (XII. 29.) MvM rendelet, melynek 6. §-a értelmében „a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Fejér Megyei Kormányhivatal útján a kormányhivatalok hatékony, egységes működésének és irányításának elősegítésére integrált rendszerként gazdálkodási rendszert és adattárházrendszert (a továbbiakban együtt: irányítástámogatási rendszer) működtet.” Egy mintegy 7 milliárd Ft összegű európai uniós finanszírozású fejlesztési projektben⁷¹⁷ ezekben az években létrehozott adattárházrendszer az alábbi adatköröket kezeli:

- a) szakrendszerekből az ügyintézés lefolyására vonatkozó adatok,
- b) iratkezelő rendszerekből az iratmozgásokkal, iratkezelési műveletekkel kapcsolatos adatok,
- c) a pénzügyi, gazdálkodási rendszerből a működésre vonatkozó adatok,
- d) a létesítmény menedzseléssel kapcsolatos adatok,
- e) informatikai üzemeltetéssel kapcsolatos adatok.

A 38/2016. (XII. 29.) MvM rendelet, melynek 6. § (7) bekezdése értelmébe az irányítástámogatási rendszer biztosítja továbbá „a kormányhivatalok egyedi működéséhez szükséges gazdálkodási és irányítási funkciók összehangolt informatikai támogatását [...] a kormányhivatalok közös törzsadataira alapozott működést,” valamint „a kormányhivatalok együttes adatainak valós idejű kiértékelhetőségét.” Fontos megjegyezni, hogy ez az utóbb említett – a teljes területi államigazgatási rendszerre kiterjesztett – „valós idejű kiértékelhetőség” teremti meg a központi államigazgatásban azokat a nagyon fontos kontrolling és monitoring funkciókat, amelyekre építve *makro* szinten is továbbfejlődhetnek az öntökéletesítő folyamatciklusok a magyar közigazgatásban.

3.1.2.3. SLA-rendszerek működtetése

Az intézményi szintű nyomon követő, monitorozó megoldások között végezetül az ún. SLA-rendszereket említem meg. Ezek lényege, hogy a szerződő felek a nyújtott szolgáltatást szigorú standardok mentén definiálják, amely során

⁷¹⁷ Ld. „A kormányhivatal irányításának hatékonyabbá tételét biztosító háttér kialakítása” című, KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00042 kódszámú projekt (IRHAT projekt, forrás: <https://www.kormanyhivatal.hu/hu/fejer/hirek/kofop-irhat-infoblokk> utolsó letöltés: 2021.02.28.)

különböző szolgáltatási szinteket (*service levels*) alakítanak ki. Mivel a különböző szolgáltatási szintek teljesítéséhez más és más anyagi következmények (díj, kötbér stb.) kapcsolódnak, az erről szóló megállapodás (ti. *Service Level Agreement – SLA*) teljesítését értelemszerűen folyamatosan figyelemmel kell kísérni annak érdekében, hogy a felek közötti elszámolási viták elkerülhetőek legyenek. Mivel ez a monitorozó tevékenység mindkét szerződő fél közös érdeke, az ezt lehetővé tevő intézményi, illetőleg informatikai megoldásokat közösen alakítják ki.

Az elmúlt években Magyarországon is létrejöttek efféle SLA-rendszerek – főként akkor, amikor valamely közigazgatási szereplő külső szolgáltatóval – sok esetben állami vállalattal – szerződik valamely szolgáltatás igénybevételére. Erre jelentenek példát az alábbiak:

- Az Államot képviselő (innovációs és technológiai) miniszter évente közszolgáltatási szerződést köt a Magyar Posta Zrt.-vel egyetemes postai szolgáltatások ellátására. A szolgáltatásokat egy bonyolult SLA-rendszer definiálja.⁷¹⁸ Megjegyzendő, hogy a Posta ugyanezeket az SLA-kat tükrözi vissza a postai közreműködőkkel általa kötött koncessziós szerződésekben.⁷¹⁹
- Az Államot képviselő (belügy)miniszter évente közszolgáltatási szerződést köt a NISZ Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.-vel, valamint a Pro-M Professzionális Mobilrádió Zrt.-vel kormányzati infokommunikációs szolgáltatások ellátására. A szolgáltatásokat itt is egy bonyolult SLA-rendszer definiálja.⁷²⁰

3.2. A tervek megvalósításának ellenőrzése, felügyelete

Az öntökéletesítő menedzsmentciklus (PDCA) elemek meglétének vizsgálatakor talán az „Ellenőrzés (*Check*)” funkció elemzése jelenti a legkisebb kihívást, hiszen ha valamelyik irányítási ciklus tényező létezése teljesen egyértelmű Magyarországon, akkor az az ellenőrzés – az Állami működés *makro* és intézményi (*mikro*) szintjein egyaránt. Éppen ezért – továbbá mert dolgozatomban már többször utaltam rá – az ellenőrzési és felügyeleti funkciók elemzésében

⁷¹⁸ Ld. a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény 6. § (3)–(5) bekezdését, 14. §-át, valamint az SLA-k tekintetében a 15. §-t és a 16. §-t.

⁷¹⁹ Uo. 2. § 33. pont.

⁷²⁰ Ld. a kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet 5. §-át.

nem kívánok jobban elmélyedni, éppen csupán egy gyors áttekintést adok az Állam *makro* és *mikro* szintű végrehajtást, illetőleg terv-megvalósítást ellenőrző és felügyelő funkcióiról.

3.2.1. Az Állam makro szintű terv-megvalósítást ellenőrző, felügyelő funkciói

Makro szinten az állami végrehajtást ellenőrző és felügyelő funkciókat Magyarországon már számos szerző leírta. Itt terjedelmi okokból csak röviden utalok *Varga Zs. András* kontrollmechanizmusok elméletére,⁷²¹ melyben azonban ő elsősorban a jogi kontrollokkal foglalkozik és rendszertani megközelítésében a bírósági szervezet, a közigazgatási bírászkodás és az Alkotmánybíróság intézménye, a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősség, valamint a strasbourgi és a luxemburgi bíróságok esetjoga tölt be központi szerepet. Ennek megfelelően megkülönbözteti a végrehajtás bírósági kontrollját (jogorvoslat), az ombudsman típusú kontrollt, a közigazgatás feletti ügyészségi törvényességi felügyeletet és bizonyos alternatív kontroll eszközöket. A III. fejezet 3 alfejezetének bevezetőjében tekintetem át az ENSZ Legfőbb Ellenőrző Szervek Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) által a legfőbb ellenőrzési intézmények számára megfogalmazott ellenőrzési standardokat, melyek megkülönböztették a törvényességi, szabályszerűségi ellenőrzést, a teljesítményellenőrzést a pénzügyi ellenőrzést és a megfelelőségi ellenőrzést – mint ellenőrzési alaptípusokat.

Fontos hangsúlyoznom, hogy dolgozatomban a közigazgatás tervmegvalósító tevékenysége tekintetében foglalkozom az Állam ellenőrző, illetve kontroll funkcióival, amely kapcsán nem a jogi kontrollokra helyezem a hangsúlyt. Sokkal inkább az eredményességre, amelynek definíciós tartalma az előzetes tervek, illetőleg az utólag mért tények összehasonlításában határozható meg. Jogszerűség helyett tehát inkább a célszerűségre fókuszálok. Mindezek figyelembevételével az alábbi *makro* szintű tervmegvalósítást ellenőrző állami tevékenységeket tartom fontosnak kiemelni:

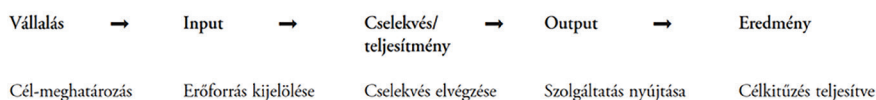
- az Állami Számvevőszék által folytatott teljesítményellenőrzések;
- a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzései;
- az állami tervező rendszer feletti szakmai felügyelet.

⁷²¹ VARGA ZS. (2018) i. m. 37.

3.2.1.1. Az ÁSZ teljesítményellenőrzései

A közpénzek megfelelő felhasználásának vizsgálatára felhatalmazott független külső ellenőrző intézmények gyakorlatában a XX. század végére, a hagyományos pénzügyi ellenőrzéseken felül elterjedt egy olyan új ellenőrzéstípus, amely – az adófizetők érdekeinek védelme érdekében – az ellenőrzés szempontjait a pénzügyi elszámolások szabályszerűsége és számszaki megalapozottságának vizsgálatán felül, kiterjesztette az állami feladatellátás (programok, egyéb beavatkozások) indokoltságának vizsgálatára is. E tendenciáknak megfelelően például már az Állami Számvevőszék 2010. évi ellenőrzési tervében szereplő ellenőrzési feladatok között is több, mint 40%-os arányt képviseltek a közpénzfelhasználás gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét értékelő teljesítmény-ellenőrzések.⁷²²

Az INTOSAI standardok a teljesítmény-ellenőrzést az alábbi input-output modellt követve definiálják.⁷²³



Természetesen az állami irányítás kialakult módszerei egy-egy országon belül nagy mértékben befolyásolják a teljesítmény-ellenőrzések lefolytatásának módját, illetve azok prioritásait. Azokban az országokban, amelyekben az állami irányítás inkább az eszközökre és kevésbé a célokra összpontosít, az ellenőrzések is inkább annak vizsgálatára koncentrálnak, hogy betartották-e, illetve betartatták-e a szabályokat, és kevésbé arra, hogy a szabályok szolgálják-e vagy láthatóan szolgálják-e a kitűzött célt. Azokban az országokban, amelyekben elfogadott a célkitűzések és eredmények alapján történő irányítás, az ellenőrzések célja is más. Az állami szektorban az irányítás stílusa általában e filozófiák különböző kombinációitól függően eltérhet, így Magyarországon még napjainkban sem érvényesül erőteljesen a célszerűségi és eredményességi fókusz. Az Állami Számvevőszék egy 10 évvel későbbi gyakorlata arról árulkodik, hogy az államháztartási körbe tartozó szervezetek külső, függetlenített ellenőrzését végző ÁSZ ellenőrzéseiben csökkent a teljesítményellenőrzések

⁷²² SÁNTHA (2010a) i. m. 15.

⁷²³ Uo. 20.

aránya. Az ÁSZ 2020. első félévi ellenőrzési tervében⁷²⁴ megjelenített 38 ellenőrzési feladat közül, 9 esetben alkalmazzák a teljesítmény-ellenőrzési módszert. Ha pedig figyelembe vesszük, hogy az ellenőrzési kapacitások közel felét elviszi az 1. számú, zárszámadási ellenőrzés, akkor már nyilvánvaló, hogy a teljesítményellenőrzések aránya bőven 25% alatti.

Ennek indokait *Domokos László* ÁSZ-elnök egy előadásában abban jelölte meg, hogy napjainkban „nem lehetett egzakt választ adni a pénzfelhasználás eredményességének kérdésére, mivel a közpénz odaítélésekor nem határoztak meg számszerű célokat és indikátorokat.”⁷²⁵ Ezzel pedig eljutottunk a monitoring funkciók bemutatásánál is kiemelt „probléma-gyökérhez,” nevezetesen, hogy a magyar közigazgatás működése egyelőre – álláspontom szerint a szervezet-irányítási rendszerek (ERP) hiánya és ebből következően az adatmenedzsment gyakorlat fejletlensége miatt – nem tény, illetve nem adat alapú.

Márpedig a teljesítmény-ellenőrzés egy igen fontos eszköz lenne az állami feladatok végrehajtásának ellenőrzésében (*'check'*). Ahogyan *Laczkovich Rita* megjegyzi, „a teljesítménymérési rendszer egyfajta kontrolling eszköznek is tekinthető, hiszen nemcsak a rendszeres, éves szintű adatgyűjtésre és feldolgozásra alkalmas, hanem (a kontrolling egyik alapfunkciójaként) szervezeti szintű éves tervezésre is.”⁷²⁶ Ezzel pedig eljuthatnánk a tény alapú tervezéshez és *makro* szinten is megfelelően zárni lehetne a PDCA-ciklust. Erre ugyanakkor – álláspontom szerint – még legalább egy évtizedet várni kell.

3.2.1.2. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzései

Magyarországon – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. § (1) bekezdése alapján – a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) ellenőrzési jogkörébe tartozik a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzése. A KEHI az ellenőrzési tevékenységét a Kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi. Kormánydöntés, illetőleg a miniszterelnök utasítása alapján ugyanakkor a KEHI elnöke soron kívüli (*ad hoc*) ellenőrzést is elrendelhet.

⁷²⁴ Az Állami Számvevőszék 2020. első félévi ellenőrzési terve, 2019. december, forrás: https://asz.hu/storage/files/files/Tervek/Ellenorzesi_terv/ (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷²⁵ „Jó indikátorok, mint a közpénzek tervezésének és hatékony felhasználásának feltételei” címmel tartott előadást *DOMOKOS László*, Elhangzott A Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából a Budapesti Gazdasági Főiskolán megrendezésre került „Gazdasági teljesítménymérések sokoldalú megközelítése” című konferencián 2014. november 14-én, ÁSZ Portál, forrás: <http://www.domokoslaszlo.com/hirek-domokos-laszlo/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.) A témában Ld. még: *DOMOKOS–NÉMETH–JAKOVÁC* i. m.

⁷²⁶ *LACZKOVICH* i. m.

A KEHI szerepe a *makro* szintű tervező és tervmegvalósító közigazgatási rendszer megerősítésében álláspontom szerint fontos lenne. Ilyen módon mielőbb indokolt lenne egy olyan KEHI-vizsgálat, amely az állami tervezéssel és a kormányzati döntés-előkészítéssel összefüggésben megvizsgálná, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi előírások mennyiben érvényesülnek, illetőleg mi az oka az ezen a területen lépten-nyomon tapasztalható jogalkalmazási hiányosságoknak.

Az állami tervezés és a döntések adatokkal való támogatása tekintetében például kritikus kérdés, hogy az alábbi hazai jogszabályi előírások miért nem érvényesülnek a gyakorlatban:

- hatályos jogi szabályozási hatásvizsgálati szabályozás:
 - a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) írja elő a hatásvizsgálatok elvégzésének kötelezettségét,⁷²⁷ melyhez képest a módszeres hatásvizsgálatok száma és aránya a kormányzati döntés-előkészítésben elenyésző;
 - a Jat. felhatalmazása⁷²⁸ alapján elvileg a 12/2016. (IV. 29.) MvM rendeletnek kellene meghatároznia az előzetes és utólagos hatásvizsgálatra vonatkozó részletes eljárási szabályokat, melyhez képest a Jat. végrehajtási rendelete tíz év alatt fokozatosan kiüresedett, a hatásvizsgálati lap lényegében megszűnt, és a Jat. végrehajtási szabálya kevesebb érdemi információt tartalmaz, mint maga a törvény;
- a döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló 2007. évi CI. törvény a központi államigazgatási szervek esetében lehetővé teszi a közfeladatok ellátásához szükséges – így a döntéselőkészítő, illetve jogalkotási célú – közérdekű adatokhoz való ingyenes hozzáférést; ehhez képest a közigazgatási szervek ezt a törvényi előírást – személyes tapasztalataim szerint – nem is ismerik;

⁷²⁷ Ld. a Jat. 17. § (1) bekezdését, továbbá 21. § (1) bekezdését:

„A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. A Kormány tagja rendeletében meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.”

„A Kormány tagja folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok – a 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.”

⁷²⁸ Ld. a Jat. 30. § (3) bekezdését.

- a közfeladatot ellátó szervezetek az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) alapján a közérdekű, valamint a közérdekből nyilvános adatokat megismerhetővé kell tenniük, melyhez képest a közigazgatási szervek a közérdekű adatokat honlapjaikon nem frissítik rendszeresen, illetőleg nem adják át a NISZ Zrt. által üzemeltett közadat.hu portálnak;⁷²⁹
- a közadatok újrahasonosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény (Közadat tv.) előírja, hogy minden közadatot – erre irányuló kérelem alapján – bármely igénylő számára rendelkezésre kell bocsátani – még hozzá az igényelt formátumban, ill. informatikai eszközökkel automatikusan feldolgozható, nyílt formátumban, metaadatokkal együtt, amelyhez képest a közigazgatási szervek ezt a törvényt – a témában végzett kutatások tapasztalatai szerint⁷³⁰ – nem is ismerik;
- az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (e-ügyintézési törvény) 2017. július 1-jei határidővel előírta az e-ügyintézésre kötelezett szervezetek számára, hogy ún. információátadási szabályzatokban (IÁSZ) írják le, hogy milyen adatokat, ill. nyilvántartásokat vezetnek, továbbá, hogy ezekhez milyen jogi, eljárási, technikai és költségvetési feltételek teljesítése esetén biztosítanak hozzáférést; ehhez képest a Belügyminisztériumban működő Elektronikus Ügyintézési Felügyelet által nyilvántartott 4315 db elektronikus ügyintézési biztosító szervnek csak töredéke készítette el ezeket a szabályzatokat.⁷³¹

Álláspontom szerint a fenti jogszabályok tartalmuk és formájuk szerint is korszerű szabályozást tartalmaznak, ezért célszerű lenne alaposabban is körüljárni, hogy a meglévő szabályok figyelmen kívül hagyásának mi a pontos oka? Ismeret- vagy kompetenciahiány, időhiány, rossz folyamatok / nem megfelelő eljárás-szabályozás, döntéshozói igények/elvárások hiánya, szankciók/ösztönzők hiánya?

⁷²⁹ Ld. a nemzeti adatpolitikáról szóló fehér könyvet megalapozó tanulmányt: 155–156., forrás: <https://hirlevel.egov.hu/tag/feher-konyv-a-nemzeti-adatpolitikarol/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷³⁰ Uo. 172–178.

⁷³¹ Forrás: Belügyminisztérium, Elektronikus Ügyintézési Felügyelet, <https://euf.gov.hu/nyilvantartas-elektronikusan-intezhető-ügyekrol>, illetőleg <https://euf.gov.hu/adat-es-iratmegnevezések-jegyzeke> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

A KEHI-vel ellentétben jelen kutatásom módszertanilag nem alkalmas arra, hogy egy átfogó vizsgálatban tárja fel, hogy a kormányzati döntéselőkészítés, ill. jogalkotás jelenleg mennyire tekinthető adatalapúnak? Egy későbbi vizsgálat eredményeitől függően azonban – ahol ez szükséges – a jövőben célszerű lesz megerősíteni annak jogszabályi háttérét, hogy kormányzati terveket készíteni, döntéseket meghozni, ill. jogszabályokat megalkotni csak megfelelő adatokkal alátámasztott elemzések (pl. hatásvizsgálatok) alapján legyen megengedett, és ezekben az elemzésekben el kellene várnunk annak bemutatását, hogy a javaslatok milyen adatok alapján születtek meg. Vagyis álláspontom szerint a mainál sokkal jobban rá kellene szorítani a tervek kidolgozóit és a döntések előkészítőit a megalapozáshoz szükséges adatok használatára és ennek pontosabb dokumentálására. Ellenkező esetben a PDCA-ciklus makro szinten nem ér össze, megszakad, és ezáltal elvész a szervezeti működésbe kódolt, organikus fejlődés és az öntökéletesítés lehetősége.

A javasolt változtatásokhoz kapcsolódóan természetesen gondoskodni szükséges a hiányzó erőforrások és kompetenciák biztosításáról is, ez azonban már olyan költségvetési és munkaszervezési kérdéseket vet fel, amely túlmutat vizsgáldásom fókuszán.

3.2.1.3. Az állami tervező rendszer feletti szakmai felügyelet

Mint ahogyan az a III. fejezet 1. alfejezetében is bemutatásra került, Magyarországon az elsődleges állami tervező funkció nem teljes mértékben intézményesült, így bár bizonyos szabályozási lépések történtek a rendszerváltozást követő évtizedekben, a szakpolitikai tervezés vonatkozásában nem jött létre olyan kormányzati koordinációs szerv, amely a közigazgatási intézmények vonatkozásában szakmailag felügyelné, nyomon követné, illetőleg ellenőrizné a közcélú tervezésre vonatkozó előírások teljesülését.

Bár a KSIR-rendelet tervezetének beterjesztésekor készültek kodifikált szövegjavaslatok egy Stratégiai Egyeztető Fórum (SEF) elnevezésű koordinációs szerv létrehozására –, mely a Közigazgatási Államtitkári Értekezlethez (KÁT) hasonlóan a kormányüléseket megelőzően a kormányzati stratégiai tervdokumentumok tárcaközi egyeztetésével foglalkozott volna – a javaslat végül kikerült a tervezetből. Ennek következtében a KÁT-értekezletekre, illetőleg a kormányülésekre szakmai szempontból azóta is lényegében szüretlenül, koordinálatlanul kerülnek be a kormányzati stratégiai tervdokumentumok elfogadásával, módosításával, értékelésével kapcsolatos előterjesztések. Nem beszélve a KÁT-értekezletek és Kormány-ülések leterheltségéről. Amikor ugyanis 50

vagy 70 napirendi pont szerepel az üléseken, nincs mód a sok oldalas stratégiai dokumentumokat érdemben megvitatni. Személyes tapasztalataim⁷³² szerint az állami vezetők ezért is türelmetlenek a stratégiákkal szemben – kifeszített munkaidejükben egyszerűen nincs idejük ezek elolvasására és elmélyült feldolgozására. Ezeknek a tervezeteknek az egyeztetését felesleges adminisztrációként élik meg. Így a „stratégiák” lassanként a kormányzatban pejoratív értelmet nyertek, amelyekkel egyfelől „tele a padlás,” másfelől „úgysem valósulnak meg” és „egyébként is az íróasztal fiókjába kerülnek.”

A magam részéről egy kormányzati stratégiai koordinációs szervezet létrehozását már csak a fenti problémák miatt is fontosnak tartanám. Másfelől szükség lenne a 2012-ben elmaradt módszertani egységesítésre és a tervezést felvállaló intézmények szakmai támogatására – tervező eszközökkel, módszertani iránymutatásokkal, tájékoztatással, képzésekkel és szakmai konferenciákkal. Fontos lenne, hogy kialakuljon egy olyan szakértői réteg a közigazgatásban, amelynek tagjai jól eligazodnak a szakpolitikai dokumentumok között, átlátják a tervek hierarchikusan felépülő rendszerét és rendelkeznek a megalapozott kormányzati döntés-előkészítéshez szükséges szakigazgatási adatelemző tudással.

Az intézményi kapacitás és a szaktudás látható hiánya azért is fájó, mert időközben más területeken sikerült a jogszabályokban foglaltak megvalósítását segítő szakmai koordinatív szerveket létrehozni. Ilyen példaként említem az alábbiakat:

- *Elektronikus Ügyintézési Felügyelet (EÜF)*, amely az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (e-ügyintézési tv.) 1. § 18. pontja értelmében az elektronikus ügyintézés előmozdításáért, az elektronikus ügyintézés felügyeletéért, az együttműködő szervek együttműködéséért és koordinációjáért felelős, Kormány által kijelölt szerv.
- *Nemzeti Kibervédelmi Intézet (NKI)*, mely az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (Ibtv.) 14-16. §-ai szerinti hatáskörökkel a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) szervezetén belül 2015. október 1-jével jött létre, és amely eseménykezelési feladatokat lát el a létfontosságú információs rendszerek, valamint egyes elektronikus kereskedelmi szolgáltatások tekintetében.

⁷³² Pályafutásom során 5 évig dolgoztam vezetőként a Közigazgatási Államtitkári Hivatalban, illetőleg Miniszteri Kabinetben, 2004 és 2018 között több alkalommal vettem részt Közigazgatási Államtitkári Értekezleten.

Addig is míg a *makro* szintű állami tervezés nem intézményesül a fentiekhez hasonló intézmények formájában a koordinációs feladatokat a Miniszterelnökség szervezetén belül működő Kormányiroda látja el, melynek tevékenysége egyelőre kimerül a kormányzati stratégiai tervdokumentumok nyilvántartásában,⁷³³ illetőleg a ilyen tartalmú kormány-előterjesztések egyeztetésének és benyújtásának koordinálásában.

3.2.2. A tervek megvalósításának intézményi (mikro) szintű felügyelete és ellenőrzése

Álláspontom szerint *mikro* szinten a tervek megvalósításának felügyelete, illetőleg ellenőrzése a közigazgatási szervezeteknél két fő irányból közelíthető meg:

- egyrészt az államháztartási körbe tartozó szervezetek számára előírt belső ellenőrzési és belső kontroll előírások irányából;
- másrészt az egyes szervezetek által kidolgozott saját tervek (projektek) megvalósításának felügyeletére és ellenőrzésére önállóan (szabadon) létrehozott eseti intézményi megoldások felől.

3.2.2.1. Belső ellenőrzési és belső kontroll rendszerek

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 61. § (4) bekezdése értelmében „Az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg.” Magát a belső kontrollrendszert az Áht. 69. § (1) bekezdése definiálja, mely tehát „a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer.” A belső kontrollrendszer – többek között – azt a célt szolgálja, hogy a működés és gazdálkodás során „a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtják végre,” továbbá, hogy „megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától.” Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős, melyhez segítségül a Pénzügyminisztérium módszertani útmutatókat biztosít.⁷³⁴

⁷³³ A nyilvántartás publikus felületről nem érhető el.

⁷³⁴ A folyamatrendszer működtetésében az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók a következők: Teljesítmény-ellenőrzési módszertan, Rendszerellenőrzési

Mindezen felül az intézményi szintű feladatteljesítés – ezen belül a tervek megvalósításának – felügyelete és ellenőrzése tekintetében a közigazgatási szervek számára a legfontosabb kiinduló pontot a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) jelenti. Utóbbi intézményi szintű tervezési, nyomon követési és kiértékelési feladatokat ír elő a minden szervezetnél kötelezően alkalmazandó belső ellenőrzési vezetők számára.

Ahogy az a III. fejezet 1.2.3. alfejezetében már említve volt, a Bkr. 29. § (1) bekezdése értelmében a belső ellenőrzési vezető az ellenőrzési munka megtervezéséhez – kockázatelemzés alapján és a Pénzügyminisztérium által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével – stratégiai ellenőrzési tervet és éves ellenőrzési tervet készít, amelyeket a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá. Ezeknek a terveknek a végrehajtásáért azután nyilvánvalóan a belső ellenőrzési vezető – illetőleg személyében a költségvetési szerv vezetője – a felelős, így nyilvánvalóan az ő feladatuk és érdekük a végrehajtás folyamatos nyomon követése (monitoring), ellenőrzése és felügyelete. Annál is inkább, mert a végrehajtásról évente jelentésben kell elszámolniuk az államháztartásért felelős miniszternek (pénzügyminiszternek).⁷³⁵

A Pénzügyminisztérium iránymutatása szerint – a korábban már említett európai uniós és az időközben többször átdolgozott COSO⁷³⁶ belső kontroll módszertant követve – a belső kontrollrendszer az alábbi öt elemből épül fel:⁷³⁷

1. kontrollkörnyezet,
2. integrált kockázatkezelési rendszer,
3. kontrolltevékenységek,
4. információ és kommunikáció,
5. nyomon követési rendszer (monitoring).

Mint látható, a nyomon követő / monitorozó funkció önálló, kiemelt részét képezi a belső kontrollrendszereknek, amely körében az államháztartás körébe sorolt szervezeteknek (költségvetési szerveknek, állami és önkormányzati

módszertan forrás: <https://allamhaztartas.kormany.hu/download/f/ca/01000/>, illetve <https://allamhaztartas.kormany.hu/download/e/ca/01000/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷³⁵ Erről ld. később a III. fejezet 4.2.2. alfejezetben.

⁷³⁶ Ld. *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, melynek koordinálásával 1987 és 1992 között az USA-ban kidolgozták a Belső Kontroll Keretrendszer (*Internal Control – Integrated Framework*) elnevezésű módszertani dokumentációt.

⁷³⁷ Itt érdemes megjegyezni, hogy ugyanezt – a COSO módszertan szerinti – bontást tartalmazza a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. §-a.

tulajdonú vállalatoknak stb.) az aktuális módszertani iránymutatás szerint⁷³⁸ az alábbi területekre kell a folyamatos nyomon követő, monitorozó tevékenységeket kiterjeszteniük:

- a szervezeti célok megvalósításának nyomon követése,
- a belső kontrollok értékelése,
- belső ellenőrzés,

Jól látható, hogy a fentiek az egész kontrollrendszert lefedő, horizontális logikát követnek, így megállapítható, hogy a közigazgatásunkban a tervek megvalósításának folyamatos nyomon követése, ellenőrzése és felügyelete mind jogszabályi, mind szakmai szabályozási szinten létező és élő követelmény az intézmények szintjén. Kérdés, hogy a belső kontrollrendszerek működtetéséhez szükséges megfelelő vezetői attitűd, szervezeti kapacitás, továbbá szakmai felkészültség és tudás rendelkezésre áll-e. Ez ugyanakkor már egy másik elemzés tárgykörébe tartozik, amellyel itt és most nem foglalkozunk.

3.2.2.2. Önállóan kialakított, eseti tervmegvalósítást felügyelő és ellenőrző megoldások

Az intézményi szintű tervek megvalósításának ellenőrzésére és felügyeletére létrehozott közigazgatási megoldások alapvetően eseti jellegűek, mert azok a tervek, amelyek a fentebb említett belső kontrollrendszeren kívül keletkeznek csakis valamilyen atipikus feladathoz kapcsolódhatnak, illetőleg átmeneti jellegűek kell, hogy legyenek. Ilyenek általában a fejlesztési vagy kommunikációs célú programok, illetőleg projektek. Ezekre tehát jellemző, hogy az aktuális szervezeti és működési szabályozásba (szmsz) nehezen illeszthetők – egyfelől – néhány hónapos vagy legfeljebb néhány éves – átmeneti (*ad hoc*) jellegük, másrészt azon közös jellemzőjük okán, hogy az ilyen feladatokra létrehozott struktúrák rendszerint horizontálisak, azaz több szervezeti egységet is érintenek. Egy intézményi beruházás megvalósítása például – a szervezet vezetőjén és a tárgya alapján szakmailag érintett szervezeti egységen kívül – érinti fejlesztési és innovációs területet, a műszaki üzemeltetési területet, a pénzügyi

⁷³⁸ Ld. „*Útmutató a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről* szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján összeállítandó éves ellenőrzési terv és összefoglaló éves ellenőrzési terv, valamint éves ellenőrzési jelentés és éves összefoglaló ellenőrzési jelentés elkészítéséhez,” az éves (és éves összefoglaló) ellenőrzési jelentés szerkezete és tartalma, Pénzügyminisztérium, 2019. szeptember, 21., forrás: <https://allamhaztartas.kormany.hu/download/c/d4/72000/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

és költségvetési, a beszerzési, a személyügyi, valamint az informatikai és kommunikációs területet.

Nem véletlen, hogy ezekre a feladatokra külön „projekt szmsz”-eket fogadnak el a felelős intézmények. Az ilyen program- vagy projektalapító dokumentumok (PAD-ok) a célok és a hatásterület (*scope*), valamint az ütemezés (mérőföldek), a célokhoz rendelt erőforrások, továbbá az előrehaladás mérésére alkalmas mutatók (indikátorok) meghatározásán felül rendszerint önálló program-vagy projektstruktúrát állítanak fel. Ez jellemzően egy „kép a képben” (*picture in picture – PIP*) szervezetet hoz létre az intézményen belül, melyben a hivatali szmsz-hez képest eltérő hierarchia, illetőleg eltérő feladatkiosztási és beszámoltatási rend alakulhat ki.

Az ilyen átmeneti struktúrák élén rendszerint a „program-vagy projekt-szponzor” áll, aki az adott beavatkozás végső felelősségviselője („akinek tehát a bőrére megy a játék”), és akinek ezért megvan a felhatalmazása arra, hogy a programra vagy a projektre vonatkozó érdemi döntéseket meghozza – így az indításról („go/no go” döntés), a tervek (célok, *scope*, határidők, erőforrások stb.) módosításáról, nagyobb beszerzésekről, kockázatokról stb. A program- vagy projektszponzor döntéseit rendszerint egy Program- vagy Projektirányító – más elnevezéssel Program- vagy Projektfelügyelő – Bizottság (PIB vagy PFB) segíti, amely kisebb gyakorisággal ülészik, mint a napi operatív munkát koordináló program- vagy projektszervek (a Program- vagy Projekt Operatív Bizottságok (POB-ok), más munkacsoportok), és amelynek működését a program vagy projekt megvalósítása közben folyamatosan gyűjtött adatokkal, mutatószámokkal kell kiszolgálni a minél pontosabb képalkotáshoz.

Bár a fenti – nemzetközi projektmenedzsment standardokat⁷³⁹ követő – megoldások a hagyományos közigazgatási intézményszervezési megoldásokon szocializálódott közigazgatási apparátus számára eleinte idegenként hatottak, mostanra lényegében minden olyan költségvetési szervnél elterjedtek, ahol jelentősebb összegű európai uniós támogatást használnak fel.

⁷³⁹ Ld. pl. a PMBoK a PRINCE2 módszert vagy az ISO 21500:2012 projektmenedzsment szabványt.

4. Értékelés, beavatkozás ('Evaluation'/'Action')

Ebben az alfejezetben azt vizsgálom, hogy a PDCA-ciklus⁷⁴⁰ értékelő ('Evaluation'), illetőleg beavatkozó ('Act') fázisa értelmezhető-e, létezik-e közigazgatásunkban. Vizsgálódásaimat – a korábbi alfejezetekhez hasonlóan – továbbra is a közigazgatás *makro* (szakpolitikai, irányító) és *mikro* (intézményi, megvalósító) szintjein folytatom.

Mindenekelőtt ennek az alfejezetnek az elején is érdemes foglalkozni a fogalmak rendezésével. A PDCA-ciklus szerinti „A” – 'Act!' kifejezést a magyar nyelvben következetesen „Avatkozz be!” vagy „Beavatkozás” megfogalmazásra fordítják, álláspontom szerint azonban így elsikkad ennek a fázisnak a filozófiai lényege, tudniillik a tapasztalatok kinyerése és a tanulás. Ahhoz pedig, hogy a „beavatkozás ne „ész nélkül” történjék, logikus módon előbb még szükség van a teljes irányítási ciklus megvalósítása során történtek elemzésére és kiértékelésére. Ezt a lépést az angol 'evaluation' kifejezés írja le, amelyet magyarra egyesek „evauláció”-ra, mások „evalváció”-ra fordítottak.

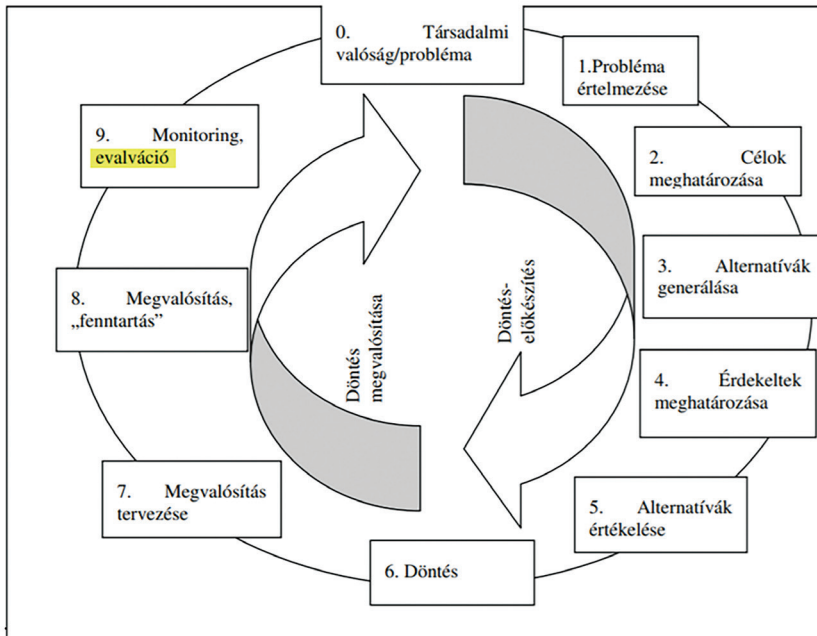
Szombathelyi Szilvia például már 2003-ban is úgy értékelt, hogy komoly nemzetközi szakirodalma van az „evaluációs kutatások” módszertanának.⁷⁴¹ A hazai szakirodalomban végül a „közpolitikai ciklus” értelmezéséhez kapcsolódóan terjedt el és vált elfogadottá az „evalváció” fogalma, mellyel Magyarországon főként *Gajdusчек György*, *Hajnal György* és *Cserna Péter* foglalkozott az ezredfordulót követő első évtizedben.⁷⁴² Értelmezésük szerint az evalváció – a megvalósítás monitorozásával együtt – a 10 szakaszra bontható „közpolitikai ciklus” utolsó eleme, és „társadalomtudományi módszereken alapuló, szisztematikus utólagos közpolitika-értékelést, [...] a társadalmi hatások felmérését, értelmezését jelenti.”⁷⁴³

⁷⁴⁰ 'Plan!' 'Do!' 'Check!' 'Act!' ciklus, magyarra fordítva: „Tervezés”, „Végrehajtás”, „Ellenőrzés”, „Beavatkozás” (TVEB-ciklus). Ld. erről bővebben a II. fejezet 2.3. alfejezetében írtakat.

⁷⁴¹ SZOMBATHELYI i. m.

⁷⁴² Ld. GAJDUSCHEK–HAJNAL i. m., illetőleg CSERNE–GAJDUSCHEK i. m.

⁷⁴³ CSERNE–GAJDUSCHEK i. m. 10.



23. ábra: az evalváció (értékelés) helye a közpolitikai ciklusban (Gajduscek, Cserne, 2013)⁷⁴⁴

Cserne Péter szerint az evalváció „[...]” során tekintik át, hogy a megvalósított közpolitika milyen mértékben volt alkalmas a kívánt cél elérésére.”⁷⁴⁵ Álláspontom szerint ugyanakkor az 1970-es évek végén kifejlesztett, James E. Skok,⁷⁴⁶ illetve Michael Howlett és M. Ramesh által 1995-ben átfogóan leírt „közpolitikai ciklus”⁷⁴⁷ modell annyiban hibás, hogy a megvalósítási folyamatba épülő „monitoring” és a nyilvánvalóan csak utólagosan végezhető „evalváció” tevékenységek egy kategóriába történő összevonása nem szerencsés. A közpolitikai ciklus részletesebb bemutatását dolgozatomban részben ezért, részben pedig a közpolitikai ciklus elméletet azóta ért kritikák⁷⁴⁸ miatt mellőzöm. Mindemellett nem lehet nem észrevenni a közpolitikai ciklusban a William Edwards Deming féle PDCA-logikát – azzal, hogy itt a teljes közpolitikai ciklus

⁷⁴⁴ Uo. 9.

⁷⁴⁵ Ugyanott, 10.

⁷⁴⁶ SKOK i. m. 325–332.

⁷⁴⁷ HOWLETT–RAMESH i. m. 237.

⁷⁴⁸ A kritikák lényege, hogy a cikluselmélet és a gyakorlat sokszor igen távol áll egymástól a mindennapokban. A politikusok jellemzően nem foglalkoznak a 0. és a 6. lépés közötti tevékenységekkel. Bővebben: HILL–HUPE i. m., illetve SABATIER i. m.

folyamat két „félkörre” is osztható: egy (stratégiai) döntés-előkészítési részre, illetőleg egy megvalósítási (projekt szintű) részre.

Visszatérve az „értékelés” és az „evalváció” fogalmakra, a külhoni tudományos eredmények és a nemzetközileg alkalmazott igazgatási módszertani megoldások Magyarország esetében – eltérő történelmi, kulturális és jogfejlődési okokból – mindig csak fenntartásokkal vehetők át. Továbbá maga az „evalváció” kifejezés is egy igen tág fogalmat jelöl, melyben azonban az az elméleti kiindulópont minden esetben közös, hogy ez „a folyamatciklusok megvalósulása során születő eredmények okaira való rávilágítás, ennek során az előzetesen megfogalmazott célok, illetőleg elvárások összevetése a tényleges eredményekkel.”⁷⁴⁹

Az értékelés időzítése szerint általában megkülönböztetik az előzetes (*ex-ante*) a folyamatba épített (*mid-term*) és az utólagos (*ex-post*) értékelést, attól függően, hogy a fontosabb események előtt, közben, vagy után kerül sor az elvárások és az előzetesen megfogalmazott célok, illetőleg a kimenetek, eredmények és hatások összevetésére. Magam ugyanakkor az értékelést – egyszerűen a logikája miatt – események utáni (*ex-post*) tevékenységnek tekintem.

A fentiek felül a szakirodalom – és különösen a témában gyakran publikáló OECD – az értékelés fókuszja szerint az alábbiak szerint csoportosítja az evalvációs tevékenységet:⁷⁵⁰

- *folyamatértékelés (process evaluation)*: a beavatkozási folyamatot elemzi, azt, hogy egy szervezet hogyan épül fel és miként valósítja meg a céljait;
- *kimenetek értékelése (output evaluation)*: a „termékekre”, kimenetekre fókuszáló elemzés, amely pl. megmutatja a kiszolgált ügyfelek számát, a rájuk fordított időt, a megszerzett képesítést, a megépített útpálya hosszát stb.;
- *projekt- vagy programértékelés (project/program evaluation)*: egy olyan fejlesztési beavatkozás értékelése, amely esetében meghatározták, hogy adott célt mennyi erőforrás felhasználásával, milyen ütemezéssel, mennyi idő alatt lehet elérni – jellemzően egy átfogó stratégia vagy program részeként;
- *hatások értékelése (outcome evaluation)*: lényegében hatásvizsgálat, mely a beavatkozás tényleges eredményeire, illetőleg szélesebb hatása-

⁷⁴⁹ SZOMBATHELYI i. m. 2.

⁷⁵⁰ Ld. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD, 2002, forrás: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>, illetőleg *Evaluation Guidelines*, SECO/WE, 2010, forrás: <https://tinyurl.com/yfdt9r7b> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

ira koncentrálnak, és amelynek során az igénybevevőkre és a társadalomra gyakorolt hatásokat elemzik rövid-, illetve hosszabb időtávon.

Érdemes megjegyezni, hogy az OECD és a SECO⁷⁵¹ az értékelés céljai között – a tanulás (*Learning*) mellett – az elszámoltathatóságot (*Accountability*) is felveti, amely rávilágít, hogy az értékelés mozzanata miatt is szorul háttérbe világszerte, illetőleg miért csökkent az elmúlt években a fentebb említett közpolitikai ciklus gyakorlati jelentősége. Az ugyanis nyilvánvalóan kellemetlen tud lenni a politikai vezetés számára, amikor – akár függetlenített értékelők, akár maga a végrehajtásért felelős apparátus – felveti a felelősség kérdését.

A továbbiakban az Állam *makro* és *mikro* szinten megvalósított terveinek értékelési gyakorlatára térek ki, amely során nem választom ketté az „értékelés” és a „beavatkozás” mozzanatát. Mivel magam alapvetően az utólagos (*ex-post*) értékelés esetkörét vizsgálom, az állami beavatkozás lehetősége itt nem az éppen aktuális végrehajtási folyamat tekintetében nyílik meg,⁷⁵² hanem a korábbi tervek felülírása, illetőleg módosítása, korrigálása vonatkozásában. Ebben az esetben az értékelés tehát inkább az újratervezést megalapozó közigazgatási döntés-előkészítő eszközként jelenik meg.

4.1. Az Állam *makro* szintű tervezést kiértékelő, illetőleg beavatkozó funkciói

A *makro* szintű állami tervek megvalósításának értékelése tekintetében az alábbi magyarországi megoldásokat azonosítottam:

- Az Országgyűlés és a Kormány részére benyújtott beszámolók, illetve jelentések;
- az Állami Számvevőszék teljesítményértékelései;
- a KSIR-rendelet szerinti értékelések és felülvizsgálatok;
- a jogalkotási törvény szerinti utólagos hatásvizsgálatok;
- végül – egy érdekes kategóriaként – a kormányfő évértékelő beszédei.

⁷⁵¹ A Svájci Államszövetség Gazdasági Ügyekért Felelős Államtitkársága, mely – egyebek mellett – a Svájci Alap támogatások koordinációját végzi, és amely az OECD-vel együttműködésben dolgozott ki értékelési útmutatót.

⁷⁵² Ebben az esetben ugyanis a már említett monitoring fogalmához jutnánk el, ahol az (*mid-term*) értékelés a folyamatok felügyelete, nyomon követése és ellenőrzése körében alkalmazott instant döntés-előkészítő eszköz.

4.1.1. Az Országgyűlés és a Kormány részére benyújtott beszámolók, illetve jelentések

A makro szinten működő állami értékelő mechanizmusok legismertebb és legkézzelfoghatóbb példái azok a különféle beszámolók, jelentések és tájékoztatók, amelyeket az Országgyűlés, valamint a Kormány időről-időre megtárgyal. Csoportosításuk többféleképpen lehetséges:

- *formájuk szerint* megjelenhetnek:
 - törvényben, amelyre példaként az éves költségvetési törvények vonatkozásában elkészülő zárszámadási törvények⁷⁵³ hozhatók fel;
 - országgyűlési határozatban, amelyek körében megkülönböztendők az Országgyűlésnek alárendelt független államhatalmi szervek (pl. Kúria, LÜ, OBH, MNB, ÁSZ stb.) beszámolóí⁷⁵⁴ –, amelyek valójában intézményi beszámolók, ugyanakkor elszámoltatásuk a legfőbb államhatalmi szerv előtt történik – és az egyes tervek megvalósításának előrehaladásáról szóló beszámolók;
 - kormányhatározatban, melyek jellemzően az adott területen végzett feladatok teljesítésének elfogadásával egyidejűleg az újabb időszakra vonatkozó teendőket is meghatározzák;⁷⁵⁵
 - közzétételt nem igénylő egyszerű jelentésben vagy tájékoztatóban;⁷⁵⁶
- *gyakoriságuk szerint* lehetnek negyedéves, éves, vagy előre meghatározott időszakra vonatkozó beszámolók, illetőleg jelentések;
- *tartalmuk szerint* lehetnek:

⁷⁵³ Ld. például a 2019. évi LXXIX. törvényt a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény végrehajtásáról, melynek elfogadása a Kormányt is felmenti a felelősségrevonás alól (indemnitás).

⁷⁵⁴ Ld. pl. a Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2017. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében címmel benyújtott beszámoló elfogadásáról szóló 19/2019. (VI. 25.) OGY határozatot, vagy az ügyészség 2017. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról szóló 2/2019. (II. 19.) OGY határozatot.

⁷⁵⁵ Ld. pl. a Magyar Falu Program 2020. évi végrehajtásáról szóló 1043/2020. (II. 17.) Korm. határozatot vagy a fővárosi egészségügyi alapellátás és járóbeteg-szakellátás fejlesztésének az Egészséges Budapest Program keretében történő megvalósításával kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1041/2020. (II. 17.) Korm. határozatot.

⁷⁵⁶ Ld. pl.: Összevont jelentés a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint a 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1370/2007/EK rendelet 7. cikk (1) bekezdésében foglaltakról, Innovációs és Technológiai Minisztérium, 2020. február 17., forrás: www.kormany.hu

- szakmai beszámolók,⁷⁵⁷
- pénzügyi beszámolók,⁷⁵⁸
- adott szakterületre vonatkozó beszámolók,⁷⁵⁹
- valamely testület beszámolója,⁷⁶⁰
- valamely terv vagy egyéb feladat végrehajtásáról szóló beszámoló.⁷⁶¹

Az elmúlt évek gyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy a jogszabály alapján beszámolóra vagy egyéb jelentések megtételére kötelezett szervezetek kötelezettségeiket időről-időre rendre teljesítik. Ezek a beszámolók és jelentések – álláspontom szerint – ugyanakkor a legtöbbször nagyon formálisak – sok esetben rövidek – és néhány kivételtől eltekintve kevés olyan tényadatot tartalmaznak, amelyek alapján biztosítható lenne az evalváció kapcsán az OECD által megfogalmazott tanulási, tapasztalatszerzési cél (*‘Learning’*), nem is beszélve a felelősségek felvetéséről (*‘Accountability’*).

4.1.2. Az Állami Számvevőszék teljesítményértékelései

Bár a III. fejezet 3.2.1. alfejezetében korábban már szó volt az Állami Számvevőszék által megvalósított teljesítmény-ellenőrzésekről (*performance audits*), ezek a módszertanilag kellően megalapozott ellenőrzések *makro* szinten – álláspontom szerint – sokkal inkább értékelésként, mint sem ellenőrzésként veendő figyelembe. Erről tanúskodik már a teljesítmény-ellenőrzéseknek az INTOSAI Teljesítmény-ellenőrzési Standardjaiban meghatározott definíciója is,⁷⁶² amennyiben „A teljesítményellenőrzés az állami kötelezettségvállalások

⁷⁵⁷ Ld. a Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2016. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére című beszámoló elfogadásáról szóló 11/2017. (VI. 14.) OGY határozatot.

⁷⁵⁸ Ld. pl. a Magyar Nemzeti Bank 2018. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója elfogadásáról szóló 1/2020 (II. 18.) OGY határozatot.00

⁷⁵⁹ Ld. pl. a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2015. február – 2017. február) címmel benyújtott beszámoló elfogadásáról szóló 10/2019. (III. 6.) OGY határozatot, vagy a 2013. évi Agrárjelentést, Agrárminisztérium, 2015. március 23., forrás: www.kormany.hu

⁷⁶⁰ Ld. pl. a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács 2018. évi jelentését, Miniszterelnökség, 2019. március 26., forrás: www.kormany.hu

⁷⁶¹ Pl. Jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről Igazságügyi Minisztérium, 2015. május 14., forrás: www.kormany.hu

⁷⁶² Ld. *Ellenőrzési alapelvek, a teljesítmény-ellenőrzés alapelvei*, Állami Számvevőszék, 2015, 4., forrás: https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/ (utolsó

(ígéreték), programok vagy egész szervezetek hatékonyságának és eredményességének független vizsgálata, amelyet a gazdaságossági szempontok megfelelő figyelembevételével, a fejlődés céljától vezérelve hajtanak végre.” A definíció kapcsán érdemes felfigyelni a fejlesztési célra, illetőleg alap motívumra, mely teljes összhangban áll a PDCA-ciklus öntökéletesítő logikájával, másrészt a gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontokra, amelyek valójában mindig az előzetesen megfogalmazott célokkal (tervekkel) való összemérést – azaz „értékelést” – követően állapíthatók meg.

A számvevőszéki teljesítmény-ellenőrzés fő célja, hogy építő jelleggel támogassa a gazdaságos, hatékony és eredményes közpénz-felhasználást, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, feladatellátást. Célja továbbá, hogy feltárja a gazdálkodást, feladatellátást befolyásoló, az eredményesség, a hatékonyság, a gazdaságosság követelményeinek érvényesülését esetlegesen gátló tényezőket és rámutasson arra, hogy hogyan lehet ezeket csökkenteni. A teljesítmény-ellenőrzések során – egyfajta holisztikus szemléletet követve – vetik alá ellenőrzésnek az állami szolgáltatásokat (illetve kormányzati programokat), és ennek során azt a kérdést teszik fel, hogy „Kaptunk-e értéket a pénzünkért?”⁷⁶³ vagy hogy „A közpénzeket jobban és bölcsebben is el lehetett volna költeni? Ennek során az alábbi három ellenőrzési megközelítést szokták alkalmazni:⁷⁶⁴

- *Probléma-alapú megközelítés*, amely során sajátos (egyedi) problémákat, azaz a kritériumoktól való eltérések okait⁷⁶⁵ vizsgálják, illetve elemzik; kiindulópontja az, hogy az ellenőrzött helyzet eltér-e attól az állapottól, aminek be kellene, be lehetne következnie.
- *Eredmény (kimenet)- alapú megközelítés*, amely azt „értékeli,” hogy az eredményeket, a kimeneteket a tervezettek szerint elérték-e, a programok és szolgáltatások a tervezettek szerint működnek-e;
- *Rendszer-alapú ellenőrzési megközelítés*, amely az ellenőrzött szervezet (program, tevékenység) belső irányítási és szabályozási rendszerének működését „értékeli”.

letöltés: 2021.02.28.)

⁷⁶³ Vö. 'Value for Money' – „Értéket a pénzért!”

⁷⁶⁴ Uo. 4–6.

⁷⁶⁵ Vö. az értékelés definíciója: „[...] a folyamatciklusok megvalósulása során születő eredmények okaira való rávilágítás, ennek során az előzetesen megfogalmazott célok, illetőleg elvárások összevetése a tényleges eredményekkel.” (Ld. a III. fejezet 4. alfejezetének elején.)

A fentiek tehát az Állami Számvevőszék által alkalmazott – INTOSAI teljesítmény-ellenőrzési standardokat követő⁷⁶⁶ – módszertani megközelítések, amelyekből egyértelműen látszik, hogy valójában itt „evalváció”-ról van szó. Erről árulkodik az „ellenőrzés” helyett az „értékelés” kifejezések használata, valamint az evalváció során is alkalmazott – probléma/kimenet és rendszer/folyamat – ellenőrzési megközelítések beépülése.

Magyarországon napjainkban az Állami Számvevőszék a teljesítmény-ellenőrzést az alábbi esetekben alkalmazza:

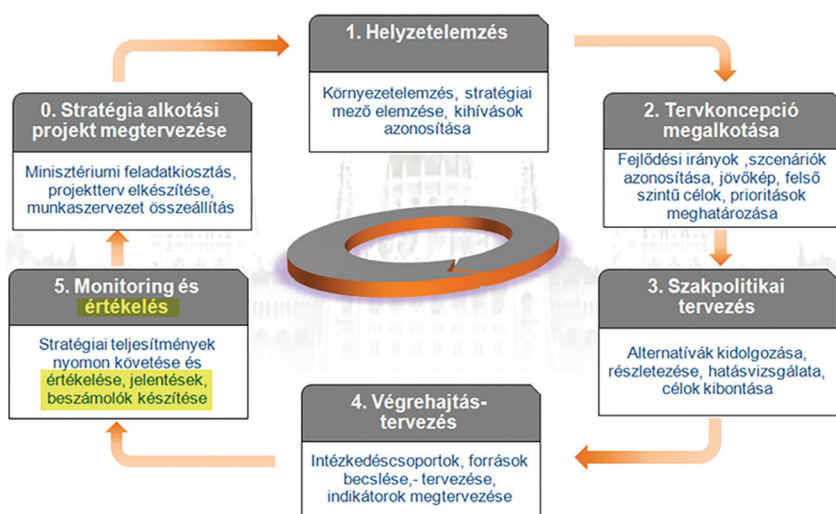
- a szegénységi küszöb alatt élők felemelésére tett intézkedések ellenőrzése: célja annak *értékelése*, hogy a szegénységi küszöb alatt élők felemeléséhez kapcsolódó cél elérését a stratégiák célkitűzései és a tervezett intézkedések biztosították-e; az intézkedések végrehajtása, valamint a kialakított szabályozási és szervezeti keretrendszer hozzájárult-e a stratégiákban kitűzött célok teljesítéséhez; a kialakított monitoring és beszámolási rendszer biztosította-e a stratégia megvalósulásának folyamatos nyomon követését, az információk teljes körű, naprakész rendelkezésre állását;
- az államadósság-kezelési tevékenység Magyarország bruttó külső eladósodottsága mérsékléséhez való hozzájárulásának ellenőrzése, célja annak *értékelése*, hogy az államadósság-kezelés (az ebben felelősséggel bíró szervek) eredményesen járult-e hozzá a bruttó külső eladósodottság mérsékléséhez.
- a hulladékgazdálkodás ellenőrzése: célja annak *értékelése*, hogy a hulladékgazdálkodás szabályozási és szervezeti rendszerének kialakítása és működtetése biztosítja-e a közfeladat megfelelő, eredményes és hatékony ellátását;
- a köznevelési rendszer ellenőrzésének az ellenőrzése: célja annak *értékelése*, hogy a köznevelési területet érintő ellenőrzések rendszerének kialakítása és működtetése, illetve az ellenőrzések tervezése és végrehajtása a jogszabályi előírásoknak megfelelő volt-e; továbbá, hogy a pedagógiai-szakmai ellenőrzések, mérések eredményeztek-e változásokat a köznevelés területén.⁷⁶⁷

⁷⁶⁶ Ld. az ISSAI 100 „A Számvevőszéki ellenőrzés általános alapelvei”, illetve az ISSAI 300 „A teljesítmény-ellenőrzés alapelvei” elnevezésű INTOSAI standardok.

⁷⁶⁷ Az Állami Számvevőszék 2020. első félévi ellenőrzési terve, 2019. december, forrás: https://asz.hu/storage/files/files/Tervek/Ellenorzesi_terv/ (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

4.1.3. A KSIR-rendelet szerinti értékelések és felülvizsgálatok

Mint ahogyan arról már többször volt szó,⁷⁶⁸ a sokat emlegetett KSIR-rendelet⁷⁶⁹ a hatályos jogi szabályozásban is érvényesíti a PDCA-ciklus logikáját, illetőleg megjelennek benne a közpolitikai ciklus elméleti alapjai. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem által a kormánytisztviselők számára kidolgozott továbbképzési dokumentumokban egy olyan stratégiai irányítási ciklus jelenik meg, amely feltűnően hasonlít a *Gajdusчек György* és *Cserne Péter* által készített – korábban már bemutatott – közpolitikai ciklus ábrára.⁷⁷⁰



24. ábra: stratégiai irányítási ciklus (NKE, 2013)⁷⁷¹

A stratégiai irányítási ciklusnak a fentiek értelmében is fontos része az „értékelés”, amely a KSIR-rendelet értelmező rendelkezései szerint nem más, mint „[...] a stratégiai tervdokumentumban rögzítésre kerülő vagy már rögzített célok, célkitűzések összevetése a megvalósítás eredményeként várható vagy már előállt helyzettel, feltárva a nem teljesült célok és nem várt hatások okait és javaslatokat megfogalmazva a további megvalósítás eredményességének

⁷⁶⁸ Ld. különösen a III. fejezet 1. alfejezetét, illetőleg a III. fejezet 2.2.1. és 3.1.1.1. alfejezeteit.

⁷⁶⁹ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról.

⁷⁷⁰ CSERNE–GAJDUSCHEK i. m. 9.

⁷⁷¹ NEMES i. m.

javítására.”⁷⁷² A KSIR-rendelet emellett fontosnak tartja megkülönböztetni az előzetes (*ex-ante*), a közbenső (*mid-term*) és az utólagos (*ex-post*) értékelést is, ahogyan arról a fejezet elején már volt szó.⁷⁷³

Fontos látnunk az „értékelés” kitüntetett szerepét a KSIR-rendeletben. Így, például amikor a felelős (miniszter, intézményvezető) valamely stratégiai tervdokumentum előkészítéséről döntést hoz, akkor egyidejűleg a tervezés és a megvalósítása során alkalmazandó értékelésről is rendelkezik.⁷⁷⁴ A Kormány alatt működő közigazgatási szervezeteknek pedig folyamatosan értékeléseket kell készíteniük, amit beszámoló formájában be kell mutatniuk a tervek elfogadására jogosultnak. Ráadásul az értékelést a tervező csapattól független szakértőknek kell végezniük.⁷⁷⁵

A KSIR-rendelet értelmében tehát a tervezés fázisában mindig készül előzetes (*ex-ante*) értékelés, továbbá a 6 éves vagy hosszabb időtávú tervek, avagy az 50 milliárd forintot meghaladó erőforrás-igényű tervek esetében a félidőben közbenső (*mid-term*) értékelés.⁷⁷⁶ Végezetül pedig az utólagos értékelés készül el, amely azért is fontos, mert a stratégiai irányítási ciklus fő szabály szerint az utólagos értékelésről szóló beszámoló – vagy a nyomon követés keretében készített utolsó beszámoló elfogadásával – zárul.⁷⁷⁷

Joggal merülhet fel kérdésként, hogy mi a tétje ennek a sok értékeléseknek, illetőleg van-e következménye annak, ha készítői a) vagy b) következtetésre jutnak? Az értékelés eredményéhez a KSIR-rendelet azt a következményt fűzi, hogy – amennyiben – a nyomon követés vagy a közbenső értékelés alapján – a monitorozást vagy az értékelést végző azt állapítja meg, hogy a stratégiai tervdokumentumban kitűzött célok megvalósítása másként nem érhető el, javaslatot tesz a stratégiai tervdokumentum felülvizsgálatára és módosítására.⁷⁷⁸ Ebből két dolog is következik:

- a tervek módosítása előtt felülvizsgálatot kell végezni;
- másrészt a rendeletben felállított tervhierarchia miatt igen könnyen egy „dominósor indul el,” azaz, ha egy magasabb szintű tervet módo-

⁷⁷² KSIR-rendelet 7. § 7. pont.

⁷⁷³ KSIR-rendelet 7. § 8–10. pont.

⁷⁷⁴ KSIR-rendelet 21. § (1) bekezdése.

⁷⁷⁵ Ld. KSIR-rendelet 21. § (3) bekezdése: „Az értékelésről szóló beszámoló elfogadási folyamatban nem vehet részt olyan személy, aki a stratégiai tervdokumentum előkészítésében vagy megvalósításában részt vesz vagy részt vett.”

⁷⁷⁶ KSIR-rendelet 21. § (4) bekezdés.

⁷⁷⁷ KSIR-rendelet 24. §.

⁷⁷⁸ KSIR-rendelet 23. § (1) bekezdés.

sítanak, akkor az abból levezetett alacsonyabb szintű tervdokumentum felülvizsgálatáról és módosításáról is gondoskodni kell.⁷⁷⁹

Ezt követően a KSIR-rendelet a 10 féle kormányzati stratégiai tervdokumentumra vonatkozó egyedi részletszabályozást tartalmazza, és ezek mindegyikében kötelező definíciós elemként határozza meg az értékelést. Ilyen módon például országelőrejelzést (prognózist), nemzeti középtávú stratégiát, hosszú távú koncepciót, továbbá különösen szakpolitikai stratégiát, illetve programot nem lehet anélkül kidolgozni és elfogadni, hogy abban az előterjesztő ne határozná meg „a megvalósítás, a nyomon követés és az értékelés alapelveit és rendszerét.”⁷⁸⁰ Utóbbi jogszabályi előírások teljesítését nagyban elősegítette volna, ha a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter közzé tette volna

- a) a stratégiai tervdokumentumok előkészítése, valamint felülvizsgálata és módosítása során alkalmazható módszertani szakmai elvárásokról;
- b) a nyomon követés, értékelés, beszámoló és felülvizsgálat szakmai elvárásairól;
- c) valamint a mutatók (indikátorok) alkalmazásáról szóló

módszertani keret iránymutatást.⁷⁸¹

Ennek hiányában ugyanakkor mind a kormányzati stratégiák értékelését, mind pedig a KSIR-rendeletben gyakran visszatérő „felülvizsgálat,” fogalmat nehéz pontosabb értelemmel megtölteni, utóbbi esetében is be kell érni a már említett előírásokkal (23. §) és a rendelet értelmező rendelkezésével, mely nem más, mint „[...] a nyomon követés vagy a közbenső értékelés során keletkező adatok és információk döntés-előkészítési célú elemzése a megvalósításba történő beavatkozási igény és mérték meghatározása vagy a megvalósítás alatt álló stratégiai tervdokumentum módosítása érdekében.”⁷⁸² Alapvetően tehát adat- és információelemzés, amelynek közigazgatási nehézségeiről – az állami (nemzeti) szintű adatpolitika hiányáról – az előzőekben⁷⁸³ már volt szó.

A fentiekből az is következik, hogy a stratégiai dokumentumok több éves életciklusa során – elméletileg – beszámolók és jelentések tucatjai készülnek a közigazgatási szervezeteknél, melyek azután folyamatos körforgásban ván-

⁷⁷⁹ Ld. a KSIR-rendelet 23. § (2)–(3) bekezdését, mellyel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a stratégiai tervdokumentum módosítására az jogosult, aki annak elfogadására is jogosult.

⁷⁸⁰ KSIR-rendelet 35. § (1) bekezdés e) pont.

⁷⁸¹ KSIR-rendelet 10. §.

⁷⁸² KSIR-rendelet 7. § 14. pont.

⁷⁸³ Ld. a III. fejezet 3.1.1. alfejezetét.

dorolnak az elfogadásra jogosult szervek felé. Ezen felül a KSIR-rendelet 22. § (1) bekezdése értelmében a stratégiai tervdokumentumok nyomon követése és értékelése során készített beszámolókat a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszternek is meg kell küldeni. Ebből következően egyetlen stratégiai tervdokumentum akár 5-7 alkalommal is felterjesztésre kerülhet az elfogadásra jogosult döntéshozói szintre:

- a tervdokumentum elkészítésére vonatkozó javaslat megtételekor,
- a koncepció fázisában, az azonosított stratégiai alternatívák eldöntése érdekében,
- a megerősített jövőkép, illetve az elfogadott stratégiai irány figyelembevételével kidolgozott terv elfogadásra történő benyújtásakor,
- a végrehajtás során készült monitoring jelentések, de legalább a félidőben kötelező közbenső (*mid-term*) értékelés benyújtásakor,
- az esetlegesen szükséges felülvizsgálat során elkészült értékelés bemutatásakor,
- a módosítás döntésre történő előkészítésekor,
- a megvalósítást követően elkészült utólagos értékelés benyújtásakor, mely sok esetben már az újabb ciklusra vonatkozó tervek kidolgozására vonatkozó javaslatot is tartalmazhatja.

A fenti döntéselőkészítési körök több tucat embert mozgathatnak meg és több hónapot is igénybe vehetnek. Az erre kalkulált embernapiakat pedig körülbelül 110-zel kell megszoroznunk. A Miniszterelnökségen a Kormányiroda néhány évvel ezelőtt ugyanis ennyi kormányzati stratégiai tervdokumentumot tartott nyilván.⁷⁸⁴ A gyakorlatban ez tehát sok, és ebből több következtetést is levonhatunk:

- a gyakorlatban nem tapasztalható a KSIR-rendeletben előírt feladatok következetes teljesítése; ez sem a társadalmi vitára bocsátott,⁷⁸⁵ publikált kormányzati stratégiai tervdokumentumok számával, sem a benyújtott jelentések és beszámolók számával nem támasztható alá;

⁷⁸⁴ Ezek tehát az elsődleges, avagy szakpolitikai jellegű állami tervezés körébe tartozó tervek, melyekbe az EU-s támogatásfelhasználáshoz kapcsolódó, illetőleg az intézményi szintű stratégiák és munkatervek nem értendők bele.

⁷⁸⁵ A KSIR-rendeletben szabályozott stratégiai tervdokumentumok többségét (az országelőrejelzést (prognózist), a nemzeti középtávú stratégiát, a hosszú távú koncepciót, a fehér könyvet, valamint a szakpolitikai stratégiát és programot) társadalmi véleményezésre kell bocsátani.

- a KSIR-rendelet léte és működése egyszerre igazolhatja, illetőleg cáfolhatja a közpolitikai ciklusban megfogalmazott elképzelések gyakorlati alkalmazhatóságát;
- ha valóban ennyi energiát emészt fel a terv-, illetőleg a tényalapú kormányzati működés, akkor célszerű lenne takarékosan bánni az ezekre szánt erőforrásokkal, és kormányzati stratégiai tervdokumentumokat csak abban az esetben elkészíteni, ha az abban foglaltakat a felelősök meg is valósítják. A közigazgatásban minden más (pl. önigazolás, politikai marketing, kommunikáció) okból történő „stratégiaágyártás” felesleges, drága és ezért végső soron káros közigazgatási tevékenységnek tekinthető.

4.1.4. A jogalkotási törvény szerinti utólagos hatásvizsgálatok

A szabályozási hatásvizsgálat (*Regulatory Impact Analysis – RIA*), az OECD fogalom-meghatározása szerint⁷⁸⁶ egy olyan folyamat, amely módszeresen azonosítja és értékeli a szabályozási tervezetek várt hatásait, ennek során következetes elemzési módszereket alkalmaz, úgy mint költség-haszon elemzéseket (*Cost-Benefit Analysis - CBA*), költség-eredményességi, ill. költség-hatásossági elemzéseket (*Cost-Effectiveness Analysis – CEA*), több kritériumon alapuló elemzéseket (*Multi-Criteria Analysis – MCA*), regressziós modellszámításokat stb. A hatáselemzés az OECD megközelítésében egy összehasonlító műfaj, amely az elérni kívánt szabályozási célok, valamint a célok elérésére alkalmas szakpolitikai beavatkozások meghatározásán alapul. Elsőként tehát a célok megvalósítására alkalmas alternatívákat kell számba venni, majd tájékoztatást adni a döntéshozóknak az egyes alternatívák hatékonysági és eredményességi jellemzőiről a lehető legmegfelelőbb megoldás kiválasztása érdekében.

Az Európai Bizottság 2009-ben publikált Szabályozási Hatásvizsgálati Útmutatója⁷⁸⁷ értelmében a hatásvizsgálat szakpolitikai előterjesztések előkészítése során alkalmazott logikus lépések sorozata. Egy olyan folyamat, mely – vizsgálva a lehetséges hatásokat – bizonyítékokat gyűjt a politikai döntéshozók

⁷⁸⁶ OECD: *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, v1.0, 2008. november, 3., forrás: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷⁸⁷ Európai Bizottság: *Impact Assessment Guidelines*, 2009. január 15., 4. forrás: https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/ (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

számára egy lehetséges politikai választás előnyei és hátrányai vonatkozásában. A hatáselemzési folyamat eredményei egy hatásvizsgálati jelentésben kerülnek összefoglalásra és bemutatásra.

A fentiek jól látható módon előzetes hatásvizsgálat definíciók. Közös céljuk a döntések megalapozása, a megalapozott döntések által a jogszabályok hatékonyságának növelése, ezen keresztül pedig az átgondoltabb („minőségi”) jogalkotás⁷⁸⁸ növelése (dereguláció elősegítése).

Érdekes módon az utólagos hatásvizsgálattal az OECD hatásvizsgálati útmutatója nem foglalkozik, ennek oka, hogy a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Szervezet e vonatkozásban értékelési („evalúció”) módszertani útmutatásait⁷⁸⁹ javasolja alkalmazni. Az Európai Bizottság is csak annyit jegyez meg a 2016. évi Minőségi Jogalkotás (*Better Regulation*) kezdeményezése keretében kiadott – legújabb – szabályozási hatásvizsgálati útmutatójában,⁷⁹⁰ hogy a „szakpolitikai ciklust” szem előtt tartva a szabályozási hatásvizsgálat során ki kellene tudnia alakítani a monitorozáshoz és a értékeléshez szükséges feltételeket annak érdekében, hogy meg lehessen állapítani, hogy egy szakpolitikai intézkedés hozza-e a várt eredményeket, továbbá, hogy előre jelezze, amennyiben az adott szakpolitika felülvizsgálata szükséges. A szakpolitikuskoknak ugyanis tudniuk kell, hogy egy szakpolitika végrehajtása a megfelelő pályán halad-e, továbbá, hogy azok összességében teljesítik-e a célokat, s ha igen, milyen költségek, hasznok és hatások mellett.⁷⁹¹

Magyarországon a hatások vizsgálatának kötelezettsége – nagyon haladó módon – már a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben is szerepelt,⁷⁹² ugyanakkor a hatáselemzés a döntés-előkészítésben a rendszerváltozást követően nem intézményesült, nem vált gyakorlattá az igazságügyi tárca legnagyobb igyekezete, illetve hatásvizsgálati útmutatói ellenére sem. A tárgyban az első monográfiát szintén két minisztériumi munkatárs jelentette meg jelentette meg

⁷⁸⁸ Ld. az Európai Bizottság *Better Regulation* kezdeményezését: forrás: <https://tinyurl.com/cm4n8scx/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷⁸⁹ OECD: *Evaluation Guidelines*, 2008, forrás: <https://tinyurl.com/yfdt9r7b> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷⁹⁰ Európai Bizottság: *Guidelines on impact assessment*, Chapter III. 2.7., „How would actual impacts be monitored and evaluated?” 2016, 17., forrás: <https://tinyurl.com/wf2d55ze> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷⁹¹ Uo.

⁷⁹² Az egykori törvény 18. § (1) bekezdése értelmében „A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

2005-ben.⁷⁹³ Kovácsy Zsombor és Orbán Krisztián megfogalmazásában „a szabályozás hatásvizsgálata olyan információgyűjtő és -elemző folyamat, melynek elsődleges célja a jogszabályok hatékonyságának növelése az előkészítés alatt álló vagy már hatályos szabályok rövid és hosszú távú társadalmi gazdasági, illetve egyéb hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, majd az eredmények megalapozottabb jogalkotói döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzése útján.” Később lényegében ugyanez a definíció épült be a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény végrehajtási rendeletébe.⁷⁹⁴

Az új Jat. előzetes hatásvizsgálatról szóló 17. §-a ugyanakkor nem teljesen így fogalmaz. Az (1) bekezdés értelmében „A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit.” Ami mindkét hatályos jogszabályi definícióban közös, az az arányosság („a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletesség”), valamint a “várható következmények” megvizsgálása. Utóbbi gondolati elem ok-okozati összefüggésekre utal, mely ugyanakkor összhangban van az „értékelés”-re adott nemzetközi definíciókkal.

Természetesen itt is még az előzetes hatáselemzés definícióját látjuk, ugyanakkor ennek értelmezése azért fontos, mert a jogalkotó az utólagos hatásvizsgálat fogalmát részben az előzetes hatásvizsgálatról szóló 17. §-ra történő visszahivatkozással adja meg. Az új Jat. 21. § (1) bekezdése szerint: „A Kormány tagja folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok – a 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát,” [...]. Ami ugyanakkor jelen vizsgálódásunk szempontjából lényeges, a jogalkotó azt is hozzáteszi, hogy „[...] ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.” Ezen a ponton ugyanakkor már látható, hogy itt valójában „értékelés”-ről (evalváció) van szó: az állásfoglaláshoz a jogalkotó által egykoron megfogalmazott szabályozási, jogpolitikai célokat, illetőleg az utóbb mért hatásokat kell egymással összemérni.

Az utólagos hatáselemzések elvégzéséhez tehát két dologra lenne szükség:

⁷⁹³ Kovácsy i. m.

⁷⁹⁴ Ld. az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet 2. § (1) bekezdésének 2. pontját: „E rendelet alkalmazásában: [...] *hatásvizsgálat*: olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredményeknek a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését.”

- ismerni kellene a több évvel korábban megfogalmazott szabályozási célokat, indokokat;
- tudni kellene mérni és számszerűsíteni a Jat. szerinti hatáselemzési szempontokat.

A szabályozási célok megismerhetők a jogszabályok preambulumból, Országgyűléshez történő beterjesztéskor a miniszteri expozékból, ezek hiányában az előterjesztések indoklásából, valamint az azokhoz csatolt hatásvizsgálati jelentésekből, hatásvizsgálati lapokból. Problémát jelent, hogy utóbbiak csak nagyon ritkán készülnek a tervezetekhez, a tárcák negligálják hatásvizsgálati feladatokat, amit a Kormányiroda is csak erősített az elmúlt években, hogy a Jat. – előzetes és utólagos hatásvizsgálatokról szóló – végrehajtási rendeletét tulajdonképpen teljességgel kiüresítette. A jelenlegi 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet alig tartalmaz több információt, mint a törvény. Amit tartalmaz, az is inkább csak ellentmondásokat generált, mintsem kiegészítéseket, módszertani értelmezést adott volna. A rendelet 2019. január 1-től hatályos módosítása ezen felül olyan – adminisztratív tehercsökkentő – lépéseket tett, melynek eredményeként lényegében megszűnt a hatásvizsgálati lap intézménye.

Ami a hatáselemzések során alkalmazandó vizsgálati szempontokat illeti, itt a Jat. 17. § (2) bekezdése írja elő, hogy a hatásvizsgálat során vizsgálni kell

- a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
 - társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
 - környezeti és egészségi következményeit,
 - adminisztratív terheket befolyásoló hatásait,
- a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
- a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.⁷⁹⁵

A fentiekkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet más – ám sok esetben felesleges vagy redundáns – hatásvizsgálati szempontokat ad meg. A 3. § értelmében az előzetes hatásvizsgálat során

- a) „a legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatot, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni;
- b) a szabályozás pozitív és negatív hatásait is fel kell tárnai;

⁷⁹⁵ Ld. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. § (2) bekezdését.

- c) a számszerűsíthető előnyöket és hátrányokat számszerűsíteni kell, majd ilyen formában kell elemezni;
- d) egy előzetes hatásvizsgálaton belül egységes módszertani elvrendszert kell alkalmazni;
- e) a szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni;
- f) több döntési változat esetén valamennyi változat tekintetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat.”

Sajnos a 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet még kevesebb támpontot ad az utólagos hatásvizsgálatokhoz, mint maga a jogalkotási törvény. A rendelet 6. §-a értelmében „Az előzetes hatásvizsgálatra vonatkozó 3. § a)–e) pontjában és 4. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket az utólagos hatásvizsgálatra is alkalmazni kell.”

A fenti szabályozási és a gyakorlati jogalkalmazási következtetlenségeket figyelembe véve, nem meglepő, hogy a szabályozási hatásvizsgálatok rendszere valójában nem működik Magyarországon. Az előterjesztők – egy-két nagyon ritka kivételtől eltekintve – nem készítik el módszertanilag megalapozott hatásvizsgálatokat, azok megállapításait nem összegzik jelentésekben, a jelentések tartalmát nem vezetik fel hatásvizsgálati lapokra, a hatásvizsgálati lapok nem részei kormány-előterjesztéseknek, és a döntési javaslatokban legtöbbször csupán néhány formális mondat szerepel a várható hatásokról.

Mindezek alapján meg kell állapítanunk, hogy a hazai hatásvizsgálati rendszer sem jogszabályi, sem intézményi alapjai nincsenek olyan állapotban Magyarországon, hogy ezek alapján érdemi értékeléseket lehessen végezni egyes jogszabályok alkalmazásának társadalmi, gazdasági és környezeti hatásairól. Ha készülnek is ilyen elemzések, akkor azt legtöbbször más tudományos kutatáshoz vagy piaci elemzéshez kapcsolódnak.

4.1.5. A kormányfő éwertékelő beszédei

A makro szintű állami tervek megvalósításának értékelése tekintetében egy sajátos, de Magyarországon mostanra kétségkívül rendszeres következetességgel⁷⁹⁶ alkalmazott megoldásra kívánom felhívni a figyelmet. Nevezetesen a miniszterelnök szokásos éwertékelő beszédeire, melyek egyszerre szólnak a

⁷⁹⁶ A 2020. február 16-án megtartott volt Orbán Viktor miniszterelnök 22. éwertékelő beszéde.

szélesebb nyilvánosságnak (a választóknak a vállalkozásoknak), illetőleg az apparátusnak.

Bár ezek a nyilatkozatok kifejezetten politikai természetű és alapvetően kommunikációs céllal alkalmazott kormányzási eszközök, mégis tartalmaznak a *makro* szintű állami „értékelés” definíciója szerinti elemeket, amelyek miatt azonban érdemes ezekre is odafigyelni. Így például

- *makro* szintűek, általános társadalmi, gazdasági és környezeti kérdésekkel foglalkoznak, hazai és nemzetközi kontextusban egyaránt;
- még ha sok esetben szubjektív módon – a miniszterelnök szemszögéből – készülnek is, szerepel bennük valamilyen helyzetértékelés;
- még ha alapvetően a sikerek is vannak túlsúlyban, mégis egyfajta számvetést tartalmaznak az elért eredményekről;
- időnként foglalkoznak a megszületett vagy meghiúsult eredmények okaival;
- visszacsatolnak a Kormány előzetes vállalásaira, a Kormányprogramra és a választási ígéretekre;
- ha csak nagyon korlátozottan is, de alkalmasak az elszámolásra (*accountability*), az eltelt időszak kormányzási tapasztalatainak a levonására, (politikusok számára) a tanulásra;
- a tanulságokat levonva sok esetben tartalmaznak direkt beavatkozásokat és megoldandó feladatokat; így például
 - a 2020. február 16-i évértékelő beszédben ismertette a miniszterelnök a Kormány klímavédelmi akciótervét;⁷⁹⁷
 - 2019. február 10-én az évértékelő beszédben ismertette a miniszterelnök a Kormány családvédelmi akciótervét;⁷⁹⁸
 - míg a 2011. február 9-i évértékelőben⁷⁹⁹ a miniszterelnök az évtizedre vonatkozóan vázolta – minimum – középtávú gazdaságfejlesztési elképzeléseit.

⁷⁹⁷ Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷⁹⁸ Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁷⁹⁹ Forrás: <https://tinyurl.com/383meuk7> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

4.2. Intézményi (*mikro szintű*) tervezést kiértékelő és beavatkozó funkciók

A közigazgatási intézmények szintjén megvalósuló (*mikro szintű*) állami tervek megvalósításának értékelése tekintetében az alábbi, elemzésre érdemes megoldásokat emelem ki:

- az intézmények éves jelentései, beszámolóí;
- a belső kontrollrendszer működtetéséhez kapcsolódó rendszeres értékelés és jelentéstétel;
- integritás jelentések
- az ún. Közös Értékelési Keretrendszer (CAF⁸⁰⁰) intézményi szintű alkalmazása;
- intézményközi értékelések (*peer reviews*);
- egyéni teljesítményértékelő rendszerek intézményi szinten.

4.2.1. Az intézmények éves jelentései, beszámolóí

Ahogy arról a III. fejezet 4.1.1. alfejezetében már volt szó, azok a különféle beszámolók, jelentések és tájékoztatók, amelyeket az intézmények a vezetés számára állítanak össze, és amelyeket az intézményvezetők a felügyeletet, vagy irányítást ellátó szervek számára továbbítanak, többféleképpen csoportosíthatók: tárgyuk, rendszerességük és formájuk szerint.

Tárgyuk szerint intézményi szinten az alábbi jelentések, illetve beszámolók azonosíthatók:

- *szakmai beszámolók, jelentések*: bizonyos szervezetek alapító okiratában jogszabályi előírásként szerepel, hogy szakmai tevékenységükről rendszeres időközönként – írásos beszámoló vagy jelentés formájában számoljanak be az alapító szervnek. Erre példa az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, melynek 4. §-a alapján „Az Állami Számvevőszék elnöke az Országgyűlés számára készített éves beszámolójában tájékoztatást ad a szervezet előző évi ellenőrzési tevékenységéről, működéséről, gazdálkodásáról, valamint az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedésekről.” A szakmai beszámolók tétje, hogy amennyiben azt az Alapító nem fogadná el, úgy az a beszámoló szervezet vezetésének felelősségét vetné fel.

⁸⁰⁰ Common Assessment Framework (CAF) – Ld. később.

- *Éves költségvetési beszámolók, zárszámadások:* az Áht.⁸⁰¹ 4. § (1) bekezdése értelmében „az államháztartásban a tervezést, a gazdálkodást és a beszámolást középtávú tervezés és ezen alapuló éves költségvetés alapján kell folytatni. A költségvetés végrehajtásának éve megegyezik a naptári évvel.” Ebből következően az Áht.-körbe tartozó szervezeteknek a költségvetési gazdálkodásukról szóló beszámolókat éves gyakorisággal kell elkészíteniük. Az Áht. 87. §-a értelmében az – állami/önkormányzati – vagyonról és a költségvetés végrehajtásáról a) a számviteli jogszabályok szerinti éves költségvetési beszámolót, míg b) az éves költségvetési beszámolók alapján évente, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelő záró számadást (zárszámadást) kell készíteni. A zárszámadást a Magyar Államkincstár és a Pénzügyminisztérium a központi költségvetés és az elkülönült alapok szintjén összesíti, ezt követően az Állami Számvevőszék véleményezi, majd így kerül benyújtásra az Országgyűlés elé tárgy évet követő év szeptember 30-ig. A költségvetési beszámolók és a zárszámadások tétje, hogy amennyiben azt a felügyeletet ellátó szerv, illetőleg a Magyar Államkincstár nem fogadná el, úgy az a szervezet költségvetésére nézvést hátrányos következményekkel (forrás elvonása, átcsoportosítása, zárolás, bírság fizetése) járna, amely közvetlen módon vetné fel a szervezet vezetésének felelősségét.
- *Számviteli beszámolók:* az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok – a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 4. §-a alapján – működésükről, vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetükről az üzleti év könyveinek zárását követően, a számviteli törvényben meghatározott könyvvezetéssel alátámasztott beszámolót kötelesek készíteni. Ezeknek a beszámolóknak a logikája megegyezik a fentebb írt költségvetési beszámolókkal, azzal az eltéréssel, hogy a társaságok mérlegbeszámolóit független könyvvizsgálók is hitelesítik, továbbá az Igazságügyi Minisztérium Cégszolgálatának Online Beszámoló Rendszerébe (OBR)⁸⁰² is fel kell tölteni.
- *Támogatásokkal kapcsolatos beszámolók:* az Áht. 53. §-ának előírása szerint, amennyiben az Áht.-körbe tartozó szervezetek költségvetési támogatást kapnak, akkor azokkal kapcsolatban a „kedvezményezett

⁸⁰¹ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

⁸⁰² Ld. <https://e-beszamolo.im.gov.hu/oldal/kezdolap> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

beszámolási kötelezettség terheli,” amely miatt be kell számolnia a támogatás rendeltetésszerű felhasználásáról. Itt kell megjegyezni, hogy az európai uniós támogatások is költségvetési támogatásnak minősülnek,⁸⁰³ ugyanakkor az ezekkel kapcsolatos beszámoltatásra vonatkozó szabályokat a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet tartalmazza. Ennek 180. §-a értelmében a kedvezményezett szervezeteknek öt éven keresztül éves fenntartási jelentéseket – utolsó alkalommal záró projekt fenntartási jelentést – kell készíteniük. Dolgozatom szempontjából ezek azok a mindenképpen kiemelendő jelentések, amelyek valamilyen korábban elfogadott – pályázati vagy projekt szintű – terv megvalósításának közbenső vagy utólagos értékelését tartalmazzák, és amelyeknek így hatása lehet a későbbi pályázatokra, illetőleg projektekre.

A továbbiakban fontos megemlíteni még a költségvetési szervek belső ellenőrzési és belső kontrollrendszerének működtetéséhez kapcsolódó tervek rendszeres értékelésével kapcsolatos jelentéstételi feladatokat, ezzel azonban már egy külön alfejezetben célszerű foglalkozni.

4.2.2. A belső kontrollrendszer működtetéséhez kapcsolódó rendszeres értékelés és jelentéstétel

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) 29. § (1) bekezdése értelmében a belső ellenőrzési vezető az ellenőrzési munka megtervezéséhez – kockázatelemzés alapján és a Pénzügyminisztérium által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével – stratégiai ellenőrzési tervet és éves ellenőrzési tervet készít, amelyeket a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá. A tervek végrehajtásáról ezt követően – egy publikus módszertani útmutató⁸⁰⁴ figyelembevételével – éves

⁸⁰³ Az európai uniós támogatások – a vonatkozó európai uniós támogatáslebonyolítási rendeletekben meghatározott adicionalitás elvének megfelelően – 15%-os mértékben központi költségvetési társfinanszírozást tartalmaznak.

⁸⁰⁴ Ld. „Útmutató a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján összeállítandó éves ellenőrzési terv és összefoglaló éves ellenőrzési terv, valamint éves ellenőrzési jelentés és éves összefoglaló ellenőrzési jelentés elkészítéséhez”, forrás: <https://tinyurl.com/nhd9mknn/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

ellenőrzési jelentést kell készíteni, amit – a tárgyévet követő év február 15-ig – meg kell küldeni a fejezetet irányító költségvetési szerv belső ellenőrzési vezetője részére. Aki azután költségvetési fejezeti szintű összefoglaló jelentést küld a Pénzügyminisztériumnak április 15-ig, mely alapján a pénzügyminiszter kormányelőterjesztést (jelentést) nyújt be a Kormány részére az államháztartási belső kontrollrendszer helyzetéről és működéséről.⁸⁰⁵

Fontos ezeket a jelentéseket elválasztani azoktól az ellenőrzési jelentésektől, amelyeket a belső ellenőr a szervezet vezetése számára a kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési terve mentén haladva – az egyes ellenőrzési feladatainak teljesítéséről készít. Érdemes azonban hozzátenni, hogy a 21. § (2) bekezdés d) pontja szerint belső ellenőr is köteles nyilvántartani és nyomon követni a belső ellenőrzési jelentések alapján megtett szervezeti intézkedéseket.

4.2.3. Az integritás tervek végrehajtásáról készített jelentések

A korábban⁸⁰⁶ már hivatkozott – az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről – szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (Integritás-rendelet) 3. § (1) bekezdése értelmében az államigazgatási szerveknél – a fentebb hivatkozott Bkr. szerinti integrált kockázatkezelési rendszer keretében – évente december 31-éig fel kell mérni az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, és a felmérés alapján egyéves intézkedési tervet kell megfogalmazni a kockázatok kezelésére.⁸⁰⁷

Ezt követően a feltárt integritási és korrupciós kockázatok kezelésére intézkedési tervet kell készíteni, amely a KSIR-rendeletben szabályozott intézményi munkaterv mellékletként készül el. Az intézkedési terv végrehajtásának koordinálása az integritás tanácsadó feladata, illetőleg a szerv vezetőjének személyes és átruházhatatlan felelőssége.⁸⁰⁸ A terv végrehajtásának eredményeit – az Integritás-rendelet 3. § (2) bekezdése értelmében – a hivatali szervezet vezetőjének integritásjelentésben kell összefoglalnia, amelyet a tárgyévet követő év február 15-éig meg kell küldenie a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter

⁸⁰⁵ Ld. Bkr. 48–49. §.

⁸⁰⁶ Ld. a II. fejezet, 2.6. alfejezetet és a III. fejezet 1.2.3. alfejezetet.

⁸⁰⁷ Megjegyzendő, hogy lényegében ugyanezt a kötelezettséget írja elő az állami és önkormányzati tulajdonú gazdálkodó szervezetek számára a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 11., 13. és 19. §-a.

⁸⁰⁸ Integritás-rendelet 3. §. § (3) bekezdés.

(Miniszterelnökség) és a rendészetért felelős miniszter (Belügyminisztérium) számára.

A fenti kockázatelemzési, tervezési és beszámolási feladatokat a Belügyminisztérium azzal segíti, hogy – az Integritás-rendelet előírásainak megfelelően⁸⁰⁹ – elkészítésük támogatására módszertani útmutatót tesz közzé.⁸¹⁰

4.2.4. A Közös Értékelési Keretrendszer (CAF) alkalmazása

Ahogy arról korábban már szó volt,⁸¹¹ a teljes körű minőségirányítás (*Total Quality Management – TQM*) fogalma – nem kis részben *William Edwards Deming* minőségkontrollokkal kapcsolatos, 1950-es évek beli előadásai nyomán – Japánban született meg. A TQM-módszer kezdetől a PDCA öntökéletesítő irányítási ciklusra épült,⁸¹² és az 1970-es évektől kezdve, mint új irányítási módszer és vezetési filozófia világszerte elterjedt.

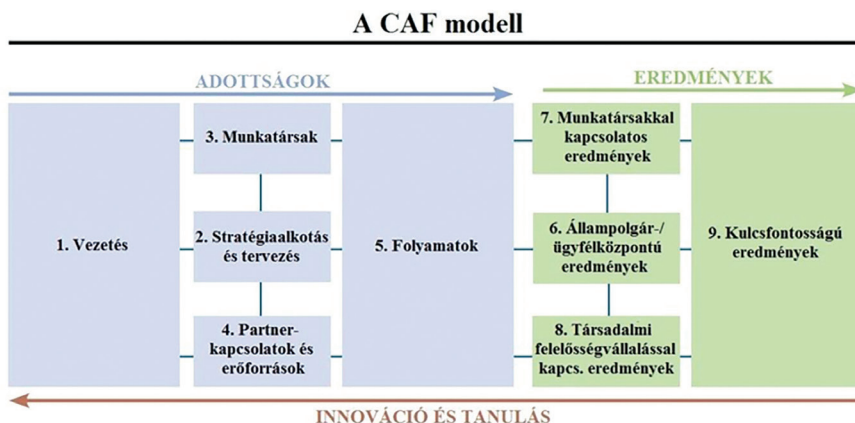
Mivel azonban a TQM piaci modellként született meg – és a közigazgatásban egy az egyben nem lehet üzleti modelleket bevezetni – az 1990-es évek végén az Európai Közigazgatási Intézet – a Speyeri Igazgatástudományi Egyetemen és az Európai Minőségirányítási Alapítvánnyal közösen – kidolgozott egy olyan minőségértékelési keretrendszert, amelyben a minőségvizsgálatot nem független, külső auditorok, hanem a szervezet munkatársai közösen, belső önértékelések keretében végzik. Így született meg a Közös Értékelési Keretrendszer (*Common Assessment Framework – CAF*), amelyben a minőségmenedzsment a minőség szempontjából megfogalmazott és összehangolt vezetési és szabályozási tevékenységek sorozataként jelenik meg, és amely önértékelésen alapuló fejlesztési ciklusok (PDCA) lefutásán keresztül fejlődik.

⁸⁰⁹ Integritás-rendelet 8. §

⁸¹⁰ Ld. „Módszertani útmutató az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítésének támogatására”, Belügyminisztérium, 2016. október, forrás: <https://tinyurl.com/3288vnkk> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁸¹¹ Ld. a korábbi II. fejezet 2.2.2. alfejezetét, illetőleg a II. fejezet 2.5. és 2.6. alfejezetét.

⁸¹² Olyan öntökéletesítő fejlődési modell, amelynek megvalósítása során a 'Plan!' 'Do!' 'Check!' 'Act!' folyamatszakaszok ciklikusan ismétlődnek (PDCA-ciklus). Magyarra fordítva: „Tervezés”, „Végrehajtás”, „Ellenőrzés”, „Beavatkozás” (TVEB-ciklus).



25. ábra: A Közös Értékelési Keretrendszer Értékelési kritériumai
(Fekete L. – Csiszár B., 2016)

A fenti ábra szerinti CAF-modellt követve az egyes közigazgatási szervezeteknek az önértékelést a szervezet egészére kiterjedően (ti. *'Total Quality'*) kell elvégezni. Ennek során a szervezetet egyazon időben különböző szemszögekből és szempontok szerint kell megvizsgálni, mind a működés, mind az eredmények tekintetében. A CAF-modell ehhez kilenc olyan fő szempontot határoz meg, amelyet bármilyen szervezet esetében elemezni lehet. Ezek közül az 1–5. kritérium – az úgynevezett „Adottságok” – a szervezet irányítási (menedzsment) gyakorlatait veszi számba. E kritériumok mentén írható le a szervezet működése, továbbá az, hogy milyen módszerekkel oldja meg feladatait stratégiai céljai elérése érdekében. A 6-9. kritérium az állampolgárok/ügyfelek, a munkatársak, a társadalmi felelősségvállalás és a szervezet kulcsfontosságú teljesítményének területén elért „Eredmények”-et mutatja be egyrészt személyes vélemények, személyes értékelések, másrészt a teljesítményre vonatkozó mérések alapján. A kilenc főbb értékelési kritérium mindegyike több alkritériumból áll, amely folytán a CAF-modell összesen 28 alkritériumot tartalmaz, amelyek révén a szervezet működése horizontálisan lefedhető. A CAF szerinti éves önértékelések segítése érdekében az egyes alkritériumok tartalmát részletesen kifejtik. Ezek segítenek átgondolni, hogy egy-egy alkritérium tekintetében milyen megoldásokat célszerű alkalmazni,⁸¹³ továbbá lehetőséget adnak arra, hogy a szervezetek időről-időre magasabb szintű minőségi célokat tűzzenek ki.

A módszer elterjesztését az elmúlt két évtizedekben számos vezetői tréning, illetőleg európai uniós finanszírozású képzés támogatta, melynek köszönhetően

⁸¹³ FEKETE–CSISZÁR i. m. 14.

a CAF-modellt Magyarországon mintegy 200 költségvetési szerv alkalmazza,⁸¹⁴ köztük a kormányhivatalok és járási hivatalok.⁸¹⁵ Bár az értékelés nem kötelező, a módszert elsajátító szervezetek szívesen elvégzik az éves önértékeléseket. Egyrészt mert így elkerülhető, hogy be nem avatott, külső szereplők világítsák át a szervezetet, másrészt mert az őszinte „tükörbe nézésből” maguk is sokat tanulnak, így az ennek során nyert tapasztalat és tudás szervezeten belül tud maradni, majd később hasznosulni.

Álláspontom szerint bár az – elmúlt években több alkalommal megújított – CAF-modell egy jól kiforrott, intézményi szintű közigazgatási irányítási (menedzsment) modell, a mindennapi intézményvezetői munkában nem kap megfelelő figyelmet. Véleményem szerint ezért a CAF-modell alkalmazásával Magyarországon is többet kellene foglalkoznia a közigazgatási szakmának, illetőleg az intézmények vezetőinek.

4.2.5. Külső szakértői értékelések (*peer reviews*)

A korábban a számvevőszéki ellenőrzésekre utalva bemutatott teljesítményértékelés (*performance audit*) és megfelelőségi ellenőrzés (*compliance audit*), a teljeskörű minőségirányítási (TQM) rendszerek bevezetéséhez kapcsolódó rendszeres minőségbiztosítási auditok, a Közös (minőség-) Értékelési Keretrendszer (CAF), az Integritás-rendelet szerinti integritási kockázatok elemzése, végül pedig az itt tárgyalt „külső szakértői értékelések” (*peer reviews*) mind egy töről fakadnak.

Mindegyik esetben a kiindulópont a magasabb követelményeknek – céloknak, jogszabályi és társadalmi (ügyfél) elvárásoknak, minőségi kritériumoknak – való megfelelés. Kérdés azonban, hogy ezt a megfelelést ki jogosult értékelni? Ki az, aki a szervezetet értékelheti és ez alapján megítélheti? A külső ellenőrzések esetében a válasz az erre a legfőbb szuverén által feljogosított és minden szempontból függetlenített szerv (ÁSZ), a minőségbiztosítási auditok során egy független auditor (pénzért, tanúsítványért), a CAF-modell és az integritás auditok esetében alkalmazott önértékelési módszer esetén mi önmagunk. A külső szakértői értékelések esetében ugyanakkor ez az értékelésre és minősítésre

⁸¹⁴ Forrás: Nemzeti CAF-portál (<https://caf.kim.gov.hu>), illetve Európai Közigazgatási Intézet <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁸¹⁵ FEKETE–CSISZÁR i. m. 13–21.

jogosult szereplő egy hasonló szervezet (a „szomszéd vár” avagy „sorstárs”), amellyel erről megállapodtunk.

A *peer review* lényege ugyanis, hogy az értékelés feladatát és felelősségét – rendszerint egy partnerségi megállapodásban – a felek átadják egymásnak. Ezek a megállapodások az egymásba vetett hitről és bizalomról szólnak, a tekintetben, hogy a másik fél szakmailag jól végzi el a feladatot, nem él vissza a megelőlegezett bizalommal, és olyan objektív értékelést ad, amelyből az értékelt szervezet tanulhat. Fontos ilyenkor, hogy a szereplők hasonlóak legyenek egymáshoz – szakmai kompetenciákban, intézményi hierarchiában és szervezeti felépítésben. Maga az értékelés az alkalmazott módszerek, illetve eszközök (dokumentumvizsgálat, adatok elemzése, interjúk, kérdőíves adatfelvételek, szakmai műhelymunkák stb.) tekintetében nagyon hasonló az ellenőrzésekhez. A külső szakértői értékelés rendszerint egy jelentés átadásával is jár, azonban ennek nincs egyéb következménye. Az értékelt szabadon mérlegelhet abban a tekintetben, hogy a külső szakmai értékelők helyzetértékelését, illetve megfogalmazott javaslatait elfogadja-e. A lényeg ez esetben a tanulás, továbbá a tapasztalatok kölcsönös megosztása, hasznosítása – a *'lessons learned'*, azaz a tanulságok közös levonása.

Magyarországon a *peer review* gyakorlata egyrészt a független államhatalmi szerveknél terjed, amelyek jellemzően csak az Országgyűlésnek vannak alávetve és jelentős mértékben függetlenítettek a külső ellenőrzésektől,⁸¹⁶ másrészt az akadémiai szférában a kutatók, illetőleg a közoktatásban a pedagógusok független szakmai értékelésében terjedt el, súlya és szakirodalma azonban jelenleg így is meglehetősen csekély.

4.2.6. Egyéni teljesítményértékelő rendszerek intézményi szinten

A személyügyi vezetők körében közkedvelt, Magyarországon működő HR Portál fogalom meghatározása szerint „a teljesítményértékelés során a szervezet folyamatos „visszajelzést” kap, illetve ad a dolgozók munkájáról, hogy a vállalat minden eleme tisztában legyen tevékenységének eredményességével, s ha szükséges, még kellő időben és kellő módon javíthatson rajta.” A portál szakmai szerkesztői hozzátesszik még, hogy „a teljesítmény-értékelés szoros kapcsolatban áll a különböző HR-rendszerekkel, bele-beeszölva a javadal-

⁸¹⁶ Példaként említhető ebből az intézményi körből az Állami Számvevőszék (A Szlovák Számvevőszék felülvizsgálatában vesz részt az ÁSZ. *ÁSZ Hírportál*, 2020.02.14.), forrás: <https://www.aszhirportal.hu/hirek/>, utolsó letöltés: 2021.02.28.

mazás, a képzés vagy éppen az utódlás kérdésköreibe, meghatározva a javadalmazás, a képzés vagy éppen az utódlás követendő irányát.”⁸¹⁷ Az iménti fogalomban tartalmilag egyaránt megjelennek a „monitoring” és az „evalváció” fogalmi elemei. Monitoring abban az értelemben, hogy egy aktív folyamatban (ti. az alkalmazotti munkaviszony) nyílik lehetőség a visszacsatolásra, és ha szükséges még a folyamat befejezése előtt beavatkozásokat lehet tenni annak érdekében, hogy az alkalmazott „még kellő időben és kellő módon javíthasson” munkahatékonyaságán és munkaeredményességén. Evalváció abban az értelemben, hogy egy folyamat (munkavégzés) során a megszülető eredmények okaira kíván rávilágítani.

Mint láttuk, a HR Portál kiindulópontként egy közigazgatáson kívüli, vállalati szférára értelmezett teljesítményértékelési definíciót használ, ugyanakkor ez esetünkben nem áll messze a közigazgatási teljesítményértékelés definíciójától. *Kissné András Klára* 2008-ban ugyanezt a közigazgatási alkalmazottakra vonatkoztatva úgy határozta meg, hogy a „teljesítmény-értékelés”, vagy másképpen az alkalmazotti értékelés, egy olyan módszer, ahol az alkalmazottak (munkavállalók) teljesítménye értékelésre kerül (általában, minőség, mennyiség, költség és idő arányában). A teljesítményértékelés a karriertervezés része.⁸¹⁸ Később a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet⁸¹⁹ a 4. § 1) pontjában ugyanezt úgy határozta meg, hogy a „teljesítményértékelés a közszolgálat egyéni teljesítményértékelésének a rendszere. Ismétlődő, rendeletben meghatározott vezetői tevékenység, amelynek során az értékelő vezető az értékelt személy részére meghatározza a teljesítményértékelés kötelező, valamint – a közszolgálati tisztviselők vonatkozásában – ajánlott elemeit, valamint ezeket méri, illetve értékeli és erről az értékelt személy részére érdemi visszajelzést ad.” Utóbbi fogalom kapcsán érdemes felfigyelni arra, hogy

- ismétlődő (ciklusos) jellege van;
- vezetői (menedzsment szintű) tevékenység;
- az értékelési kritériumok anticipálisak, azaz – tervben, előírásban, egyéb normában – előre meghatározottak;

⁸¹⁷ Ld. teljesítményértékelés fogalma, *HR Portál*, forrás: <https://tinyurl.com/33temswa> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁸¹⁸ KISSNÉ ANDRÁS i. m. 134.

⁸¹⁹ Érdemes megjegyezni, hogy a végrehajtási rendeletre a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 259. §-a adott felhatalmazást. Maga a törvény a teljesítményértékelésre csak egy nagyon általános meghatározást ad: „130. § (1) A kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli (teljesítményértékelés).”

- mérésen – tehát tényeken, adatokon, módszereken – alapul;
- önmagában a mért értékek előzetes elvárásokkal (tervekkel, normákkal) való összevetésének eredménye nem elegendő – a mérés és értékelés eredményeit vissza is kell mutatni az érintetteknek, azaz kommunikálni kell.

Magyarországon a közigazgatási teljesítményértékelés több – legalább három – nagyobb lépcsőben fejlődött napjainkig.

- Első szakaszában (2001 és 2006 között) az egykori Ktv.⁸²⁰ szabályozta, melynek lényege az volt, hogy a szervezeti vezető meghatározta a kiemelt (akár stratégiai) célokat, ez alapján mint munkáltató írásban megállapította a köztisztviselővel szembeni elvárásokat; ezt követően évente írásban és szóbeli megbeszélés keretében is értékelte a köztisztviselőt, melytől függően az alapilletmény -30% és +20% közötti eltérítéséről dönthetett. A teljesítményértékeléshez már akkor is szorosan kapcsolódott a „minősítés” fogalma, amelynek célja: „a köztisztviselő szakmai teljesítményének megítélése, a teljesítményt befolyásoló ismeretek, képességek, személyiségjegyek értékelése, továbbá a szakmai fejlődés elősegítése”⁸²¹ A minősítést akkoriban legalább négyévenként kellett elvégezni (ma az első teljesítményértékeléstől számított egy évet követően kell elvégezni.⁸²²), és beleszámított a feljebb sorolásba, a gyorsított vagy lassított előmenetelbe. Érdemes felfigyelni az egykori szabályozásban arra, hogy a rendszeres minősítés eredendő célja a köztisztviselő „szakmai fejlődésének elősegítése” volt, amely ugyan csak jól egybecseng a PDCA-ciklusok öntökéletesítő logikájával.
- A közigazgatási – pontosabban közszolgálati – teljesítményértékelés rendszerének magyarországi kialakításának második szakaszában (2007 és 2012 között) megmaradt, hogy a szervezeti vezető határozta meg a kiemelt szervezeti célokat, a szervezeti egység vezetője ezt bontotta tovább egyéni szintű teljesítménycélokra. A problémát itt az jelentette, hogy a jogalkotó akkoriban azzal a hipotézissel élt, hogy a szervezetek már rendelkeznek olyan intézményi stratégiákkal, amelyekből az adott szervezeti egységekre, illetve az egyénekre meghatározható teljesítménycélok lebonthatók. Mivel azonban ilyen

⁸²⁰ Ld. a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt.

⁸²¹ Ktv. 34/A. § (3) bekezdés

⁸²² 2011. évi CXCV. törvény 130. § (3) bekezdés

tervrendszerrel akkoriban a fejlettebb közigazgatási szervezetek sem rendelkeztek. A teljesítményértékelés bevezetése már azon a ponton megbicsaklott, hogy nem sikerült értelmezhető – és a későbbiekben mérhető – egyéni célokat kitűzni. A helyzetet akkoriban az is bonyolította, hogy alkalmazotti szinten a minimum 3 db egyéni célon felül minimum 4 db egyéni kompetencia fejlesztését is célul kellett tűzni, melyeket ráadásul évente önértékeléssel, írásbeli vezetői értékeléssel és szóbeli megbeszéléssel is értékelni kellett.⁸²³ Ekkoriban készült először informatikai rendszer a teljesítményértékelés nyomom követésére, melyben ezen felül kötelező eloszlási csoportokat kellett létrehozni úgy, hogy legjobb értékelést csak az apparátus 10%-a kaphasson. Végül ekkoriban kapcsolta össze a jogalkotó a jutalom kifizetését a teljesítményértékelés eredményével. Ezzel pedig az volt a második nagy probléma, hogy pótlólagosan nem biztosítottak forrást a teljesítményértékelő rendszer működtetéséhez, így a jutalom a bérezésbe korábban tizenharmadik havi illetményként beépült, de időközben elvett juttatások visszaszerzésének részbeni lehetőségét jelentette – csekély motivációs és fejlesztő erővel.

- A harmadik szakasz a Magyary Program 12.0 című dokumentumban előirányzott célokat követve⁸²⁴ 2013. július 1-jén a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet⁸²⁵ hatálybalépésével kezdődött, mely három szolgálati területre (közszolgálat, rendvédelem, honvédség) kiterjedően fektette le a teljesítménymenedzsment rendszer alapjait. A bevezetett teljesítményértékelési rendszer alapvető célja a közszolgálati tisztviselők teljesítményének javítása révén, a munkájuk végzéséhez szükséges kompetenciák (ismeret, tudás, készségek, képességek, szociális szerepek, én-kép, személyiségvonások, motiváció) fejlesztésével a szervezet célkitűzéseinek eléréséhez való hathatós hozzájárulás. Alapvető feladata pedig – az értékelési tényezők, valamint a mérési és az értékelési módszerek kombinált alkalmazásával – annak megállapítása, hogy a közszolgálati tisztviselő milyen mértékben és eredménnyel járult hozzá a szervezet

⁸²³ KOVÁTS i. m. 9.

⁸²⁴ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012. 64. forrás: <https://tinyurl.com/46htsxxr> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁸²⁵ A kormányrendelethez szorosan kapcsolódik a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet.

céljainak eléréséhez.⁸²⁶ Az újabb szabályozás különbséget tesz olyan munkakörök között, amelyek esetében a teljesítmény mérhető, illetőleg nem mérhető. Utóbbi esetben nem az eredményekre, hanem a kompetenciák⁸²⁷ fejlesztésére kerül a hangsúly. A teljesítményértékelésre ettől kezdve félévente kerül sor, melyhez teljesítménykövetelményeket tárgyév január 31-ig, illetőleg július 15-ig – előzetes megbeszélések keretében – kell meghatározni. Az újabb szabályozáshoz 2013-ban informatikai rendszer is készült, mely öt teljesítményfokozatba sorolja a tisztviselőket (elfogadhatatlan, átlag alatti, megfelelő, jó és kivételes teljesítmény).

⁸²⁶ Megalapozó tanulmány: *A szervezeti teljesítményértékelés alkalmazhatósága a közszolgálat területén*, Új Közszolgálati Életpálya, ÁROP 2.2.17-2012-2013-0001 kódszámú kiemelt uniós projekt, 2012. 5., forrás: <https://tinyurl.com/5n6e3b7a> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

⁸²⁷ A 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet 3. számú melléklete értelmében ilyen kompetencia: a figyelem, a határidők betartása, a fejlődés igénye, a felelősségvállalás, a magatartás, a munkatempó, az aktivitás, a pszichés terhelhetőség, a munkaidő kihasználása, a motiváltság, a kommunikáció, a csapatmunka és a problémamegoldás.

IV. FEJEZET

KÖVETKEZTETÉSEK, ÖSSZEGZÉS

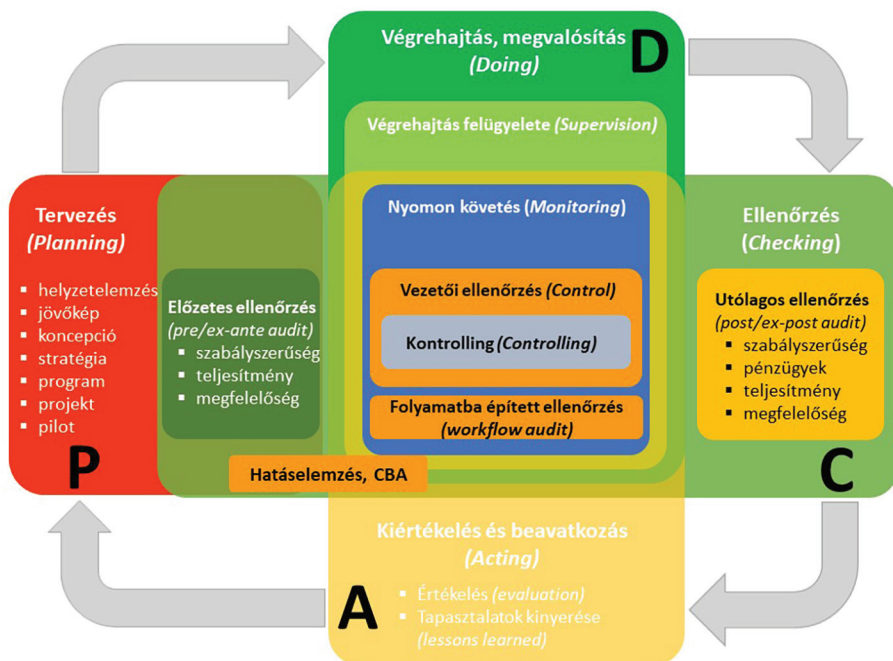
A közigazgatás és a menedzsment egymáshoz való viszonyának részletesebb megvizsgálását, valamint az állam működésének menedzsmentciklus fázisok mentén elvégzett áttekintése után az alábbiakban foglalom össze megállapításaimat, illetőleg azokat a következtetéseket, amelyekre elemzőmunkám során jutottam.

1. A fontosabb fogalmak rendszerezése

Dolgozatom elején foglalkoztam az „Állam” és a „kormányzás” fogalmának fejlődésével, elemeztem a „közigazgatás” és a „menedzsment” konceptualizálásával foglalkozó nemzetközi és magyar írásokat, míg a közigazgatás és a menedzsment találkozási pontjait kutatva el nem jutottam a „menedzsmentciklus”, ezen belül pedig az „öntökéletesítő menedzsment ciklus” – más néven PDCA-ciklus vagy TVEB-ciklus – fogalmáig. Ezt követően részletesen megvizsgáltam, hogy az öntökéletesítő (*self-improving*) menedzsmentciklus (*management cycle*) egyes fázisai – így a tervezés (*Planning*), a tervmegvalósítás (*Doing*), a nyomon követés (*monitoring*) és ellenőrzés (*Checking*), valamint az újabb beavatkozásokat (*Acting*) megelőző tervkiértékelés (*evaluation*) – mennyiben azonosítható és működő tevékenységek a magyar közigazgatásra vonatkozó szabályozásban, illetőleg az intézmények napi gyakorlatában.

Az elemzések során többször tapasztaltam, hogy a PDCA-ciklus teljes közigazgatásunkra történő felírásakor fogalmi útvesztőkbe kerülök. Ez a legfontosabb fogalmak és kifejezések értelmezését, fogalmi elhatárolását igényelte. Az egyes fejezetek elején elvégzett fogalmi rendszerező munka eredményeit – a dolgozat végére kiérlelve – az alábbi ábrán foglalom össze.

Az alábbi ábra a PDCA-ciklus logikája alapján rendezi el a tervezés ('*Planning*'), a végrehajtás/megvalósítás ('*Doing*'), az ellenőrzés ('*Checking*'), és az értékelést követő beavatkozás ('*Acting*') fázisait. Az ábrán szembeötlő, hogy egymástól nehezen elhatárolható, diffúz fogalmak alkotnak rendszert, és az egyes fázisok egymással akár jelentős fedésbe is kerülhetnek.



26. ábra: A tervezési, megvalósítási, nyomon követési, ellenőrzési és értékelési fogalmak rendszere

Az ábra bal oldalán jól látható, hogy a *helyzetelemzések* készítése, a *jövőkép* meghatározása, a *konceptiók*, *stratégiák*, *programok* kidolgozása, valamint az egyes *projektek* és *pilotok* (modellkísérletek) előkészítése a „tervezés” ('*Planning*') körébe sorolható tevékenységek. Az is látható ugyanakkor, hogy a tágabb „ellenőrzés” fogalmába sorolandó, a végrehajtást megelőző (*ex-ante* vagy *pre-audit* típusú) *előzetes ellenőrzések*nek is fontos szerepe van a végrehajtás előkészítésében, melyek eredményei – alapos tervező munka esetén – beépülnek a tervekbe. Az ilyen vizsgálatok gyakran irányulnak a megvalósítás szabályszerűségének, a várható teljesítmények, valamint az előzetesen felállított kritériumoknak való megfelelőség megítélésére. Utóbbi esetben igen gyakran – a jövőre vonatkozó *prognózt*, illetve *értékelést* is tartalmaznak, mely által a

tervezés és az ellenőrzés az „értékelés” fogalmával együtt mindjárt akár hármas fedésbe is kerülhet.

Az ábra felső részén látható, hogy a *felügyelet* és a *nyomon követés (monitoring)* fogalmak a „megvalósítás/végrehajtás” körébe sorolható tevékenységek. Az is látható, hogy a tervek megvalósítása (*Doing*) végig jelentős fedésben van az „ellenőrzés” fogalmával, ezen belül is a *folyamatba épített és a vezetői ellenőrzéssel*, melyek lényegében a *nyomon követés (monitoring)* eszközei. Itt azonban érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a – szintén a megvalósítás monitorozása és a vezetői ellenőrzés körében alkalmazott – *kontrolling* már inkább az „értékelés”-hez, mint sem az ellenőrzési tevékenységhez kapcsolódó fogalom, melynek tehát fontos szerepe van a tudás és a tapasztalatok kinyerésére irányuló mérésben.

Megállapítható továbbá, hogy az ábrán az – előzetes (*ex-ante*), folyamatba épített vagy közbeni és utólagos (*ex-post*) szakaszokra bontható – „ellenőrzés” (*Checking*) a leghangsúlyosabb mező, mely arra is utal, hogy ideális esetben a PDCA-ciklus egy nagyon is tudatos, kézben tartott („felügyelt”, „kontrollált”) folyamat; nem önmagukért való, vagy összefüggéstelen lépések incidentális sorozata, hanem amelyeknek célja, rendeltetése és ezért felelőse és végső kedvezményezettje van.

Végezetül nem lehet eléggé hangsúlyozni az „értékelés”-t (*Evaluation*) követő „Beavatkozás” (*Acting*) fogalmának fontosságát, amelyben – a tudás és az egész folyamat során felhalmozott *tapasztalatok* kinyerésével – az egész PDCA-ciklus nyer értelmet. Fogalmilag ehhez az – ellenőrzéshez hasonlóan – *előzetes, közbeni és utólagos értékelési* szakaszokra bontható PDCA-fázishoz tartozik a kormányzati döntéselőkészítési folyamatokban és a jogalkotási eljárásokban elvileg nélkülözhetetlen *hatásvizsgálati* tevékenység.

2. Az egyes állami funkciók PDCA logikát követő értékelése

A fogalmi tér fenti logikák szerinti rendezését követően dolgozatom második felében igyekeztem következetesen vizsgálni a tervezésre, a tervmegvalósításra, az ellenőrzésre és a kiértékelést követő beavatkozásokra vonatkozó szabályozási és intézményi megoldásokat – mind az állami szakpolitikaalkotás és feladatellátás *makro* szintjén, mind az egyes közigazgatási intézményeknél (*mikro* szint).

Kérdés, hogy ezt követően milyen megállapítások tehetők? Milyen válaszok adhatók arra a – Bevezetőben is megfogalmazott – kutatási kérdésre, hogy „az állam feladatellátásában hol és mennyiben van helye a ciklikusan megújuló, öntökéletesítő folyamatoknak, azaz a menedzsmentciklusoknak (PDCA)?” Mennyiben van tehát jelen ma Magyarországon az öntökéletesítő logika az állam, illetőleg a közigazgatási szervezetrendszer működésében?

Dolgozatom végén azt a következtetést vonom le, hogy a közigazgatásban ciklikusan megújuló és önmagukat tökéletesítő folyamatoknak leginkább ott van helye, ahol indokolt rendszeres és módszertanilag megalapozott tervezést végezni. Magyarországon – *makro* szinten – ilyen területként azonosíthatók az alábbi esetek.

- *Szakpolitikai tervezés*: az állami feladatellátás szempontjából legfontosabb tervezési területként említendő, amelyet részletesen az ún. KSIR-rendelet⁸²⁸ szabályoz. A 2012-ben elfogadott jogszabály korszerű és koherens elméleti megközelítést hordoz, de az elméleti alapjául szolgáló ún. „közpolitikai ciklust” ért kritikákra figyelemmel érdemes lenne megvizsgálni, és a gyakorlathoz igazodóan korrigálni. Talán meglepő a következtetés, de álláspontom szerint a téma szempontjából átfogóbb és koherensebb KSIR-rendeletre kellene igazítani a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) terv fogalmait. Véleményem szerint a szakpolitikai tervezés esetében ugyancsak időszzerű lenne kapcsolatot létesíteni a költségvetési tervezéssel a program alapú költségvetés – legalább részleges – bevezetése érdekében. A szakpolitikai tervezésnek összességében sokkal inkább adatalapúvá kell válnia, továbbá vizsgálni szükséges annak okait, hogy a KSIR-rendeletet a kormányzati szervek miért nem tartják be.
- *Költségvetési tervezés*: a magyar közigazgatásban a legrégebbi hagyományokra visszavezethető tervezési terület, melyet napjainkban az Alaptörvény és Áht.⁸²⁹ szabályoz. Előbbibe 2011-ben fontos közpénzügyi garanciális szabályok épültek be, emellett az Áht. szintjén is jól szabályozott, illetőleg jól bejáratott a középtávú tervezés (ld. konvergencia programok) és a rövidtávú, éves költségvetési tervezés intézménye. A költségvetési tervezés esetében a legnagyobb kérdés, hogy miért nincs összekapcsolva a szakpolitikai tervezéssel? A költségvetési tervezés továbbra is bázis alapú, a programalapú költség-

⁸²⁸ Ld. a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet.

⁸²⁹ Ld. az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt.

vetés módszertana, illetve gyakorlata a rendszerváltás óta nem tudott kifejlődni Magyarországon.

- *Operatív jellegű kormányzati feladattervezés:* a napi kormányzati munka jellegénél fogva természetesen nem lehet egészében tervezett, ugyanakkor a szakpolitikai típusú állami tervezés eredményeinek rövidtávú kormányzati feladatokra történő lebontása elvileg ezen a szinten is meg kell, hogy jelenjen. Tapasztalataim szerint a rövidtávú szakpolitikai feladatok tervezése ezen a szinten nem konzekvens, illetőleg nem teljesen tudatos. Az operatív szintű kormányzati tervek és a *policy* típusú kormányzati stratégiai tervdokumentumok közötti koherencia ezért javítandó és az *ad hoc* típusú feladatok aránya lehetőség szerint tovább mérséklendő a jogalkotási programokban és a féléves kormányzati munkatervekben.
- *Támogatáspolitikai tervezés:* a fejlesztési célú állami támogatások felhasználásának megtervezése logikailag egy másodlagos tervezési folyamatot jelent annyiban, hogy a kormányzati támogatáspolitikáknak elvben a kormányzati szakpolitikákon kellene alapulniuk. A mindenkori támogatáspolitikáknak tehát feltételezi a szakigazgatási szervek előzetes (elsődleges) tervező gyakorlatát, Magyarországon ugyanakkor a szakpolitikai tervezés a rendszerváltás óta még mindig gyengélkedik, és a helyére – a normális helyzetben alárendelt szerepben lévő – támogatásokat tervező rendszer állt. E feje tetejére állított állami tervező rendszer létrejöttének fontos állomása volt a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény elfogadása, valamint Magyarország 2004. május 1-jei európai uniós csatlakozása, mely korábban soha nem látott mértékű fejlesztési célú támogatás lehívását tette lehetővé. Negyed század elteltével indokolt lenne a bonyolult, ugyanakkor csekély hatású hazai területfejlesztési intézményrendszer teljes felülvizsgálata – különös tekintettel az Európai Unió strukturális és kohéziós alapokra vonatkozó szabályaira, valamint a szakpolitikai tervezésre vonatkozó hatályos magyarországi jogszabályokra.

Intézményi – *mikro* – szinten rendszeres és módszertanilag megalapozott tervező tevékenységet dolgozatomban az alábbi esetekben azonosítottam.

- *Intézményi stratégiák készítése:* a KSIR-rendeletnek megfelelő stratégiai tervező gyakorlat kialakulása – az Állami Számvevőszék mérései szerint – a közigazgatási szervek valamivel több mint felére (50-53%)

jellemző.⁸³⁰ A *makro* szinten tapasztalható szabályozási következetlenségek, illetőleg a szakpolitikai tervezés koordinálatlansága fényében ez az arány meglepően jónak tűnik. Ráadásul ez az intézményi szintű stratégiai tervező gyakorlat viszonylag egyszerűen javítható lenne a KSIR-rendelet pontosításával, illetőleg a tervező tevékenység tudatosításával (kommunikációval, edukációval, szakmai felügyelet biztosításával).

- *Intézményi költségvetések készítése*: intézményi szinten a rövidtávú, éves költségvetési tervezés intézménye jól szabályozott, az állam szervezetrendszere emellett fegyelmezetten hajtja végre a vonatkozó közpénzügyi és államháztartási jogszabályokat. *Mikro* szinten középtávú költségvetési tervezés nem jellemző, ez ugyanakkor teljesen érthető is, hiszen saját bevételek hiányában a közigazgatás alsóbb szintű szerveinél nem merülhet fel más, mint a központi igazgatás által meghatározott keretek kihasználása. Mindemellett a költségvetési tervezés intézményi szinten is teljesen bázis alapú, a programalapú költségvetési tervezés logikája itt sem tudott még elterjedni. Úgy tűnik, hogy a költségvetési tervezés *mikro* szinten sem tudott összekapcsolódni a stratégiai tervezéssel. Dolgozatomban a jelenség háttérében meghúzódó okok között a vállalatirányítási rendszerek (gazdálkodást támogató informatikai rendszerek) hiányát emelem ki, amely miatt a döntéselőkészítés – ahogyan más területeken sem – a költségvetési tervezés esetében sem tudott még intézményi szinten tény-, illetőleg adatalapú folyamattá válni.
- *Intézményi szintű operatív tervezés*: megállapítható, hogy a KSIR-rendelet (2012) és az Integritás-rendelet (2013) hatályba lépésével az elmúlt évtizedben nőtt az intézmények tervezéssel kapcsolatos tudatossága, ugyanakkor a tényleges gyakorlatról továbbra is kevés információ áll rendelkezésre. Az intézményi szintű operatív tervező gyakorlat elterjedését és egységesebbé válását láthatóan segítette, hogy az elmúlt években központosítottabbá és koordináltabbá vált a kormányzati személyügyi politika, sokat fejlődött a belső kontrollrendszer (Bkr.), továbbá az informatikai biztonságról (2013), majd az elekt-

⁸³⁰ Az Állami Számvevőszék 2018. évi integritás felmérésének adatai szerint a kérdőívet kitöltő 3454 intézmény 52%-ának volt nyilvánosan közzétett stratégiája. Ld. *A közszféra integritásának elemzése új módszertan alapján, összefoglaló tanulmány a 2018. évi Integritás felmérés eredményeiről*. Állami Számvevőszék, 2019. május, forrás: <https://tinyurl.com/4fksv7eu> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

ronikus ügyintézésről (2015) szóló törvények nyomán központosított kormányzati infokommunikációs rendszerek jöttek létre (pl. Nemzeti Távközlési Gerinchálózat, Kormányzati Felhő, Önkormányzati ASP rendszer).

- *Intézményi szintű fejlesztéstervezés:* az elmúlt évtizedekben elérhető bőséges európai uniós támogatásoknak köszönhetően a közigazgatási szervezeteknél általánosan elterjedt egy európai szinten is fejlett pályázati gyakorlat, melyhez szorosan kapcsolódik különféle projekttervek, esélyegyenlőségi és fenntarthatósági tervek készítése. Ma már alig azonosítható olyan költségvetési szerv, amely ne valósított volna meg európai uniós finanszírozású projektet. Megfigyelhető, hogy ezekben az esetekben egyre kevésbé van szükség külső pályázatírók segítségére, mivel az ehhez szükséges fejlesztéstervező és pályázatíró tudást a pályázó szervezetek fokozatosan elsajátítják. Ezen a területen hiányosságok inkább a tervezés tudatosságában, stratégiákba illesztettségében és a kivitelezés koordináltságban tapasztalható.

Amennyiben pedig – a fentebb bemutatottak alapján – Magyarországon is igazolható, hogy az állami feladatellátásban intézményesülten is jelen vannak az öntökéletesítő menedzsmentciklus (PDCA) egyes fázisai, úgy fontosnak tartottam azt is megvizsgálni, hogy a közfeladatellátó rendszeren belül milyen jogi és intézményi kapcsolatok azonosíthatók a tervező, végrehajtó, illetőleg a végrehajtást nyomon követő, ellenőrző és értékelő funkciók tekintetében. Ennek során három olyan területet találtam, ahol a központi szabályozást követően kialakult közigazgatási gyakorlatban egyértelműen tetten érhető az öntökéletesítő menedzsmentciklusra jellemző logika, sőt, tudatos rendszert alkotnak a PDCA-ciklus szerinti tervező, végrehajtó, illetőleg a végrehajtást nyomon követő, ellenőrző és értékelő funkciók.

- *Kormányzati stratégiai irányítási rendszer:* a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 2012. március 31-i hatályba lépésével Magyarországon először fordult elő, hogy a jogalkotó tudatosan alakított ki egy, a tervezésre, valamint a végrehajtás nyomon követésére, ellenőrzésére és kiértékelésére alapuló teljes irányítási ciklust. A szabályozás jelentőségét csak növeli, hogy mindez a kormányzati szakpolitikai tervezés módszertani kereteinek meghatározása céljából történt, amely így elvileg az állami működés egészére hatna. Más kérdés, hogy a KSIR-rendelet számos kompromisszum mentén, illetve több olyan hiányossággal született meg jogszabályként, amelyek fontos szerepet játszanak abban, hogy a

rendelet gyakorlati jelentősége egy évtized elteltével is meglehetősen csekély. Így például a jogszabály nem állított fel a szakmai felügyelet ellátásához és a gyakorlati alkalmazás módszertani támogatásához szükséges intézményeket, továbbá nem fogalmazott meg garanciális szabályokat és nem határozott meg szankciókat arra az esetre, ha a szabályozás címzettjei nem teljesítik a jogszabályban előírt kötelezettségeiket. A KSIR-rendelet ráadásul adós maradt a szakpolitikai tervezés, a területfejlesztési tervezés, az európai uniós fejlesztéspolitikai tervezés, valamint az államháztartási tervezés közötti összhang megteremtésével, amely miatt álláspontom szerint feltétlenül indokolt a jogszabály felülvizsgálata.

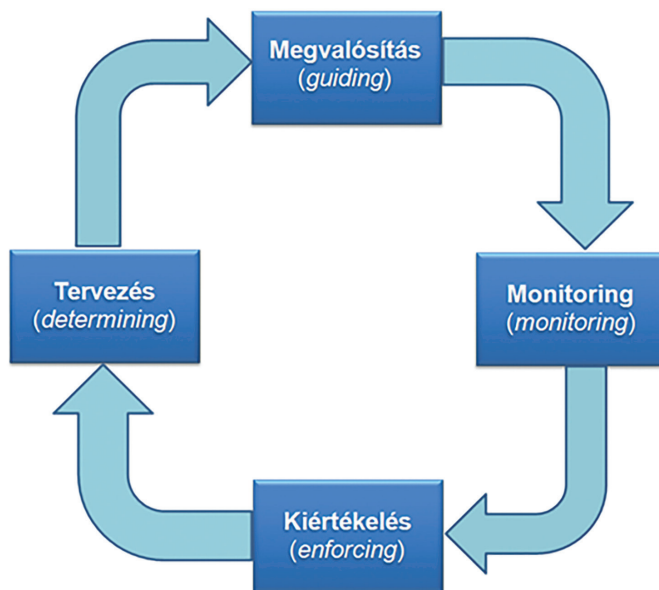
- *Az európai uniós támogatások felhasználását koordináló rendszer:* az Európai Unió Regionális Politikájának megvalósításához – a társadalmi, gazdasági és területi kohézió előmozdításához – pénzügyi eszközöket biztosító Strukturális és Beruházási Alap (ESB) támogatások felhasználását szabályozó európai uniós jogszabályok,⁸³¹ valamint a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet – a nettó befizető tagállamok érdekeinek védelme érdekében – teljesen egyértelmű módon tartalmazza és alkalmazza a PDCA-ciklus szerinti öntökéletesítő logikát. Az említett jogszabályok ilyen módon részletesen meghatározzák az európai uniós támogatások felhasználásának megtervezésére, valamint e tervek megvalósításának monitorozására, ellenőrzésére és időszakos értékelésére vonatkozó szabályokat. Az elmúlt másfél évtizedben az évi közel ezer milliárd Ft összegben lehívott európai uniós támogatások felhasználásának koordinálására létrehozott intézményrendszer jelentős hatással volt a magyar közigazgatás fejlődésére. Egyfelől azért, mert az egyes operatív programok Irányító Hatóságai a központi államigazgatáson (minisztériumokon) belül működnek, másrészt mert 2007 és 2020 között három olyan operatív programot is megvalósítottak Magyarországon, amelyek összességében mintegy 500 milliárd forint támogatást

⁸³¹ Ld. különösen az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

allokáltak közigazgatási fejlesztésekre. Az Államreform Operatív Program (ÁROP), az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP), valamint a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) megvalósítása során a kedvezményezett közigazgatási szerveknek a gyakorlatban is alkalmazniuk kellett a tervezésre, megvalósításra, nyomon követésre, ellenőrzésre és végül a kiértékelésre épülő PDCA-logikát.

- *Integritásirányítási rendszer*: az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelettel (Integritás-rendelet) létrehozott integritásirányítási rendszer a rendelet értelmező rendelkezései szerint a közigazgatás szervezeti (*mikro*) szintű irányítási és vezetési rendszereinek funkcionális alrendszere, és mint ilyen az egyes intézmények integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységét hangolja össze. Ennek során az integritásirányítási rendszer – egy OECD módszertant⁸³² azon belül pedig kimondottan is a PDCA-ciklus logikáját követve – a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletben (Bkr.) definiált kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét. Ennek ismétlődően megújuló lépései a következőkből állnak: az értékek, elvek, célkitűzések és *szabályok meghatározása (determining/planning)*, a követésükhöz szükséges *útmutatás és tanácsadás (guiding/doing)*, a megfelelés *nyomon követése (monitoring)* és szükség esetén *kikényszerítése (enforcing/acting)* útján.

⁸³² *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*” Global OECD Forum on Public Governance, Párizs, 2009. május.



27. ábra: a PDCA-ciklus beépülése az integritásmenedzsment ciklusba

Az Integritás-rendelet ezen felül – egy ugyancsak öntökéletesítő kockázatmenedzsment logikát követve – 2013-ban éves gyakorisággal tette kötelezővé az integritási és korrupciós kockázatok felmérését minden év december 31-ig, majd ez alapján egyéves korrupciómegelőzési intézkedési tervek kidolgozását a feltárt kockázatok kezelése érdekében.⁸³³ Az intézményi szintű kockázatmenedzsment (*risk management*):⁸³⁴ a kockázatomérés, a kockázatelemzés, a beavatkozások megtervezése és az effektív kockázattársítás lépésein keresztül teszi egyenként is összehasonlíthatóvá az egyes szervezeti funkciók, illetve folyamatok mentén azonosítható sérülékenységi pontokat. Ebben az esetben az öntökéletesítő kockázatmenedzsment-ciklusok jelentőségét az adja, hogy ezzel a fajta módszerességgel könnyebb körülhatárolni azokat a tevékenységterületeket, ahol fokozott odafigyelés (kontroll) és beavatkozás szükséges. A rendszeres kockázatmenedzselő tevékenységet napjainkban a Bkr.),⁸³⁵ az

⁸³³ Ld. 3. §. A korrupciómegelőzési intézkedési terv a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) kormányrendelet 15. alcíme szerinti intézményi munkaterv melléklete.

⁸³⁴ A kockázatmenedzsment fogalmát fentebb projektmenedzsment kontextusban érintettük. Itt az integritásirányítási rendszerekben belül, a szervezeti sérülékenységek mérséklésére irányuló menedzsmenteszközként foglalkozok a kockázatmenedzsmenttel.

⁸³⁵ Ld. 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésének b) pontja.

Integritás-rendelet,⁸³⁶ valamint a 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet⁸³⁷ egybehangzó következtetéssel írja elő minden magyarországi költségvetési szerv, illetőleg köztulajdonban álló gazdasági társaság számára.

3. Az előzetes kutatási kérdésekre adott válaszok

Dolgozatom bevezetőjében olyan hipotetikus kérdéseket fogalmaztam meg, mint

- „Az öntökéletesítő folyamatciklusoknak van-e helye a közigazgatásban?”
- „Az állam mennyire működtethető tervszerű alapokon?”
- „Mérhető-e a közcélú tervek teljesülése?”
- „Milyen a (köz)igazgatás és a (köz)menedzsment közötti viszony?”

Kutatásom végéhez érve a fenti kérdésekre adandó válaszok az alábbiak szerint fogalmazhatók meg.

3.1. Az öntökéletesítő folyamatciklusoknak van-e helye a közigazgatásban?

Úgy gondolom, hogy dolgozatom választ ad arra a Bevezetőben feltett kutatási kérdésre, hogy vajon *a magyar közigazgatásban is helye van-e az üzleti szférában már jól ismert, illetőleg széles körben alkalmazott öntökéletesítő folyamatoknak?* A válasz véleményem szerint egyértelmű „igen”. Tényként kell rögzítenünk, hogy *a PDCA-ciklus szerinti öntökéletesítő logika alkalmazására van már több magyarországi szabályozási precedens,* és van olyan széles körű intézményi gyakorlat is, amely mérhető, illetve elemezhető.⁸³⁸

Az egyre közismertebbé váló üzleti menedzsment technikák közigazgatáson belüli, *tipikus alkalmazási területei* az alábbiak:

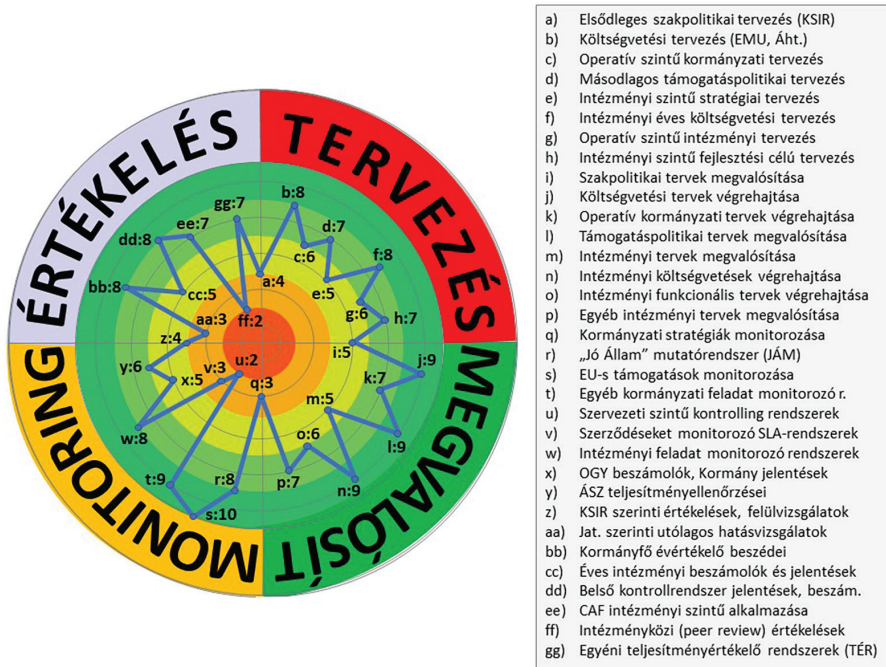
⁸³⁶ 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése.

⁸³⁷ 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 5–6. §.

⁸³⁸ Ami a mérést (monitoring) és az elemzést (értékelés) illeti, e tekintetben elsődrendű kutatási lehetőséget biztosíthatnak azok az adatok, amelyek az Állami Számvevőszéknél 2011 óta – több ezer államháztartási körbe tartozó szervezet vonatkozásában éves rendszerességgel elvégzett integritás felméréseknek köszönhetően – keletkeztek.

- *a szakpolitikai és a szakigazgatási tervezés módszertani támogatása*, melyben a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet (KSIR-rendelet) a teljes szakpolitikai ciklust leképezve – rendszert teremtő módon – tartalmazza a legfontosabb fogalmi és elvi kiinduló pontokat;
- *a támogatáspolitikai rendszerek működtetése*, különösen pedig a nemzetközi és az európai uniós támogatások felhasználását tervező, illetőleg a támogatások felhasználását koordináló *fejlesztéspolitikai intézményrendszer szabályozása*, amely vonatkozásában a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet mind a másodlagos (*makro* szintű) állami tervezés, mind a projekt (*mikro*) szintű tervezés – továbbá nyomon követés (monitoring), ellenőrzés és értékelés – vonatkozásában lényeges rendelkezéseket tartalmaz;
- *az államháztartási körbe tartozó szervezetek számára kötelezően előírt belső kontrollrendszerek működtetése*, mellyel kapcsolatban az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.), továbbá a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) és a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet tartalmaz az öntökéletesítő folyamatciklusok kialakítására vonatkozó előírásokat;
- *a korrupció visszaszorítása érdekében bevezetett integritásirányítási rendszerek*, melyek vonatkozásában az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (Integritás-rendelet), míg az állami és önkormányzati gazdálkodó szervezetek vonatkozásában a – már említett – 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet tartalmaz az öntökéletesítő folyamatciklusok kialakítására vonatkozó előírásokat.

Dolgozatom végéhez érve megállapítom, hogy – előzetes kétségeim ellenére – *a teljes PDCA-ciklus rávetíthető az állam közfeladatellátó rendszerére.*



28. ábra: a PDCA-ciklus rávetítése az állami közfeladatellátó rendszerre (saját ábra, ⁸³⁹2020)

A ciklus bezáródik, nincs „szakadás” vagy „vakfolt.” *Van ugyanakkor jónéhány terület, ahol szemmel láthatóan hiányosságok tapasztalhatók („vékony a jég”).* Ilyen a *monitorozó, ellenőrző* (‘Check!’) fázis, ahol *makro és mikro* szinten egyaránt nagyon alacsony szinten mérhető a kormányzati stratégiai dokumentumok nyomon követése, valamint a szervezeti szintű kontrolling rendszerek kialakítása és működtetése. Szembetűnő továbbá az *értékelési/beavatkozási* (‘Act!’) ciklusszakasz alacsony szintű intézményesültsége *makro és mikro* szinten egyaránt.

A gyengeségekkel szemben mindemellett az is megállapítható, hogy a magyar közigazgatás *a tervmegvalósításban* (‘Do!’) *erősséget mutat*, amelyet azonban – joggal – el is vártunk. Hasonlóan az állami tervezés (‘Plan!’) területén, ahol azonban az is látszik, hogy *a makro szintű szakpolitikai tervezés az egyes szakigazgatási rendszerekben megerősítésre szorul*, a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet pedig felülvizsgálatra érett.

⁸³⁹ A pókháló diagramon megjelenített 33 db állami funkció vonatkozásában egy 1-10-ig terjedő skálán adott értékelések a dolgozat helyzetelemző részében feltárt PDCA funkciók fejlettségének szubjektív értékelésén alapulnak. Az ábra így inkább a probléma szemléltetésben és megértésében segít.

Álláspontom szerint tehát *a William Edwards Deming féle öntökéletesítő PDCA-ciklus a magyar közigazgatás esetében is felrajzolható* – létező, értelmezhető és elemezhető jelenség, illetve modell. Látszik azonban, hogy *egy nagyon törékeny rendszerről* van szó, amelynek *kritikus pontjai*

- a szakpolitikai tervezésben, a
- a szakpolitikai tervek megvalósításának monitorozásában, valamint
- a megvalósítás végéhez közeledve az (utólagos) értékelés magyarországi intézményi megoldásaiban

azonosíthatók.

Úgy tűnik, hogy *makro szinten a négy nagy PDCA funkció külön-külön létezik, azonban egymással nem működik együtt*, melynek oka, hogy ebben a kérdésben egyelőre közigazgatási szinten nincs tudatosság – hiányzik az irányítás (a „menedzsment”). Az állami működés ilyen értelemben egy helyről nem felügyelt – a közigazgatásnak sincs egyértelműen beazonosítható gazdája – ezért *„az állam egyelőre nem menedzselt”*, és – saját megközelítésemben – valójában nem is „jó állam.”

Számomra különösen fájó, hogy – mivel a *makro* szintű menedzsment-ciklusban leginkább *a kiértékelés nem működik jól – a tervek megvalósítása során szerzett megannyi közigazgatási tapasztalat és tudás nem hasznosul a rendszerben*. Álláspontom szerint ez is fontos oka annak, hogy nemzetközi összehasonlításban továbbra is alacsony közigazgatásunk működési hatékonysága. Meggyőződésem továbbá, hogy *az így veszni hagyott tudás miatt marad alacsony szinten a közigazgatás hozzáadott értéke a szolgáltató szektorban*.

Az egész közfeladatellátó rendszert átfogóan vizsgálva – államszervezési szinten – *csak esetleges és gyenge jogi, illetőleg intézményi kapcsolatok azonosíthatók* a tervező, végrehajtó, ellenőrző és kiértékelő funkciók között. A dolgozatomban bemutatott példák is az állami közfeladatellátó tevékenységnek csupán egy-egy mozzanatát (pl. tervezés, nyomon követés) jelenítik meg, és *nincs arról szó, hogy a PDCA-ciklus szerinti öntökéletesítő logika átfogóan, rendszer szinten érvényesülne* a közjogi jogalkotásban vagy a közigazgatási gyakorlatban.

A PDCA logika – mind a szabályozásban, mind a gyakorlatban – elsősorban *intézményi (mikro) szinten érvényesül*. Érdekesnek találom, hogy az így kirajzolódó „megleپően kerek” közigazgatási PDCA-ciklus esetében a „*behorpadások*” alapvetően *az állami adatvagyon-gazdálkodás hiányára* vagy legalább is kezdetleges voltára – vezethetők vissza. A szakigazgatási rendszerekben gyűjtött, rendszerezett és elemzett adatok, illetve információk hiányában ugyanis nehéz megalapozott kormányzati stratégiai tervdokumentumokat (különösen

pl. a KSIR-rendeletben előírt országprognózisokat⁸⁴⁰) készíteni. A nem tényekkel és adatokkal alátámasztott („homályos”) tervek megvalósításának előrehaladását ugyanakkor nyilvánvalóan nehéz menetközben megfelelő indikátorok nélkül mérni, elemezni és végül kiértékelni.

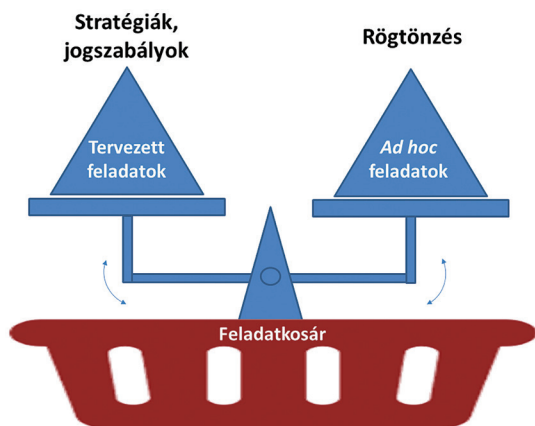
Ehhez pedig szorosan kapcsolódó probléma a méréseket végző, illetőleg a mérést módszertanilag megalapozó szakmai szereplők hiánya, egyáltalán: az egész *irányítási folyamat* – a közigazgatási szintű öntökéletesítő menedzsmen-ciklus – *gazdájának hiánya*. Ugyancsak egy ilyen szakmai felügyeletet, koordinációs feladatokat ellátó szereplő hiánya lehet az oka annak a tendenciaszerű jelenségnek, hogy a *makro* szintű állami funkciók tervező, tervmegvalósító, nyomon követő, ellenőrzés és érékelő funkciók gyakorlásához képest a közigazgatási intézmények (*mikro*) szintjein alacsonyabb szintű működés, kisebb teljesítmény látszik.

A megfelelő mennyiségű és minőségű szakigazgatási adatok hiánya, az adatvagyon hasznosításának alacsony szintje, továbbá a hiányzó módszertani központ és – végső soron – a fentebb bemutatott irányítási ciklus *gazdájának hiánya* vezet ahhoz, hogy a magyar közigazgatás nemzetközi összehasonlításban középszerű teljesítményt nyújt. Magam a legfontosabb problémának azt tekintem, hogy *az állam a PDCA-ciklus negyedik – értékelő – fázisában nem nyeri ki a szükséges információkat és tervmegvalósítási tapasztalatokat, amely miatt elmarad a tanulás, illetőleg meghiúsul az öntökéletesítés lehetősége*. Mindez számos szabályozási és intézményszervezési kérdést is felvet (lásd a IV. fejezet 4.2.1.3. alfejezetében).

3.2. Az állam mennyire működtethető tervszerű alapokon?

A dolgozatomban felvetett második kutatási alapkérdés az volt, hogy *az állam mennyire működtetendő/működtethető tervek szerint és mennyiben ad hoc alapokon?* Álláspontom szerint szerencsés esetben egy közigazgatási szervezet aktuális feladatai legalább olyan mértékig programozottak – tervek által meghatározottak – mint amilyen arányban a naponta változó *ad hoc* történésekből levezethetők. Megítélésem szerint az tekinthető optimális állapotnak, ha egy szervezet feladatkosarában a tervezett és a napi keletkezésű *ad hoc* ügyek egyensúlyban vannak.

⁸⁴⁰ Ld. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 26. §



29. ábra: A tervezett és az ad hoc feladatok egyensúlyhelyzete a „feladatkosárban” (saját ábra, 2020)

vezetékes infrastruktúrákon szolgáltató vállalatoknál is évekre előre ütemezett a vezetékszakaszok időszakos felújítása és a régi elöregedő infrastruktúra tervszerű kiváltása.

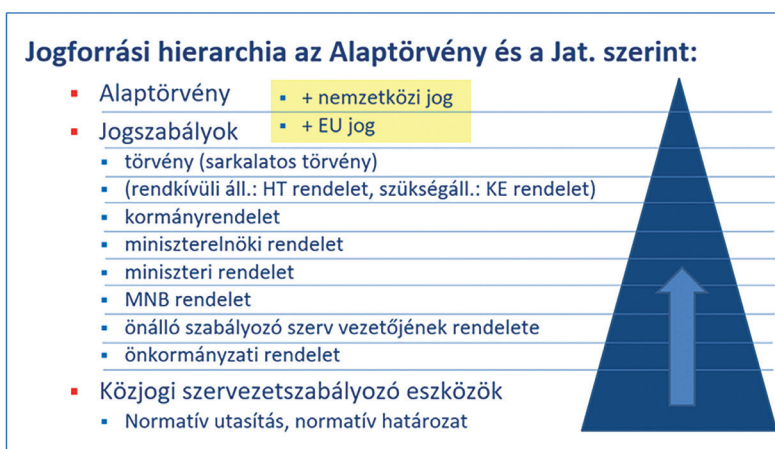
Bármilyen is legyen ez az arány, napjainkban már a közigazgatásban is széleskörűen elterjedt gyakorlat, hogy az egyes szervezetek feladataikat listászerűen megjelenítik, illetőleg valamilyen saját nyilvántartásban vezetik azzal a céllal, hogy nyomon tudják követni a feladatok állapotát (státuszát). A feladatlistákhoz egyéb intézményi megoldások is kapcsolódnak, így például rendszeres feladat státusz értekezletek, amelyek alkalmával lehetőség nyílik arra, hogy valamilyen tervszerű feladat előrehaladását hétről-hétre vagy hónapról-hónapra át lehessen tekinteni (vö. monitoring), értékelni lehessen a célok teljesülését, a határidők betartását (vö. evalváció), kezelni lehessen a menet közben felmerülő problémákat és kockázatokat, dönteni lehessen valamely szükségszerű módosításról (váltáskezelés), meg lehessen határozni az újabb feladatok felelőseit, határidőit stb.

Kutatásom elején azzal kapcsolatban, hogy az állam mennyire működtethető tervszerű alapokon, kézenfekvő kérdésként merült fel, hogy *feladata-e a közigazgatásnak szakmai koncepciók, stratégiák, programok és projektek kidolgozása?* A válaszom erre is „igen”. Egyrészt abból a józan megfontolásból, hogy egy olyan bonyolult és költséges struktúra, mint az állam, nem szervezheti feladatellátását 100%-ban *ad hoc* alapokon. Másrészt a már sokszor említett KSIR-rendelet miatt, mely részletesen szabályozza a Kormány által felügyelt államigazgatási szervezetrendszer tervezéssel kapcsolatos feladatait – beleértve, hogy a közcélú tervezés kiknek a felelőssége, illetve milyen célból, milyen rendszerességgel és milyen szakmai módszertanok szerint végzendő közérdekű tevékenység.

Hogy ez 50:50%-os egyensúlyt jelent-e, az szervezetenként, földrajzi helyenként és időszakonként eltérő. Egy nemzeti hírügynökség feladatkosarában például aligha lehetnek többségben a hosszú vagy középtávú tervekből levezetett feladatok. Nem úgy egy közútkezelő állami vállalatnál, ahol például a hidak és felüljárók időszakos karbantartása 25 évre előre ütemezett feladat, ahogyan a

Ugyancsak az állam tervező funkcióival összefüggésben merült fel kutatásom elején kérdésként, hogy milyen a jogi normák („jogtest”) és a programnormák („stratégiatest”) egymáshoz való viszonya, illetve, hogy milyen az egyes stratégiai tervdokumentumok közötti ideális viszony? Például a jogi normákhoz hasonlóan beszélhetünk-e tervek közötti hierarchiáról? A kérdés megválaszolásához az Alaptörvényt, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) és a KSIR-rendelet közötti viszonyt kellett megvizsgálnom.

Az Alaptörvény által 2012. január 1-jétől, illetőleg a Jat. által 2011. január 1-jétől bevezetett jogforrási hierarchia az alábbi ábrán foglalható össze.



30. ábra: Az Alaptörvény és a Jat. szerinti jogforrási hierarchia (saját ábra, 2020)

A fentiekhez képest a kormányzati stratégiai irányítási rendszerről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése által 2012. március 31-től bevezetett „tervforrási” hierarchia az alábbi ábrán összegezhető.

- a) nemzeti középtávú stratégia
 - b) miniszteri program
 - c) szakpolitikai stratégia
 - d) szakpolitikai program
 - e) intézményi stratégia
 - f) intézményi munkaterv
-

31. ábra: A KSIR-rendelet szerinti jogforrási hierarchia (saját ábra, 2020)

Kutatásom során érdekesnek találtam, hogy a „stratégiatest” (*corpus plani*) vonatkozásában a KSIR-rendelet által felállított tervezési alapelvek nagyon is hasonlíthatók – hozzámérhetőek – „jogtest” (*corpus iuris*) vonatkozásában az Alaptörvény és Jat. által előírt néhány jogalkotási alapelvhez. Ilyen például, hogy

- a normákat egyértelműen értelmezhető tartalommal kell megtölteni (közérthetőség, egyszerűség követelménye);
- a normáknak illeszkedniük kell a jogforrási rendszerbe (konzisztencia);
- az alacsonyabb szintű normák tartalma nem lehet ellentétes a magasabb szintű normákban meghatározott tartalommal (hierarchia).

„Jogtest” 2010. évi CXXX. tv. (Jat.)	„Stratégiatest” 38/2012. (III. 12.)Korm. rendelet
„A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.” (2.§ (1) bek.)	„A kormányzati stratégiai irányítást egyszerűen és átláthatóan kell kialakítani és működtetni.” (6.§ (7) bek.)
„A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe , c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.” (2.§ (4) bek.)	„A stratégiai tervdokumentumok egymásra épülő rendszert alkosanak, illeszkedjenek az összkormányzati célkitűzésekhez és a más szakpolitikai területekre vonatkozó stratégiai tervdokumentumokhoz, a rövidebb távú a hosszabb időtávú stratégiai tervdokumentummal összhangban legyen.” (konzisztencia) (8.§ (2) bek.)
„Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” (Alaptörvény T cikk (3) bek.) „A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes.” (Jat. 24.§ (1) bek.)	„A stratégiai tervdokumentumok közül a felsorolásban később szereplő nem lehet ellentétes a korábban szereplő stratégiai tervdokumentumban meghatározott célkitűzéssel.” (hierarchia) (8.§ (1) bek.)

32. ábra: A „jogtest”-re és a „stratégiatest”-re vonatkozó alapelvek összevetése

Ugyancsak érdekes volt kutatásom során összevetni a jogi normák és a „tervnormák” vagy „programnormák” megalkotásának egyes lépéseit a hasonlóságok és különbözőségek beazonosítása miatt. Mint látható a normaalkotás folyamata – az igény felmerülésétől az előkészítésem, a döntésem és a közlésen át – mindkét esetben nagyon hasonlóan halad. Eltérések inkább csak megfogalmazásokban azonosíthatók. Például ami a jogalkotás során „kodifikálás,” az a tervnormák megalkotása során „tervezés”, ami a jogszabályok végrehajtása során „jogalkalmazás”, az a tervek esetében „megvalósítás.” További fontos különbség, hogy elfogadást követően a jogszabályokat jogi normaként „kihirdetik,” addig a ter-

normákat – általában közjogi szervezetszabályozó eszközökben (országgyűlési határozatokban, kormányhatározatokban, miniszteri utasításokban) – „közzéteszik.” Végezetül a legfontosabb különbség, hogy míg a jogi normák megsértése – fegyelmi, szabálysértési, büntetőjogi, polgári jogi és munkajogi – szankciókat von maga után, addig a tervnormák megsértése folytán leginkább csak politikai – esetleg fegyelmi, költségvetési – felelőségek keletkezhetnek, és azok is csak a tervezés felelőseinek oldalán. (Megjegyzem, hogy utóbbi érvényesítésére magam még nem is láttam példát a pályafutásom során.)

Normaalkotási lépések	Jogi norma (<i>ius</i>)	Program norma (<i>planus</i>)
Igény felmerülése	Külső/belső esemény Utólagos hatásvizsgálat	Mérés, nyomon követés Értékelés, felülvizsgálat
Előkészítés I.	Szabályozási koncepció Hatáselemzés	Tervkoncepció készítése Helyzetelemzés
Véleményezés I.	Szakmai konzultáció	Vezetői visszamutatás
Előkészítés II.	Normaszöveg kodifikálása	Tervezés, programozás
Véleményezés II.	Közigazgatási egyeztetés Társadalmi véleményezés	Partnerségi/társadalmi véleményezés
Döntés/elfogadás	Jogszabály	Közjogi szervezet- szabályozó eszköz
Közlés	Kihirdetés	Közzététel
Végrehajtás	Jogalkalmazás	Megvalósítás
Szankció	Fegyelmi, szabálysértési, büntető, polgári, munkajogi	Politikai, fegyelmi, költségvetési

33. ábra: A jogalkotás és a tervezés egyes lépéseinek összevetése

A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a tervek között egyértelműen felállítható egy hierarchikus rendszer, továbbá, hogy a tervnormák és jogi normák közötti viszony már napjainkban is rendezettebb, mint azt elsőre – kutatásom elején – feltételeztem. Kisebb korrekciókra itt inkább Jat. vonatkozásában lenne szükség, mivel a törvény 23. §-a szerinti „cselekvési program” fogalom jelenleg minden más jogi szabályozásból „kilóg” – leginkább a KSIR-rendelet szerinti intézményi stratégiáknak vagy munkaterveknek lenne megfeleltethető.

Nagyobb korrekciókra lenne szükség ugyanakkor a KSIR-rendelet esetében, melynek végrehajtása az évezred második évtizedének végére szinte teljesen elsikkadt. Az okok között – a III. fejezet 1.1.2. alfejezetben leírtakon felül – bizonyosan jelentősége van a vezetői elkötelezettségnek, és annak, hogy a tervszerűség – az átláthatóság és az elszámoltathatóság növekedésén keresztül –

közvetlenül befolyásolja azt a vezetői felelősséget, amelyet a személyi állomány esetenként éppen, hogy kerülni igyekszik. Mindez ugyanakkor olyan, közigazgatási kultúraváltással kapcsolatos kérdéseket is feszeget, amely e dolgozatnak nem tárgya.

3.3. Mérhető-e a közcélú tervek teljesülése?

Harmadik kutatási alapkérdésem, hogy *ki, hogyan és kinek az érdekében mérhető a közcélú tervek teljesülését?*

Kutatásom során 33 db olyan tényezőt azonosítottam (ld. a 28. ábrát a IV. fejezet 3.1. alfejezetében), amellyel az öntökéletesítő folyamatciklusok léte, minősége megmérhető az ezredfordulót követő második évtized magyar közigazgatásában. Ezek között 17 db kapcsolódik a közcélú tervek teljesülésének méréséhez, melyeken belül 9 db *makro* szinten, míg 8 db tényező *mikro* szinten segít megítélni, hogy a közigazgatás mennyiben foglalkozik a közcélú tervek megvalósításának monitorozásával, ellenőrzésével (*'Check!'*), illetőleg értékelésével és – ehhez képest – a szükség szerinti beavatkozások megtételével (*'Act!'*).

PDCA <i>makro</i> közigazgatási szinten	PDCA intézményi (<i>mikro</i>) szinten
Monitorozás, ellenőrzés (<i>'Check!'</i>)	Monitorozás, ellenőrzés (<i>'Check!'</i>)
1. A kormányzati stratégiai dokumentumok nyomon követése a KSIR-rendelet szerint	1. Szervezeti szintű kontrolling rendszerek kialakítása és működtetése
2. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem által kidolgozott Jó Állam Mutatórendszer (JÁM)	–
3. Az európai uniós támogatások felhasználásának monitorozása és ellenőrzése (EU 2020)	2. Szerződések teljesítésének nyomon követésére alkalmas SLA-rendszerek
4. Egyéb feladat-monitorozó rendszerek (Jogalkotási program, Kormány munkaterv)	3. Különböző intézményi szintű feladat-monitorozó rendszerek
Értékelést követő beavatkozás (<i>'Act!'</i>)	Értékelést követő beavatkozás (<i>'Act!'</i>):
1. Az Országgyűlés és a Kormány részére benyújtott beszámolók, illetve jelentések	1. Az intézmények éves jelentései, beszámolói
2. Az Állami Számvevőszék teljesítményellenőrzései	2. A belső kontrollrendszer működtetéséhez kapcsolódó értékelés, integritás jelentések
3. A KSIR-rendelet szerinti értékelések és felülvizsgálatok	3. A Közös Értékelési Keretrendszer (CAF) intézményi szintű alkalmazása
4. A jogalkotási törvény szerinti utólagos hatásvizsgálatok	4. Intézményközi értékelések (<i>peer reviews</i>) alkalmazása
5. A kormányfő éwertékelő beszédei	5. Egyéni teljesítményértékelő rendszerek működtetése intézményi szinten

A fentiekkel kapcsolatos helyzetértékelést részletesen bemutattam a III. fejezet 3. és 4. alfejezetében. Ebből jól látszik, mely szereplők („Kik?”) és mely területeken („Hol?”) végeznek méréseket, továbbá, hogy a magyar közigazgatás napjainkban milyen módszereket alkalmaz a tervszerű feladatellátás nyomon követésére (monitoring), valamint az elért kimenetek (*outputs*), eredmények és hatások (*effects*) értékelésére („Hogyan?”).

Megállapítottam, hogy bár Magyarország Kormánya 2012 tavaszán a KSIR-rendeletben előírta kormányzati stratégiai tervdokumentumok végrehajtásának monitorozását, rendszeres értékelését és utólagos felülvizsgálatát,⁸⁴¹ – a teljes PDCA-ciklust tekintve – *a legnagyobb lemaradás a közcélú tervek megvalósításának monitorozásában és rendszeres kiértékelésében tapasztalható.*

Az indikátor képzés és a monitorozás tekintetében ugyanakkor mostanra lényegesen több tudás, és gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésre, mint a KSIR-rendelet megalkotásának idején – köszönhetően a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen 2013-ban felállított Jó Állam Kutatóműhely tevékenységének, melynek küldetése, hogy a „jó állam” működése, fejlesztése és folyamatos reformja érdekében, tudományosan megalapozott mérési, értékelési módszertant, adatbázist és indikátorkészletet hozzon létre, továbbá hogy ezt kezelje és folyamatosan naprakészen tartsa.⁸⁴²

A Nemzeti Közzolgálati Egyetemen kidolgozott módszertan alapján előzetesen meghatároztak 6 db hatásterületet, melyek segítségével a jó államon belül az egyes kormányzati képességeket – erősségek, illetőleg gyengeségek szerint – évről-évre megméri. A hatásterületeken belül további dimenziókat határoztak meg, melyek az egyes hatásterületeken belül a legmarkánsabb, konkrét jelenségeket ragadják meg.”⁸⁴³ A Jó Államot monitorozó rendszer legalsó szintjén az egyes dimenziókhoz tartozó indikátorok jelennek meg, melyek hivatalos adatforrásból származnak és minimális mértékben tartalmaznak szubjektív elemeket. Összességében a Jó Állam Jelentések struktúráját „egy 6 × 5 × 5-ös mátrix alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt indikátor tartozik.”⁸⁴⁴

A legutóbbi – 2019. évre vonatkozó – Jó Állam jelentés eredményei alapján

⁸⁴¹ Ld. a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 20–23. §-ait.

⁸⁴² KAISER (2019) i. m. Bevezetés 6.

⁸⁴³ Ugyanott 7.

⁸⁴⁴ Uo.

- a „3. Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” hatásterületen fejlesztendő területek azonosíthatók az állami beruházásokban és a humán tőke fejlesztésében;
- a „4. Fenntarthatóság” hatásterületen további fejlesztések indokoltak az energia- és vízgazdálkodás, a környezeti terhelések (kibocsátások), valamint a társadalmi fenntarthatóság területén;
- az „5. Demokrácia” hatásterületen fejlesztendő területként lett beazonosítva a demokratikus joggyakorlás lehetőségeinek biztosítása.

Helyzetelemzésemben megállapítottam, hogy bár a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Jó Állam Mutatórendszere egy nagyon fejlett – igényesen kivitelezett és komplex – mérési rendszer, a szakpolitikai tervezéssel való kapcsolata csak közvetett, mivel az elsődleges (*makro* szintű) állami tervezéshez jogszabályi előírás hiányában nem kapcsolódik. A JÁM indikátorrendszerét ugyanakkor alkalmazni kezdte európai uniós támogatáslebonylító rendszer, a Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) keretében megvalósított támogatási konstrukcióknak (pályázatoknak, kiemelt projekteknek) ugyanis vállalásokat kell tenniük a Jó Állam Mutatók teljesítésére. (Részletesebben lásd a III. fejezet 3.1.1.2. alfejezébe írtakat.)

A fentiek világos választ adnak arra kérdésre is, hogy „kinek az érdekében” történik a közcélú tervek teljesülésének megmérése. Mivel a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Jó Állam Jelentései mind az interneten, mind pedig nyilvános kiadványként évente publikálásra kerülnek, levonható az a következtetés, hogy a közcélú tervek teljesülésének megmérést az állam az egész társadalom – ezen belül a demokratikus választójoggal rendelkező és a közügyek iránt érdeklődő polgárok – érdekében végzi, amelynek így a fékek és egyensúlyok alkotmányos rendszerében is egyre nagyobb jelentősége lehet a következő években.

3.4. Milyen a (köz)igazgatás és a (köz)menedzsment közötti viszony?

Dolgozatom utolsó fontos kutatási kérdése arra vonatkozott, hogy napjainkban *mi a magán igazgatás és a közigazgatás – ezen belül a menedzsment és a közigazgatási menedzsment – közötti viszony?* Ugyancsak fontosnak tartottam annak a közigazgatás és a közmenedzsment közötti viszonyhoz az értékelését,

amely *Jenei György* szerint⁸⁴⁵ meglehetősen közeli helyzetet jelent, mint hogy a közmenedzsment a hagyományos közigazgatás megújítására adott egyik válasznak is tekinthető.

A fenti kérdések megválaszolásának több mint száz oldalt szenteltem a II. fejezet 2. alfejezetében („A közigazgatás és a menedzsment találkozása”).

- Ebben történelmi kitekintést is alkalmazva, hosszasan elemeztem a közjogi és a magánjogi igazgatási rendszerek egymáshoz való viszonyát („közjogi rendszerek magánjogiasodása,” „magánjogi rendszerek közjogiasodása,” „átjárhatóság a közigazgatási és magán igazgatási rendszerek között”).
- Részletesen bemutattam a menedzsmentciklus – ezen belül az öntökéletesítő menedzsmentciklus (PDCA) – fogalmának kialakulását.
- A fogalom amerikai előzményeire is felhívva a figyelmet, foglalkoztam a közmenedzsment fogalmával, amely kapcsán fontosnak tartottam jelezni, hogy
 - bár a „közmenedzsment” a *public management* angol kifejezés egyszerű magyar fordítása, ebben ugyanakkor a „*menedzsment*” kifejezés azért nem fordítandó tovább irányításra vagy vezetésre, mert időközben a *menedzsment* szó – szép fokozatosan – a magyar nyelvben is önálló jelentéstartalmat nyert;
 - a közmenedzsment fogalmát szükséges lenne kiegészíteni olyan kötelező fogalmi elemekkel, mint az időszakosan megújított tervezés (*‘Plan’*), a programozott megvalósítás (*‘Do’*), a folyamatos nyomon követés (*‘Check’*), valamint a standard szempontok szerinti kiértékelést követő beavatkozás (*‘Act’*).
- A II. fejezet 2.3. alfejezetében ismertettem azzal kapcsolatos nézeteimet, hogy a bevált menedzsment eszközök (*management tools*) – és különösképpen a menedzsment rendszerek (*management systems*) – hogyan épülnek be Magyarországon is a tételes jogba „irányítási rendszerek” formájában:
 - helyzetelemzéseken, auditokon, modellkísérleteken (*pilots*), jó gyakorlatokon (*best practices*) keresztül eljutunk standard megoldásokhoz;
 - nemzetközileg elismert szakmai standardokon, szabványokon és módszertani szabályozásokon (metodológiákon) keresztül az angolszász pragmatizmus csendben belopakodik a tételes

⁸⁴⁵ JENEI (2006) i. m. 87–90.

európai jogba, és formálja a kontinentális – ezen belül pedig a magyarországi – jogfejlődést.

Ez utóbbi folyamatot a magyar jogfejlődés szempontjából olyan lényegesnek találtam, hogy az alábbi ábrán foglaltam össze.



34. ábra: az angolszász „pragmatizmus” hatása a magyar jogrendszerre (saját ábra, 2020)

- Ezt követően a II. fejezet 2.6. alfejezetében mutattam be a dolgozatomban című is választott „menedzselt állam” koncepciót, melynek lényege, hogy amikor a „közmenedzsment” fogalma mögött a nívót – a „közigazgatás” fogalomhoz képest a többlettartalmat – keressük, akkor a különbség leginkább abban határozható meg, hogy *egy* „menedzselt állam” irányított.
- Végezetül a „jó állam” és a „menedzsment állam” egymáshoz való viszonyára kitérve a II. fejezet 2.5. alfejezetében igyekeztem felhívni a figyelmet az államszervezést megalapozó *Platóni* négy erényre (*bölcsesség, bátorság, mértékletesség, igazságosság*), ezek közül is a *bölcsességre*, mellyel kapcsolatban Platón úgy fogalmaz, hogy az „az

egész állam érdekében való döntéshozás tudománya, a jó elhatározás képessége.”⁸⁴⁶

4. Javaslatok

Dolgozatom végéhez érve, az alábbiakban fogalmazom meg általános jellegű, illetve konkrét javaslataimat.

4.1. Általános jellegű javaslatok

4.1.1. A jó állam koncepció kiegészítése a „menedzselt állam” gondolatiságával

Legfontosabb generális javaslatom a „Jó Állam” koncepció kisebb mértékű újra gondolása és kiegészítése a „menedzselt állam” követelményével. Utóbbi lényege, hogy a „menedzselt állam” – és így a „jó állam” is – *irányított*, melynek további fontosabb gondolati elemei a következők szerint foglalhatók össze.

- A „jól menedzselt” – tehát irányított – államban kézenfekvő, hogy az irányításnak (*management*, avagy rendszer szinten inkább: *governance*) *legyen egy jól meghatározható és mindenki számára egyértelmű kiinduló pontja*, amely célokat határoz meg és döntéseket hoz. Ez a jó állam esetében maga a Kormány mint testület – más szóval az ország vezetése, a „Menedzsment” – nagy betűvel. Ebben idáig nincs újdonság, abban azonban már lehet, hogy a kormányfők és a kormánytagok felismerik-e, alkalmazzák-e az öntökéletestő folyamatciklusok kialakításában rejlő lehetőségeket.
- Egy jól menedzselt államban *mindig és minden szereplő számára világossá kell tenni a társadalmi és gazdasági célokat* (ld. „országstratégia”). Ezt követően az erőforrás-felhasználást ezeknek a céloknak az elérése érdekében illik előre megtervezni („*planning*”), majd a megvalósítást folyamatosan nyomon követni, mérni („*doing*” / „*monitoring*”), illetőleg az eredményeket rendszeres időközönként kiértékelni és szükség esetén dönteni a további beavatkozásokról („*evaluating*” / „*acting*”). Álláspontom szerint ez a – ciklikus megújuláson alapuló, önmagát tökéletesítő (PDCA) – működési logika az,

⁸⁴⁶ PLATÓN i. m.

amit a „közmenedzsment” fogalma mögött is értékesnek tekinthetünk, és amelynek államjogi adaptációját dolgozatomban reális javaslatként felvethetem.

- Egy jól menedzselt államban *az irányítás fokmérője nem lehet más, mint a társadalomra és a gazdaságra gyakorolt hatások mértéke és iránya*, valamint – ezek következtében – a lakosság és a vállalkozások elégedettségi szintjének változása. Ehhez mérő rendszereket (módszereket, eljárásokat, eszközöket) kell bevezetni, meg kell kezdeni a rendszeres mérést, bevett gyakorlattá kell tenni a mért eredmények időszakos elemzését, a tapasztalatok kiértékelését, majd ez alapján a következtetések levonását (vö. *‘lessons learned’* – tudásfejlesztés, tanulás).
- Egy jól menedzselt államban – ahogyan azt a dolgozatomban *Magyary Zoltán és Bibó István* példáin is bemutattam – *a jogi és az eredményességi szempontok nem kell, hogy kizárják egymást*. Egy megfelelően irányított államban helye van a legkorszerűbb menedzsment technikáknak és módszereknek, de nem bármi áron és nem bármilyen formában. Egy jogállamban természetesen továbbra is a legfontosabb szempont a hatalomgyakorlás garanciális szabályainak betartása – még akkor is, ha azok gazdaságossági, eredményességi vagy hatásssági szempontból nem feltétlenül bizonyulnak észszerűnek. Ennek megítéléséhez mindemellett korlátozás nélkül kell biztosítani a külső ellenőrizhetőség lehetőségét, melyhez alkalmazni kell a közigazgatás adatrendszerein felépülő fejlett monitoring és kontrolling eszközöket (informatikai rendszereket, szoftveres alkalmazásokat).

A „jó állam” koncepciónak a „menedzsment állam” ismérveivel való kiegészítéskor feltétlenül *irányt kell, hogy mutasson a Platón által is megfogalmazott – államszervezést megalapozó – négy erény:*

- a bölcsesség,
- a bátorság,
- a mértékletesség és
- az igazságosság.

Ezek közül is javaslok megkülönböztetett figyelmet szentelni a *bölcsesség*-nek, mellyel kapcsolatban Platón is úgy fogalmazott, hogy az „az egész állam

érdekében való döntéshozás tudománya és a jó elhatározás képessége.”⁸⁴⁷ Itt véleményem szerint nem lehet nem felfigyelni két olyan ókori gondolati elemre, amely a modern menedzsment tudományok oldaláról közelítve is fontos fogalmi eleme a „jó kormányzásnak”, illetve a „jó államnak.” Ilyen:

- „*a jó elhatározás képessége,*” melyben a stratégiai menedzsment, mint vezetői képesség jelenik meg, a jó elhatározásokhoz ugyanis nyilvánvalóan nélkülözhetetlen a külső körülmények és a belső adottságok alapos felmérése („helyzetelemzés”), a lehetőségek és a veszélyek mérlegelése, a kívánt célállapot („jövőkép”) megfogalmazása, majd az ahhoz vezető legmegfelelőbb („jó”) út kiválasztása („stratégia”);
- „*az egész állam érdekében való döntéshozás tudománya,*” mellyel kapcsolatban napjainkban a megalapozott kormányzati döntés-előkészítés követelményét lehet megfogalmazni, amely kapcsán olyan menedzsment eszközök sorolhatók fel, mint a stratégiai menedzsment, a projektmenedzsment, az információ-, tudás- és adatmenedzsment, a minőségmenedzsment, valamint – ezekhez kapcsolódóan – előzetes és utólagos hatáselemzések, valamint költség-haszon elemzések készítése.

4.1.2. A jó állam számára is hasznos menedzsmenteszközök elterjesztése a közigazgatásban

Bár Platón a bölcsesség mellett az igazságosság erényét tartotta fontosnak kiemelni, jó magam – napjaink társadalmi értékdilemmáira is válaszul – a *mértékletesség követelményére (erényére) javaslom felhívni a figyelmet, mely Platón szerint nem rendelhető sem a vezetőkhöz, sem az örökhöz, hanem annak „az egész államot át kell hatnia.”*⁸⁴⁸ 2010-ben Magyarországon ezt a Nemzeti Együttműködés Programja úgy fogalmazta meg, hogy a *jó állam* a társadalmiság képviselője, mely alapvetően *az emberekért van*, és amellyel kapcsolatban a kormányok elsődleges feladata *„az állam ésszerű és hatékony működtetése.”*⁸⁴⁹ Egy évtized elteltével úgy látom, hogy az ésszerű és hatékony állami működés eléréséhez a dolgozatomban ismertetett menedzsmenteszközöket is célszerű lenne bevetni. Ezek között is megkülönböztetett figyelmet érdemelnének a

⁸⁴⁷ PLATÓN i. m.

⁸⁴⁸ Uo.

⁸⁴⁹ A Nemzeti Együttműködés Programja, 2013. május 22., 13., 27/2010. (V. 29.) OGY határozat a miniszterelnök megválasztásáról és a Kormány programjának elfogadásáról, forrás: www.kormany.hu

szervezeti erőforrás-tervező és erőforrás-menedzsment rendszerek (*Enterprise Resource Planning Systems – ERPS*), melyek fokozatos elterjedése a magyar közigazgatásban is fokozatosan magával kell, hogy hozza standard

- beszerzés- és költségmenedzsment,
- humán-erőforrásmenedzsment,
- adatmenedzsment,
- információ- és tudásmenedzsment,
- valamint minőségmenedzsment rendszerek kialakítását és üzemeltetését.

4.1.3. Nagyobb figyelem a digitális államra és a közigazgatási informatikára

A jó állam számára hasznos menedzsmenteszközök közigazgatási elterjesztésében természetesen a folyamatos fejlesztés – *az öntökéletesítő (PDCA) menedzsment ciklusok logikájának gyakorlatba építése – jelenti a kulcsot*, melyre azonban Magyarországon eddig több okból (pl. a szükséges tudás és költségvetési források hiánya miatt) nem volt lehetőség. Úgy vélem, hogy ezen a területen máris fontos változásokat hozott a szervezeti folyamatok digitális transzformációja – a dokumentum alapú eljárásrendek helyett információ alapú elektronikus *workflow*-k kialakítása. Mindezek eredményeként a közigazgatási szervezeteknél egyre szélesebb körben terjednek el olyan informatikai alkalmazások, amelyekbe már eleve kódolva van az öntökéletesítő folyamatciklusok logikája. (Gondoljunk csak a különböző projektmenedzsment, beszerzés-menedzsment, HR-menedzsment, kockázatmenedzsment vagy adatmenedzsment szoftverekre!)

Mindez várhatóan a feje tetejére fogja állítani az eddigi intézményszervezési és közigazgatásfejlesztési logikákat, és könnyen előfordulhat, hogy *a felülről diktált közigazgatási reformok helyett az alsóbb szinten bevezetett, komplex informatikai megoldások gyakorolnak majd nagyobb hatást az állam működésére*. Ezért is harmadik generális a javaslatom arra irányul, hogy mind a Kormány, mind a magyar közigazgatástudomány fordítson nagyobb figyelmet a digitális államra és a közigazgatási informatikára.⁸⁵⁰

⁸⁵⁰ Részletesebben ld. SÁNTHA (2015) i. m. 71–74.

4.2. Konkrét javaslatok

Konkrét javaslataimat az alábbiak szerint csoportosítom:

- a „menedzselt állam” szintjére történő eljutáshoz szükséges lépések,
- hasznos menedzsmenteszközök elterjesztése a közigazgatásban,
- a digitális állam és a közigazgatási informatika megerősítéséhez szükséges beavatkozások.

4.2.1. A „menedzselt állam” szintjére jutáshoz szükséges beavatkozások

A „menedzselt állam” szintjére történő eljutáshoz Magyarország esetében az öntökéletesítő folyamatciklus (PDCA) mind a négy dimenziójában szükséges beavatkozásokat tenni.

4.2.1.1. Tervezés (*‘Plan’*):

Bár a kormányfő rendszeres évértékelő beszédei (ld. a III. fejezet 4.1.5. alfejezetében írtakat) arról tanúskodnak, hogy a Kormány rendelkezik egy, az ország társadalmi és gazdasági fejlődését hosszabb távon meghatározó stratégiával, ennek tartalma és keretei nyilvánosan nem elérhetők, nem dokumentáltak. Az Országgyűlés által 2010. május 29-én elfogadott Nemzeti Együttműködés Programja (Kormányprogram) szintén immár több mint egy évtizedes. Éppen ezért egy hosszabb távú „országstratégia” kidolgozása, dokumentálása és társadalmi vitára bocsátása – álláspontom szerint – nem csak a jó állam koncepció kiteljesítésének és a menedzselt állammal szemben támasztható követelmények teljesítésének, de a Nemzeti Egység nevében történő politizálásának is fontos előfeltétele lenne. Ennek hiányában a társadalmi és gazdasági szereplőknek nehéz azonosulnia az olyan kérdésekkel, mint hogy milyen lesz Magyarország demográfiai pályája, mi az ország nemzeti ipara (pl. valóban az autógyártás?), egyáltalán milyen energiahordozókra (milyen környezetterheléssel) alapozható a gazdaság 2050-ig (lásd a paksi erőmű-beruházásokkal kapcsolatos kérdéseket).

Mivel az irányított állam „Menedzsmentje” időszakosan – általában a szerdai kormányülések alkalmával – találkozik, fontos továbbá, hogy az egész állam érdekében való döntéshozás tudományát és a „jó” elhatározásának Platóni képességét valaki vagy valami akkor is gyakorolja, ha a Kormány éppen

nem ülésezik. Egy ilyen „*agytrösztöt*” (ld. *Strategy Unit*) más kormányok,⁸⁵¹ illetve a nagyobb nemzetközi szervezetek is fenntartanak.⁸⁵² Magyarországon, 1999 és 2002 között ilyen szerepet töltött be az első Orbán-Kormány idején a Miniszterelnöki Hivatal szervezetén belül kialakított Stratégiai Elemző Központ (STRATEK). Sólyom László köztársasági elnök 2009-ben – a kiszélesedő társadalmi és gazdasági válságot, valamint a sodródó kormányzást érzékelve – hasonló kezdeményezést tett a Bölcsek Tanácsának felállításával, valamint e négyfős testület javaslatának nyilvános közzétételével.⁸⁵³

A fentiek felül fontos lenne a már meglévő tervek, stratégiai elképzelések és egyéb írott szakpolitikai dokumentumok összegyűjtése, rendszerezése és elérhetővé tétele úgy a szakmai felhasználók, mint a szélesebb nyilvánosság számára (kormányzati stratégiák tára), valamint a kormányzati munkában részt vevő tervező szakemberek rendszeres fórumának megteremtése (tervezésszakmai hálózat).

4.2.1.2. Tervmegvalósítás ('Do'):

Magyarországon – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. § (1) bekezdése alapján – a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) ellenőrzési jogkörébe tartozik a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésese. A KEHI az ellenőrzési tevékenységét a Kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi. Kormánydöntés, illetőleg a miniszterelnök utasítása alapján ugyanakkor a KEHI elnöke soron kívüli ellenőrzést is elrendelhet. Álláspontom szerint egy ilyen *KEHI vizsgálatra* még az előtt szükség lenne, hogy a kormányzati stratégiai irányítás ügyében bármilyen szervezetszabályozási vagy

⁸⁵¹ Ld. például az Egyesült Királyságban 2002 és 2010 között a miniszterelnök stratégiai ügyekért felelős osztályát (*Prime Minister's Strategy Unit, Cabinet Office*), Hollandiában a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárának a feladata a stratégiai koordináció, akit egy 40 fős tanácsadó testület tagjai, illetőleg felsőoktatási intézmények segítenek ebben. Japánban ugyancsak a Miniszterelnökségen belül kialakított, stratégiai ügyekért felelős részleg (*Strategy Unit in the Cabinet Secretariat*) segíti a Kormányt és a kormányfő munkáját.

⁸⁵² Ld. az Európai Unióban a Bizottság Főtitkárságán a három főtitkárhelyettes közül az egyik kifejezetten az EU stratégiai kérdéseiről (stratégiai tervezés, végrehajtás monitorozása, kiértékelés) felelős ehhez rendelt az Európai Politikai Stratégiai Központ (EPSC), mely korábban Európai Politikai Tanácsadói Iroda (BEPÁ) néven volt ismert. Az OECD-nél ugyancsak a Főtitkárságon felelősséget vállalt Stratégiai Előrejelző Egység (*Strategic Foresight Unit*) koordinálja a stratégiai tervezést továbbá nyomon követi azokat a globális változásokat, amelyekre az OECD igazgatóságainak reagálnia kell. Az ENSZ esetében a Stratégiai Tervező Hálózat (UNSPN) közel 30 szervezetet tömörít, melyet közvetlenül a főtitkár és a koordinációért felelős végrehajtó testület (CEB) felügyel.

⁸⁵³ CSERMELY–FODOR–JOLY–LÁMFALUSSY–SÓLYOM i. m.

jogalkotási lépés történe Magyarországon. Fontos lenne tehát megvizsgálni, hogy – lassan egy évtized elteltével – a Kormány alatti szervek miért nem teljesítik az alábbi jogszabályokban előírt – tervezéssel, tervmegvalósítással és méréssel összefüggő – kötelezettségeiket:

- a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet (KSIR):
 - a rendelet hatályának felülvizsgálata: a kormányzati főhivatalok⁸⁵⁴ tervezési kötelezettségének tisztázása (3. §);
 - a stratégiai irányítási rendszer működtetésére vonatkozó módszertani iránymutatások közzététele (10. §);
 - olyan fontos kormányzati stratégiai tervdokumentumok elkészítése, mint országelőrejelzés, nemzeti középtávú stratégia, miniszteri programok (26–28. §);
 - a kormányzati stratégiai tervdokumentumok társadalmi egyeztetésre bocsátása, az elfogadott dokumentumok nyilvános elérhetőségének biztosítása (15–19. §);
 - a tervek megvalósításának nyomon követése, rendszeres értékelése és felülvizsgálata, az ezzel kapcsolatos beszámolók és jelentések nyilvános elérhetőségének biztosítása (20–23. §);
- jogi szabályozási *hatásvizsgálati szabályozás*:
 - a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat., 17., 21. §) és a Kormány ügyrendje (9./b) pont) is előírja a hatásvizsgálatok elvégzésének kötelezettségét,
 - az elmúlt években teljesen kiüresített 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet elvileg részletezné az előzetes és utólagos hatásvizsgálatra vonatkozó szabályokat;
- a *döntéselőkészítéshez szükséges adatok* hozzáférhetőségének biztosításáról szóló 2007. évi CI. törvény, mely a központi államigazgatási szervek esetében lehetővé teszi a közfeladatok ellátásához szükséges – így a döntéselőkészítő, illetve jogalkotási célú – közérdekű adatokhoz való ingyenes hozzáférést;

Mivel a fenti jogszabályok tartalmuk és formájuk szerint is korszerű szabályozást tartalmaznak, a további stratégiai döntések meghozatala előtt célszerű alaposabban is körüljárni, hogy a meglévő szabályok figyelmen kívül hagyá-

⁸⁵⁴ Ld. a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 2. § (3) bekezdése alapján kormányzati főhivatal a Központi Statisztikai Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal.

sának mi a pontos oka? Ismeret- vagy kompetenciahiány, időhiány, rossz folyamatok (nem megfelelő eljárás-szabályozás, *workflow*-k hiánya), döntéshozói igények/elvárások hiánya, szankciók/ösztönzők hiánya?

4.2.1.3. Nyomon követés, mérés, értékelés ('*Chek*' & '*Act*):

A KEHI-vel ellentétben saját kutatásom *módszertanilag nem alkalmas arra, hogy egy átfogó – a kormányzati döntéselőkészítésben résztvevő szervekre kiterjesztett – vizsgálatban tárja fel, hogy a kormányzati döntéselőkészítés – a tervezés és a jogalkotás – jelenleg mennyire tényszerű, mennyiben tekinthető adatalapúnak. Álláspontom szerint ezért egy – a KEHI, illetve a Kormányiroda által lefolytatott – átfogó kormányzati ellenőrzés keretében azt is vizsgálni célszerű, hogy az előterjesztők mennyiben támaszkodnak adatokra az egyes kormány-előterjesztésekben.*

- Fontos lenne tételesen is megvizsgálni (a különböző előterjesztőknél, arányosan), hogy az egyes előterjesztésekben mi alapozza meg a döntést?
 - Semmi?
 - Becslések?
 - *Ad hoc* mérések?
 - Bármilyen szakigazgatási adat?
 - Statisztikai adat?
 - Megfelelő módszerességű hatásvizsgálatok?
 - Pilot projektek tapasztalatai?
- Célszerű lenne külön is foglalkozni azzal, hogy vajon a közszférán belül rendelkezésre álló adatok kezelői kérésre átadják-e adataikat a döntéshozóknak, a szakigazgatási tervező, illetve jogalkotó szervezetnek.
- A további intézkedések és különösen a képzési feladatok meghatározása miatt is célszerű lenne egy intézményi rangsort is felállítani a tekintetben, hogy mely szervek teljesítenek jobban vagy rosszabbul.
- Amennyiben egy vizsgálat a meglévő szabályozás negligálásának okaként – részben vagy egészben – az adatkezelők mulasztását vagy alkalmazottaik felróható magatartását állapítaná meg, úgy fontos lenne megtalálni a módját – szankciók bevezetésével – a törvényi rendelkezések kikényszerítésének.

A későbbi vizsgálat eredményeitől függően – ahol ez szükséges – célszerű megerősíteni annak jogszabályi háttérét, hogy kormányzati döntéseket meghoz-

ni, kormányzati stratégiákat kidolgozni, illetve jogszabályokat megalkotni csak megfelelő adatokkal alátámasztott elemzések (hatásvizsgálatok) alapján legyen megengedett, és ezekben az elemzésekben (hatásvizsgálatokban) el kellene várni annak bemutatását, hogy a javaslatok milyen adatok alapján születtek meg. Vagyis a mainál *sokkal jobban rá kellene szorítani a döntések előkészítőit a döntések megalapozásához szükséges adatok használatára* és ennek pontosabb dokumentálására.

A javasolt változtatásokhoz kapcsolódóan természetesen gondoskodni szükséges a *hiányzó erőforrások és kompetenciák* biztosításáról. Ezek nyilvánvalóan költségvetési és intézmény-szervezési kérdéseket is felvetnek.

4.2.2. *Hasznos menedzsmenteszközök elterjesztése a közigazgatásban*

Ahogy arról a III. fejezet 4. alfejezetének elején már szó volt, a közpolitikai ciklus inkább egy, az állami működés megértését segítő elméleti modell, mellyel kapcsolatban az elmúlt évtizedekben számos kritikai hangú elemzés született,⁸⁵⁵ és amelynek gyakorlati alkalmazásával valóban vannak problémák. Mindez ugyanakkor véleményem szerint elsősorban *makro* szinten figyelhető meg, míg a közigazgatási szervek (*mikro*) szintjén igenis működhetnek ciklikusan megújuló folyamatok. Ez esetben azonban nem közpolitikai ciklusról kell beszélnünk, hanem olyan „jól irányított” (ld. *good governance*) szervezetekről, amelyek ilyen vagy olyan menedzsment rendszereket (*management systems*) alkalmaznak. Magyarországi közigazgatási példák is igazolják, hogy intézményi szinten biztosítható a feladatok tervezése, tervszerű megvalósítása, mérése, monitorozása, a működés rendszeres kiértékelése és ezáltal a fejlődés, a tanulás lehetősége.⁸⁵⁶ Öntökéletesítő folyamatciklusok kialakításának és korszerű menedzsment eszközök („irányítási rendszerek”) bevezetésének tehát igenis megvan Magyarországon is a helye és lehetősége.

Amikor ezt a dolgozatot elkezdtem írni, úgy gondoltam, hogy a PDCA logikára épülő teljeskörű minőségirányítási (TQM) rendszerek közigazgatási bevezetése – ezen belül az Európai Unióban a közszféra számára kidolgozott Közös Értékelési Keretrendszer (*Common Assessment Framework – CAF*) alkalmazásának széleskörű elterjesztése – jelentheti a fejlődés következő szint-

⁸⁵⁵ Ld. HILL–HUPE i. m., illetőleg SABATIER i. m., Magyarországon CSERNE–GAJDUSCHEK i. m.

⁸⁵⁶ Ld. a Közös Értékelési Keretrendszert (CAF) alkalmazó mintegy 200 magyarországi költségvetési szervet.

jét. Alkalmazva *William Edwards Deming* minőség fogalommal kapcsolatos megközelítéseit, meggyőződésemmé vált, hogy *egy minőségen alapuló közigazgatás már középtávon is olcsóbb, mint a költség oldalról szervezett*. Erre is tekintettel egy „minőségforradalmat” vízionáltam a közigazgatásban, melyhez szükség van

- jó vezetőkre,
- szervezeti tudásra és folyamatosan megújított személyes kompetenciákra,
- szabályozottságra,
- szakmai módszerekre,
- informatikai rendszerekre, hozzáférhető és megbízható adatokra,
- nem utolsó sorban stabilitásra.

Mindeközben ugyanakkor Magyarországon is egy olyan sebességű és hatású digitális átalakulásnak lehattünk tanúi, amely miatt felül kellett vizsgálni a korábbi álláspontomat. Ma már látom, hogy a minőségirányítási rendszerek bevezetésénél és a minőségmenedzsment fogalmának tudatosításánál is nagyobb hatása van a közigazgatás fejlődésére a digitalizációnak és a közigazgatási folyamatok adatalapúvá válásának. Egy ilyen hatású technológiaváltással annak idején Magyar Zoltán és Bibó István sem számolhatott. A papír vagy dokumentum alapú folyamatszabályozási szemléletet észrevétlenül váltja fel az adatalapú vagy „adatvezérelt” működés. Ez a közigazgatásban is olyan lehetőségeket teremtett, amelyet eddig el sem tudtunk képzelni. A változás paradigmaváltó hatású és – más menedzsment funkciókhoz képest különösen – felértékeli a közigazgatási adatmenedzsment funkciókat.

Hirtelen fontossá válik, hogy

- ismert (feltárt) legyen a közigazgatási adatvagyon;
- mind az egyes közigazgatási szervek, mind a közérdekű adatigénylők, közadat-újrahasznosítók számára – jogi, költségvetési és technikai akadályoktól mentesen – elérhető legyenek a közigazgatási nyilvántartások és egyéb állami/ önkormányzati adatkészletek;
- az állami nyilvántartások elektronikus formában is hitelesek és egymással informatikai úton együttműködni képesek legyenek (interoperabilitás).

A magam részéről biztos vagyok abban, hogy a folyamatok és az eljárások adatalapúvá válása egyúttal „minőség forradalmat is indukál majd” a közigazgatásban. Képzeljük csak el, hogy miként csökkenhet az ügyfelekre

hárított adminisztratív teher és a kérelemre induló eljárások aránya, ha a nyilvántartások – az ügyfél előzetesen megadott felhatalmazásainak keretei között – automatikusan kezdenek el egymás között adatokat cserélni, illetve ha a közigazgatási szervek egyre gyakrabban tudnak eljárni hivatalból a tényállás megváltozása esetén. Sőt, ha – proaktív módon – maguk ajánlhatják fel közigazgatási szolgáltatásaikat az ügyfelek számára. Érdeemes megjegyezni, hogy az elektronikus közigazgatás fejlettségének mérésére az Európai Bizottság által 2005-ben meghatározott skálán ez – a személyre szabott szolgáltatásokat nyújtó közigazgatás (*‘On demand e-Government’*)⁸⁵⁷ – felel meg a legmagasabb fejlettségi szintnek,⁸⁵⁸ melyet más országokban (pl. Egyesült Arab Emírátsok) digitálisan transzformált, „okos közigazgatás”-ként (*Smart Government*)⁸⁵⁹ írják le.

A fentiek alapján *makro* szinten egy új állami adatpolitikai megfogalmazásra, míg *mikro* szinten egy tudatosan felépített közigazgatási adatmenedzsment rendszerre, illetőleg a tervszerű adatgazdálkodás intézményi feltételeinek megteremtésére van szükség. Ennek kialakítása nem sikerülhet máról holnapra, álláspontom szerint a magyar közigazgatásban erről szólhat a 21. század harmadik évtizede. E hosszú folyamat fontosabb lépéseire az alábbiak szerint tesztek javaslatot.

1. *Az adatvagyon felmérése szervezeti (mikro) és intézményrendszeri (makro) szinten egyaránt, majd ez alapján intézményi, illetve közigazgatási szintű metaadat-nyilvántartások létrehozása (Ld. közadatkataszter);*
2. *Adatmenedzsment koncepció (framework) kidolgozása:*
 - *makro szinten: stratégiai terv és a megvalósítás menetrendjének kidolgozása, közigazgatási adatvagyon kezeléséért felelős, illetve az adatvagyonnal gazdálkodó szereplők meghatározása, intézményi struktúrák felállítása, az adatigénylési, adatmegosztási (újrahasznosítási) folyamatok szabályozása, eljárásrendek kialakítása, végül adatmenedzsment eszközök és az egyes intézmények által is alkalmazható informatikai megoldások kidolgozása (pl. az anonimizálás problémájának megoldására);*
 - *a közigazgatási szervek szintjén: a szerv adatvagyonának számba vételéért és kezeléséért felelős személy (Chief Data Officer – CDO) kijelölése és felhatalmazása, szervezeti feltételek bizto-*

⁸⁵⁷ RAMSEY i. m.

⁸⁵⁸ SÁNTHA (2018) i. m. 58.

⁸⁵⁹ Ld. <https://www.smartdubai.ae/initiatives>

- sítása, adatgyűjtési, adatelemzési, adatcserélési és adatátadási folyamatok szabályozása, belső és külső eljárásrendek kialakítása, adatmenedzsment eszközök beszerzése;
3. *Szabályozási háttér megteremtése*: fogalmak rendszerezése, feladatok és felelőségek rendezése, eljárások szabályozása, felügyeleti rendszerek és szankciók szabályozása;
 4. *Szervezetrendszerkialakítása*: központi koordinációért felelős szervezet⁸⁶⁰ felállítása, szakigazgatási szervek közötti koordinációs mechanizmusok, egyeztetési fórumok kialakítása, az egyes intézményi felelősökkel való kapcsolattartás rendszerének kialakítása;
 5. *Általános adat-összehangolás*: a közigazgatási adatrendszerek szemantikai és ontológiai rendszerezése, adatrendszerek közötti hierarchiák felállítása, adatátadási szabványok, interoperabilitási standardok bevezetése;
 6. *Nyilvántartások konszolidálása*: a legfontosabb közigazgatási nyilvántartások összehangolása, párhuzamosságok, ellentmondások, adatinkonzisztenciák feloldása, elektronikus formában is hiteles adatcserék lehetőségének megoldása, az állami nyilvántartásvezetés egységes szabályozása („Nyilvántartás Kódex” megalkotása).
 7. *Törzsadat-kezelés bevezetése*: a párhuzamos vagy egyéb okból inkonzisztens közigazgatási adatbázisok logikai tisztítása, adatfelhasználási sorrendek és hierarchiák meghatározása, annak biztosítása, hogy a csatlakoztatott szakigazgatási és intézményi adatrendszerek ugyanazokra az alapadatokra támaszkodjanak;
 8. *Rendszeres adatátadások* lehetőségének biztosítása: a közigazgatási szervek közötti adatátadások jogi, technológiai és költségvetési akadálymentesítése, az információátadások szabályozása⁸⁶¹ és standardizálása, állami adatcsere infrastruktúra⁸⁶² kialakítása, továbbfejlesztése;

⁸⁶⁰ Ld. a Digitális Jólét Program végrehajtásával összefüggő egyes feladatokról, valamint a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökségről szóló 268/2010. (XII. 3.) Korm. rendelet módosításáról 127/2017. (VI. 8.) Korm. rendelet 3. §-át, mely 2020. szeptember 24-i hatállyal felállította a Nemzeti Adatvagyon Ügynökséget.

⁸⁶¹ Az e-ügyintézési tv. 65. § (1) bekezdése értelmében „Az együttműködő szerv információátadási szabályzatot fogad el, és azt az információátadási szolgáltatás nyújtásának megkezdését megelőzően legalább 15 nappal közzéteszi, valamint megküldi elektronikus úton a Felügyeletnek.”

⁸⁶² Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 134/B. § (1) bekezdése értelmében a Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz (KKSZB) szolgáltatója (IdomSoft Zrt.) „[...] biztosítja az e-ügyintézési tv. Harmadik része szerinti informatikai együttműködés biztonságos feltételeit.”

9. *Rendszeres adatelemzés és riportolás*: rendszeres adatelemzések végzéséhez szükséges informatikai adatinfrastruktúra (adattárház rendszerek) kialakítása, automatizált – szükség esetén Mesterséges Intelligencia alapú – közigazgatási adatelemző szolgáltatások, rendszeres monitoring riportok rendszerének bevezetése;
10. *Adatmentés, archiválás*: a közigazgatási adatvagyon biztonságos (katasztrófatűrő) tárolási feltételeinek biztosítása, adat- és információ-biztonsági, adatmentési, adatarchiválási szabványok és eljárásrendek kialakítása;⁸⁶³
11. *Adatok publikálása, forgalmazása*: nyílt kormányzati adatok (*Open Government Data*) akadálymentes elérésének biztosítása egy kormányzati közadatportálon, standard közérdekű adatigénylési⁸⁶⁴ és közadat-újrahasznosítási szolgáltatások⁸⁶⁵ biztosítása – akár online egyablakos szolgáltató felületen keresztül.

4.2.3. A digitális állam és a közigazgatási informatika megerősítése

A digitális állam és a közigazgatási informatika megerősítéséhez szükséges beavatkozásokat az alábbi tíz pontban foglalom össze.

1. A digitális állam szabályozási kereteivel folyamatosan kell foglalkozni. Bár a jogi akadálymentesítés 2011-ben⁸⁶⁶ és 2015-ben⁸⁶⁷ megtörtént – az elektronikus megoldások egyenértékűek a papír alapúakkal, az ügyfeleknek széles joga van az e-ügyintézéshez – a változó technológiákra, ügyféligenyekre és közigazgatási feladatokra tekintettel időről-időről korrekciókat kell elvégezni.

⁸⁶³ Ezzel kapcsolatban az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény már jelenleg is fontos szabályozást tartalmaz, ugyancsak az elektronikus ügyintézésrel összefüggő adatok biztonságát szolgáló Kormányzati Adattrezzorról szóló 466/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet.

⁸⁶⁴ Az Infotv. szerint.

⁸⁶⁵ A Közadat tv. szerint.

⁸⁶⁶ Ld. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvényt (Ket.-novella), mely generális elektronikus eljárási szabályokat illesztett a korábbi közigazgatási eljárási kódexbe.

⁸⁶⁷ Ld. az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (e-ügyintézési tv.).

2. A közigazgatási informatika finanszírozása nem megoldott. Az állami tulajdonú infokommunikációs eszközök értékcsökkenésének kérdését, és az időszakos eszközpótlást fontos lenne hosszú távon rendezni. A központi államigazgatási szervek informatikai szolgáltatásnyújtásában kulcsfontosságú NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. működésfinanszírozását fontos lenne több évre előre biztosítani, a fejlesztéshez szükséges forrásokat pedig nem – bizonytalan sorsú – európai uniós finanszírozású projektekből, hanem központi költségvetési forrásokból fedezni.
3. Intézményi szinten a közigazgatás-fejlesztésért és a közigazgatási informatikáért való felelősséget fontos lenne egy helyen szabályozni a Kormány Statútum rendeletében.⁸⁶⁸ Az elektronikus közigazgatási szolgáltatások nyújtásában meghatározó intézményeket és állami tulajdonú gazdasági társaságokat (pl. Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség, Nemzeti Adatvagyon Ügynökség, NISZ Zrt., IdomSoft Zrt., KDIV Kft. stb.) e miniszter felügyelete alá szükséges helyezni.
4. A digitális állam infrastruktúrájának üzemeltetését és fejlesztését (pl. Nemzeti Távközlési Gerinchálózat (NTG), Kormányzati Adatközpont (KAK), Kormányzati Felhő (KOF), Állami Alkalmazásfejlesztési Környezet (ÁAFK), Központi Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatások (KEÜSZ-ök)) a közigazgatás-fejlesztésért és a közigazgatási informatikáért felelős miniszterre célszerű bízni, akivel szemben elvárásként kell megfogalmazni – a folyamatos fejlesztések mellett – kihasználtság és a költséghatékonysági mutatók javítását.
5. Mivel elektronikus formában is hiteles állami nyilvántartások, automatizált adatcserék és rendszerek közötti interoperabilitás nélkül nem képzelhető el hatósági jogalkalmazás és szolgáltatásnyújtás, az állami nyilvántartások egységes szabályozását, valamint szükség szerinti konszolidálását, fejlesztését (az adatok tisztítását, összekapcsolását) és működtetését a közigazgatás-fejlesztésért és a közigazgatási informatikáért felelős miniszterre célszerű bízni.
6. A közigazgatás-fejlesztésért és a közigazgatási informatikáért felelős minisztert célszerű megbízni azzal, hogy biztosítsa az elektronikus közigazgatási szolgáltatások nyújtásához szükséges informatikai személyzetet, továbbá gondoskodjon a személyi állomány informatikai kompetenciájának rendszeres fejlesztéséről.

⁸⁶⁸ Ld. a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendeletet.

7. A közigazgatás-fejlesztésért és a közigazgatási informatikáért felelős minisztert célszerű megbízni az Európai Unió eIDAS rendeletében⁸⁶⁹ és az elektronikus ügyintézésről szóló törvényben⁸⁷⁰ meghatározott állami e-ügyintézési szolgáltatások (pl. elektronikus azonosítás, aláírás, kézbesítés, fizetés, adatcserelés stb.) biztosításával, hogy az állam és az ügyfelek (polgárok, vállalkozások, önkormányzatok, civil szervezetek stb.) közötti hiteles elektronikus kapcsolattartás zökkenőmentes legyen.
8. A közigazgatás-fejlesztésért és a közigazgatási informatikáért felelős minisztert célszerű megbízni azzal, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatások fedjék le teljeskörűen a fontosabb élethelyzeteket és – folyamatos technológiai innovációkkal – közelítsék a valós ügyféligényeket.
9. A közigazgatás-fejlesztésért és a közigazgatási informatikáért felelős minisztert célszerű megbízni azzal, hogy az általa felügyelt koordinációs és felügyeleti funkciókat ellátó szervezetek révén (pl. Elektronikus Ügyintézési Felügyelet, Kormányzati Iratkezelési Felügyelet, Nemzeti Kibervédelmi Intézet, Nemzeti Adatvédelmi és Ügynökség) folyamatosan kövesse nyomon (monitoring), mérje és értékelje (evalváció) a közigazgatás digitális átalakulását, amely alapján tegye meg a szükséges beavatkozásokat (pl. szankciók, szabályozási javaslatok).
10. A közigazgatás-fejlesztésért és a közigazgatási informatikáért felelős minisztert célszerű megbízni azzal, hogy az általa folyamatosan gyűjtött és értékelt adatok alapján időszakonként tegyen javaslatot közigazgatás-fejlesztési stratégia tartalmára, majd az ebben foglaltakat – programok és munkatervek kidolgozásával – bontsa le mérhető célokra és folyamatosan nyomon követhető indikátorokra.

5. Zárszó, köszönetnyilvánítások

A 2014 és a 2020 közötti időszakra szóló Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Stratégia⁸⁷¹ Jövőkéről szóló 5. fejezete Magyarország Alaptörvényét

⁸⁶⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁸⁷⁰ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (e-ügyintézési tv.).

⁸⁷¹ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Stratégia (2014-2020), Miniszterelnökség, 2014, 24., forrás: <https://tinyurl.com/mwa9pk3x> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

idézi: „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye” A stratégia a továbbiakban úgy fogalmaz, hogy az Állam feladata, hogy megteremtse azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik, hogy „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán” alapuljon.⁸⁷²

Munkám végéhez érve ezt az idézetet két okból is fontosnak tartom. Egyfelől a fentiek a „közjó” mai megfogalmazásának tekinthetők, másfelől reménykedem benne, hogy szellemi erőfeszítéseim hozzájárulnak igazgatási jellegű problémáink és lehetőségeink jobb megértéséhez, továbbá szűkebb közösségem, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán működő Erekly István Közjogi Kutatóközpont, végső soron pedig a magyar közigazgatás és szülőhazám boldogulásához.

Köszönetet mondok mindazoknak, akik segítettek abban az egy évtizedre nyúlt küzdelemben, amely ennek a dolgozatnak az elkészítéséhez kellett, így

- konzulensemnek professzor emeritus Dr. Tamás Andrásnak, akinek kezdettől élvezhettem megtisztelő figyelmét, precíz iránymutatásait és hosszas türelmét;
- Dr. habil. Gerencsér Balázs, PhD, egyetemi docensnek, aki mindig lehetőséget biztosított arra, hogy dilemmáimmal felkeressem, aki mindvégig hittel bátorított, szakmai és baráti tanácsokkal ellátott;
- Professzor Dr. Varga Zsolt Andrásnak, aki tíz évvel ezelőtt meggyőzött arról, hogy gyakorló közigazgatás-fejlesztőként érdemes figyelmet fordítani az előttünk élt közigazgatástudósokra és a tudományos kutatás módszertanának elsajátítására;
- Dr. Wetzel Tamás, PhD, miniszteri biztosnak, barátomnak, akinek unszólása hiányában nem kezdtem volna doktori tanulmányokba;
- feleségemnek, Ágnesnek, gyermekeimnek – Emesének és Georgiánának –, akik megannyi hétvégén viselték türelemmel, hogy „Apa ír”;
- Gábor főnökömnek és barátomnak, aki hittel, lelki és anyagi támogatással segítette, hogy tanulmányaimat – a munka és a család biztonságát megteremtve – folytassam;
- tudós bátyámnak, Péternek, akivel beszélgetve hasznos természettudományi párhuzamokat vonhattam – elsősorban a mérés és értékelés tekintetében.

⁸⁷² Alaptörvény, Nemzeti hitvallás.

Felajánlom továbbá a befektetett sok munkát – és annak gyümölcseként ezt a dolgozatot – mindazon barátomnak és jóismerősömnek – így különösen Zsoltnak, Szilárdnak, Mihálynak, Gábornak, Juditnak, Mónikának, Leticiának, Lászlónak, Balázsnak és Tímeának –, akik tudományos elhivatottságuk, kimagasló szakmai tudásuk és kiváló emberi tulajdonságaik ellenére – családi, munkahelyi kötöttségeik miatt, vagy éppen egészségügyi okokból – nem fejezhatték be doktori tanulmányaikat, de akik engem mindvégig segítettek és inspiráltak.

IRODALOMJEGYZÉK

ACEMOGLU

Daron ACEMOGLU: Politics and economics in weak and strong states. *Journal of Monetary Economics*, 2005/10. 1199–1226.

ALADWANI

Adel M ALADWANI: Change management strategies for successful ERP implementation. *Business Process Management Journal*, 2001/3. 266–275.

ALBROW

Martin ALBROW: *A sociological theory of law, Niklas Luhmann*. New York, Routledge, 2014. xiii.

ALLAN

Kenneth D. ALLAN: *Explorations in Classical Sociological Theory: Seeing the Social World*. Pine Forge Press, 2005. 172–176.

ALLEN

W. R. ALLEN: *The Basic Management Cycle: A Systems approach to the management process*. Dartmouth, USA, University of Massachusetts, 2000. 38., forrás: <http://ceur-ws.org/Vol-72/003%20Allen%20Cycle.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

ALMÁSY–KISSNÉ BENEDEK

ALMÁSY Gyula – KISSNÉ BENEDEK Zsuzsanna: *Önkormányzati minőségfejlesztés, az Önkormányzati szervezetfejlesztés és fejlesztéspolitikai keretei II. című tantárgy egyetemi tankönyve*. (szerk. TÓZSA István) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 102.

AQUINÓI (1990)

AQUINÓI SZENT Tamás: *A létezőről és a lényegről*. (Klima Gyula fordítása), Budapest, Helikon, 1990. 111–117.

AQUINÓI (1994)

AQUINÓI SZENT Tamás: *Summa Theologiae – a teológia foglalatja*, I. rész. Budapest, Telosz, 1994.

ARCHIBALD

Russell. D. ARCHIBALD: *Managing High-Technology Programs and Projects*, New York, Wiley, 1976. 19.

ARISZTOTELÉSZ

ARISZTOTELÉSZ: *Politika*, VII–VIII. könyv. Budapest, Gondolat, 1994. 255., 266.

BACON

Francis BACON: *Novum organon scientiarum (Novum Organum)*. London, 1620.

BÁGER–PULAY–VIGVÁRI

BÁGER Gusztáv – PULAY Gyula Zoltán – VIGVÁRI András: A magyar állam működés főbb jellemzői és szükséges változtatásának irányai. *Pénzügyi Szemle*, 55. évf., 2010/2. 217–243.

BÁGER

BÁGER Gusztáv: Programalapú költségvetés. *Pénzügyi Szemle*, 2017. augusztus, 281–201.

BALÁZS

BALÁZS István: A „jó közigazgatás” illúziójáról. In: *Közjog és jogállam*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 31–43.

BALOGH–BALOGH–BÉKESI–BERKES–CSINK–HÖRCHERNÉ MAROSI–NAGY–VARGA ZS.

BALOGH Zsolt – BALOGH-BÉKESI Nóra – BERKES Lilla – CSINK Lóránt – HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó – NAGY Gusztáv – VARGA Zs. András: *Alaptörvény – Alapvetés című tananyag*. Országos Bírósági Hivatal, 2013. forrás: http://ejegyzet.hu/obh/Alaptorveny_alapvetes/lecke1_lapl.html, (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

BANAI–LANG–NAGY–STANCSICS

BANAI Ádám – LANG Péter – NAGY Gábor – STANCSICS Martin: A gazdaságfejlesztési célú EU-támogatások hatásvizsgálata a magyar kkv-szektorra. *Közgazdasági Szemle*, LXIV. évf., 2017. október, 997–1029.

BARKI–PINSONNEAULT

Henri BARKI – Alain PINSONNEAULT: A Model of Organizational Integration, Implementation Effort, and Performance. *Organization Science*, XVI/2., 2005. 165–179.

BECK

Ken BECK: *Extreme Programming Explained: Embrace Change*. Boston, Addison-Wesley, 1999.

BERÉNYI–SZAMEL–BARACKA–IVÁCSICS

BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVÁCSICS Imre: *Magyar államigazgatási jog, általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. 112–113.

BERENGUERES

Jose BERENGUERES: *The Toyota production system re-contextualized*. Tokyo, Lulu.com, 2012. 74.

BERGMAN

Matthew BERGMAN: Montesquieu's Theory of Government and the Framing of the American Constitution. *Pepperdine Law Review*, 1990/12. 21.

BOEHM

Barry W. BOEHM: *A spiral model of software development and enhancement, Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE)*. New York, Computer Society Press, 1988. 64–72.

BIBÓ (a)

BIBÓ István: *A jó közigazgatás problémája*. Budapest, 1947. (In: *Válogatott jegyzetek*. Magyar Elektronikus Könyvtár, forrás: <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/324.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

BIBÓ (b)

BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok I–IV., Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. Magyar Elektronikus Könyvtár, forrás: <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/290.html> (utolsó letöltés, 2021.01.05.)

BIBÓ (c)

BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. Akadémiai székfoglaló előadás, 1947. január 13., Magyar Elektronikus Könyvtár, forrás: <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/290.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

BODA

BODA Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában: a governance-koncepció*. 2006. 71. forrás: http://politologia.ektf.hu/polvgvy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

BODIN

Jean BODIN: Hat könyv a köztársaságról (1576). In: Jean BODIN: *Az államról. Válogatás*. Budapest, Gondolat, 1987.

CHANDAN

J. S. CHANDAN: *Management Concepts and Strategies*. Delhi, 2009. 5.

CHRISTENSEN–RAYNOR

Clayton M. CHRISTENSEN – Michael E. RAYNOR: Why Hard-Nosed Executives Should Care About Management Theory. *Harvard Business Journal*, 2003.

COHEN

Phil COHEN: „*Deming's 14 Points*”. Sidney, 2011. forrás: <http://www.realisation.com.au/site2/Articles/Deming%2014%20points.htm> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

COLEMAN–VERBRUGGEN

G. COLEMAN – R. VERBRUGGEN: A quality software process for rapid application development. *Software Quality Journal*, 1998/7. 107–122.

CONSTANT (a)

Benjamin CONSTANT: *A negyedik regulatív államhatalmi ágról (Réflexions sur les constitutions)*. Párizs, 1814.

CONSTANT (b)

Benjamin CONSTANT: *Réflexions sur les constitutions et les garanties* című értekezésében az államfő közvetítő hatalmára való hivatkozásokat (In: TAKÁCS Péter: *Államtan – fejezetek az állam általános elmélete köréből*. 2010).

CRINNION

John CRINNION: *Evolutionary Systems Development, a practical guide to the use of prototyping within a structured systems methodology*. New York, Plenum Press, 1991. 18.

CSERMELY–FODOR–JOLY–LÁMFALUSSY–SÓLYOM

CSERMELY Péter – FODOR István – Eva JOLY – LÁMFALUSSY Sándor – SÓLYOM László: „*Szárny és teher*” – *Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére*. Budapest, Bölcsék Tanácsa Alapítvány, 2009.

CSERNE–GAJDUSCHEK

CSERNE Péter – GAJDUSCHEK György: *Jogalkotási javaslatok megfogalmazása a jogtudományban*. University of Hull, 2013, forrás: https://works.bepress.com/peter_cserne/60/ (utolsó letöltés: 2020.01.31.)

CSINK

CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. [Jogtudományi monográfiák] Budapest, Pázmány Press, 2014. 13–14.

DAVID

Fred R.DAVID: *Strategic Management – Concepts and cases*. South Carolina, Francis Marion University, 2011. 6.

DEMING

William Edwards DEMING: *Out of the Crisis*, MIT Center for Advanced Engineering Studies, 1986. 23–24.

DICKINSON

John DICKINSON: *Administrative Justice and the Supremacy of law in the United States*. 1927

DOMOKOS–NÉMETH–JAKOVÁC

DOMOKOS László – NÉMETH Erzsébet – JAKOVÁC Katalin: *A kormányzás eredményességének támogatása, célszerűség vizsgálata, teljesítménymérés a számvevőszéki ellenőrzésekben*. [A jó kormányzás építőkövei tanulmány sorozat] Állami Számvevőszék, 2016. 17., forrás: http://real.mtak.hu/39083/1/10_HU_print_u.pdf (utolsó letöltés: 2020.01.31.)

DRINÓCZI

DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd – a többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. [Jogtudományi alapkutatások] Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2017. 92–93.

EREKY

EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. [Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottságának kiadványsorozata, X. szám] Budapest, 1939. 150.

FÁBIÁN–POGÁTSA

FÁBIÁN Attila – POGÁTSA Zoltán (szerk.): *Az európai kohéziós politika gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016.

FAYOL

Henri FAYOL: *Administratioin Industrielle et Général*, 1916. (Ford.: J. STORRS: *General and Industrial Management*, 1949.) In: Daniel A. WREN – T. SASAKI (ed.): *Henri Fayol and Process School*. London, Pickering & Chatto Publishers, 2004.

FEKETE–CSISZÁR

FEKETE Leticia – CSISZÁR Miklós Béla: *Az integritás menedzsment és a minőség menedzsment kapcsolatának vizsgálata – a Common Assessment Framework minőségmenedzsment modell integritás típusú elemzését végző tanulmány bemutatásán keresztül*. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016. 13–21.

FENO

Richard F. FENO: *Senators on the Campaign Trail, the Politics of Representation*. University of Oklahoma, 1996.

FINSZTER

FINSZTER Géza: *Rendészettan*. [Studia Universitatis Communia] Budapest, Dialóg Campus, 2018. 209–214., forrás: http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/4/ utolsó letöltés: 2021.01.05.)

FRYER–ANTONY–OGDEN

Karen FRYER – Jiju ANTONY – Susan OGDEN: Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 2009/6. 478–498.

FRIVALDSZKY (2012)

FRIVALDSZKY János: *A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről*. In: *A jó kormányzásról – elmélet és kihívások*. Budapest, Jézus Társasága Magyarországi Rendtartománya – JTMR Faludi Ferenc Akadémia – Jezsuita Európa Iroda – OCIPE Magyarország – L'Harmattan, 2012. 51–52.

FRIVALDSZKY (2007)

FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat, 2007. 439–444.

FRÖHLICH

FRÖHLICH Johanna: A demokrácia fogalom értelmezési tartományának bővítése: relativizálódás vagy garancia? *Iustum Aequum Salutare*, VI. évf., 2010/3. 17–24.

GALTUNG

Fredrik GALTUNG: *A megoldási ráta – az átláthatóság és elszámoltathatóság kulcsfontosságú mérőszáma*. London, Integrity Action, 2013. 4–5., forrás: <http://www.integrityaction.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

G. FODOR–KITTA

G. FODOR Gábor – KITTA Gergely: Kommunikációs paradigma, avagy a kormányzás uralkodó beszédmódja. *Politikatudományi Szemle*, 2009/1. 99.

G. FODOR–STUMPF (2007)

G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme – avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. [Századvég műhelytanulmányok] Budapest, 2007. 2–3.

G. FODOR–STUMPF (2008)

G. FODOR Gábor – STUMPF István: A neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/3. 14–15.

G. FODOR

G. FODOR Gábor: Jó és rossz kormányzás Magyarországon – avagy a demokratikus minőség mérésének problémája. *Politikatudományi Szemle*, 2008/1. 131–144.

GAJDUSCHEK–HAJNAL

GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika – A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-Orac, 2010.

GALILEI

Galileo GALILEI: *Matematikai érvelések és bizonyítások két új tudományág, a mechanika és a mozgások köréből*. Budapest, Európa, 1986.

GASIOROWSKI-DENIS

Elizabeth GASIOROWSKI-DENIS: *New ISO standard on project management*. Svájc, International Organization for Standardization (ISO), 2012., forrás: http://www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/ (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

GAYER

GAYER József: *A települési csapadékvíz-elhelyezés az integrált vízgazdálkodás tükrében*. Doktori értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, 2004., forrás: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/486/1/de_2573.pdf (utolsó letöltés: 2020.01.31.)

GELLÉN (2016)

GELLÉN Márton: Változatos közpolitikai célok érvényesítése egyes jogintézményekben: közbeszerzési prioritások az EU 2020 stratégia fényében. *Acta Humana*, 2016/1. 34.

GELLÉN (2021)

GELLÉN Márton: *Innovatív közigazgatás? A hazai közigazgatási kultúra, motiváció és mobilitás vizsgálata*. Szeged, Gál Ferenc Egyetem – Gerhardus Kiadó, 2021.

GERENCSÉR

GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Modellkísérletek: fogalmak, célok, módszertan. In: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében. Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban*. Budapest, Pázmány Press, 2013. 13.

GILINCSEK

GILINCSEK Edgár: A Bretton Woods-i pénzügyi rendszer születése. *Múltunk*, 2003/1. 127–158.

GOODNOW

Frank Johnson GOODNOW: *Comparative administrative Law*. G. P. Putnam's sons, 1983.

GRAHAM–AMOS–PLUMPTRE

John GRAHAM – Bruce AMOS – Tim PLUMPTRE: *Principles for Good Governance in the 21st Century, Institute on Governance*. Ottawa, 2009.

GROSSCHMID

GROSSCHMID Béni: *Magánjogi előadások. Jogszabálytan*. Budapest, Athenaeum, 1905. 10.

GULICK–URWICK

Luther H. GULICK – Lyndall Fownes URWICK: *Papers on the Science of Administration*. New York, Columbia University, 1937. 13–14., forrás: <https://archive.org/details/paperscience00guli> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

GYÖNGYÖSI

GYÖNGYÖSI Balázs: Már lehívtuk az uniós források harmadát. *Világgazdaság*, 2019.04.18., forrás: <https://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/mar-lehivtuk-az-unios-forrasok-harmadat> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

HAGA

Teruhide HAGA: *Deming's 1950 Lecture to Japanese Management*. 2011., forrás: <http://hclecures.blogspot.hu/1970/08/demings-1950-lecture> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

HALWES

Terry HALWES: *Revealing Examples: Deming's Quality Management Training – Deming's Philosophy of Quality Management*. 2006. 1., forrás: <http://www.dharma-haven.org/five-havens/deming.htm> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

HAUGAN

Gregory T. HAUGAN: *Project Management Fundamentals: Key Concepts and Methodology*. Vienna (Virginia, USA), Management Concepts, 2010. 28.

HAUPT

Michael HAUPT: *“Data is the New Oil” – A Ludicrous Proposition*. Medium Corporation, 2016., forrás: <https://medium.com/project-2030/data-is-the-new-oil> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

HAVASI

HAVASI Éva: Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle*, 85/8. 678.

HEADY

Ferrel HEADY: *Public administration – a comparative perspectiv (Public administration as a field of study)*. New York, Marcel Dekker Inc., 2001. 1.

HEAL

Charles HEAL: *Sound Doctrine – a tactical primer*. National Tactical Officers Association – Lantern Books, 2000.

HEGEDŰS–HENNEL

HEGEDŰS Ernő – HENNEL Sándor: Többdimenziós (multidomain) hadműveletek. *Hadtudomány*, 2020/2. 16., 25.

HEINRICH

J. Carolyn HEINRICH: Measuring Public sector performance and effectiveness. In: B. Guy PETERS – John PIERS (ed.): *The SAGE Handbook on Public Administration*. London, SAGE Publications, 32–49.

HIGHSMITH (2000)

Jim A. HIGHSMITH: *Adaptive Software Development: A Collaborative Approach to Managing Complex Systems*. New York, Dorset House, 2000. 392.

HIGHSMITH (2001)

Jim HIGHSMITH: *History: The Agile Manifesto*. 2001., forrás: www.agilemanifesto.org (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

HILL–HUPE

Michael HILL – Peter HUPE: *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London, SAGE Publications, 2002.

HIMMER

HIMMER Péter: Érték – értékek – értékeink. *Hadtudomány*, XXVI. évf., 2016. évi különszám, 25–34.

HOBBS

Thomas HOBBS: *Leviatán*. Budapest, Kossuth, 1999. 200–211.

HOOGHE

Liesbet HOOGHE: *The European Commission and the integration of Europe: images of governance*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001. 40.

HORVÁTH & PARTNERS

HORVÁTH & PARTNERS: *Controlling – Út egy hatékony controllingrendszerhez*. Budapest, Complex Kiadó, 2009.

HORVÁTH M.

HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2005.

HOWLETT–RAMESH

Michael HOWLETT – M. RAMESH: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, 1995. 237.

HUCKER

Charles O. HUCKER: *China to 1850: A Short History*. Stanford University Press, 1978. 45.

HUNTINGTON

Samuel P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest, Európa, 1998.

INOMATA

Tadanori INOMATA: *Stratégiai Tervezés az Egyesült Nemzetek rendszerében (Strategic planning in the United Nations system)*. Genf, Egyesült Nemzetek Szervezetének Közös Ellenőrző Egység (JIU), 2012., forrás: https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_document_files/products/en/ (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

JACKSON

Penny JACKSON: *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. OECD Development Assistance Committee, 2012., forrás: www.oecd.org/dac (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

JELLINEK (1929)

Georg JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin–Heidelberg, Springer, 1929. 134–166.

JELLINEK (1900)

Georg JELLINEK: *Das Recht des modernen Staates*. Berlin, 1900.

JENEI (2006)

JENEI György: A közintézményi reformok szemléleti háttere és fejlődési pályái az ezredfordulón. *Köz-gazdaság*, 2006/1. 87–90., forrás: <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/478/1/8-jenei.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

JENEI (2010)

JENEI György: Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés. *Politikatudományi Szemle*, XIX. évf., 2010/3. 13.

JENEI (2009)

JENEI György: Válaszút? Neoweberiánus szintézis vagy neopatrimonális elfajulás. *Nemzeti Érdek*, 2009/4. 44–66.

JENKINS–CAINES–JACKSON

Kate JENKINS – Karen CAINES – Andrew JACKSON: *„Improving Management in Government: the Next Steps” Report of the Prime Minister’s Efficiency Unit*. London, 1988.

JOBÁGY

JOBÁGY Valér: A mérés-értékelés szerepe: a szakpolitika-alapú kormányzásban, közigazgatásban és a közszolgáltatások nyújtásában. *Vezetéstudomány*, 41. évf., 2010/3. 43–49.

KAISER (2019)

KAISER Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2019 – Első változat*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019., Bevezetés 6.

KAISER (2014)

KAISER Tamás: A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In: KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 57–94.

KALAS

KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási Jog I. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I.* Egyetemi jegyzet. Budapest, Virtuóz, 2007. 76.

KÁRPÁTI J.

KÁRPÁTI József: *Közigazgatási kontrolling: új típusú tervezési és értékelési megoldások a közigazgatási szervek és az állam működésében*. Doktori értekezés. Szegedi Tudományegyetem, 2013. 11.

KÁRPÁTI O.

KÁRPÁTI Orsolya: Az Elektronikus Anyakönyv és a Személyiadat- és Lakcímnnyilvántartás viszonyrendszere. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/4. 30–37. forrás: http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/4/ utolsó letöltés: 2021.01.05.)

KAUFMANN–KRAAY–MASTRUZZI

Daniel KAUFMANN – Aart KRAAY – Massimo MASTRUZZI: *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. New York, Világbank, 2010. 4., forrás: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

KELLER

KELLER Tamás: Létezik-e európai értékrend? In: FÜSTÖS L. – GUBA L. – SZALMA I. (szerk.): *Társadalmi regiszter 2008/1*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Intézete, 39–46.

KELSEN (1928)

Hans KELSEN: *Az alkotmánybíráskodás kontinentális modelljéről (La garantie juridictionnelle de la Constitution – La justice constitutionnelle)*. 1928.

KELSEN

Hans KELSEN: *Tiszta jogtan (Reine Rechtslehre)*. [ELTE Bibó István Szakkollégium kiadványa] Budapest, 1988. 35–49.

KÉPES

KÉPES György: Az amerikai állammodell. Az Egyesült Államok alkotmányának alapelvei. *Rubicon*, 1997/8.

KILÉNYI–KALTENBACH

KILÉNYI Géza – KALTENBACH Jenő: *Általános közigazgatási ismeretek, a központi állami szervek rendszere*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2012. 117.

KILÉNYI (2006)

KILÉNYI Géza: Gondolatok a kis és olcsó államról. In: FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel, 2006. 136–146.

KILÉNYI (2010)

KILÉNYI Géza: *Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről*. *Közjogi Szemle*, 2010/4. 16.

KIS

KIS Norbert: A kormányzás minőségének értékdilemmái. In: KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 13–56.

KISSNÉ ANDRÁS

KISSNÉ ANDRÁS Klára: Teljesítményértékelési rendszer bevezetése a gyakorlatban – Hogyan vezetjük be az értékelési rendszert? *Hadmérnök*, III. évf., 2008/1. 134.

KOI

KOI Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban – Hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Doktori téziszfüzet. Győr, 2013. 3.

KOLLÁNYI

KOLLÁNYI Margit: Főbb változások a magyar gazdaságban 1989–2004. In: *Nagy Phare Könyv*. Budapest, VÁTI Kht., 2007. 5., forrás: http://www.vati.hu/files/articleUploads/10554/Phare_Big_Book_070802.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

KOTOSZ

KOTOSZ Balázs: Megszorítások és lazítások – a rendszerváltás fiskális politikájának szerkezetéről. *Közgazdasági Szemle*, LIII. évf., 2006. február, 158–174.

KOVÁCS

KOVÁCS Árpád: A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. Vázlat az intézményfejlődésről és az európai uniós gyakorlatról. *Pénzügyi Szemle*, LXI. évf., 2016/3. 320–337.

KOVÁCSY–ORBÁN

KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Dialóg Campus, 2005.

KOVÁTS

KOVÁTS Gergely: *Egyéni szintű teljesítményértékelés a közszférában*. Műhely Szeminárium. Corvinus Vezetéstudományi Intézet, 2011. 9., forrás: <http://docplayer.hu/18678179-Teljesitmenyertekeles-a-magyar-kozgazgatasban> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

LÁBADY

LÁBADY Tamás: *A magánjog általános tana*. Budapest, Szent István Társulat, 2017.

LACZKOVICH

LACZKOVICH Rita: Hogyan támogatja a teljesítménymérés a szervezetfejlesztést? *ÁSZ Hírportál*, 2018. július 3., forrás: <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

LANSBURGH–SPRIEGEL

Richard H. LANSBURGH – William R. SPRIEGEL: *Industrial Management*. London, Chapman&Hall, 1955.

LARMAN–BASILI

Craig LARMAN – Victor R. BASILI: *Iterative and Incremental Development: a Brief History*. IEEE Computer Society Press, 2003. 2–11.

LEHMANN–NYERS

LEHMANN Kristóf – NYERS József: Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása. *Statisztikai Szemle*, 87. évf., 2009/2. 139., 150.

LEWIS

Clarence Irving LEWIS: *Mind and the World Order*. Boston, Charles Scribner's Sons, 1929.

LEWIS, RICHARD

Richard LEWIS: How Different Cultures Understand Time. *Business Insider*, 2014., forrás: <https://www.businessinsider.com/how-different-cultures-understand-time-2014-5> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

LIKER

Jeffrey K. LIKER: *Toyota-módszer*. Budapest, HVG Kiadó Zrt., 2008.

LOCKE (1986)

John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Budapest, Gondolat, 1986.

LOCKE (2004)

John LOCKE: *Essay concerning the true Original, Extent, and End of Civil Government*, In. *The Second Treatise of Government*. New York, Barnes&Noble Publishing, 2004.

LOYDL

LOYDL Tamás: A település és térségének kapcsolata a Közép-magyarországi Régió példáján. *Comitatus*, XVIII/6. 3.

LYNN

Laurence E. LYNN Jr.: Bureaucracy and its Critics in America and Germany: In Defense of the “Bureaucratic Paradigm”. *Der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Heft*, 1/2008. 29–48.

MAÁ CZ

MAÁ CZ Miklós: Megkezdődtek a tárgyalások. Országos Mezőgazdasági Könyvtár és Dokumentációs Központ, 1998. április, forrás: <http://www.omgk.hu/pages/euag/EA9804/ht.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

MADARÁ SZ

MADARÁ SZ Aladár: Kameralizmus, történelmi iskola, osztrák gazdaságtan, *Közgazdasági Szemle*, XLIX. évf., 2002. 838–839.

MAGYARY (1939)

MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a Tatai Járás közigazgatásáról.* (Kiss Istvánnal közösen) Budapest, 1939.

MAGYARY (1930)

MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása, a M. Kir. Miniszterelnök Úr elé terjesztett javaslat.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930. 17.

MAGYARY (1931)

MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja* Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1931.

MAGYARY (1942)

MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás.* Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1942. 519.

MAROSÁN (2006)

MAROSÁN György: *A 21. század stratégiai menedzsmentje.* Budapest, Műszaki, 2006.

MAROSÁN

MAROSÁN György: *Menedzsment összefoglalás.* forrás: <http://www.marosan.hu/konyv/menosszefogl.pdf> (utolsó letöltés: 2021.02.28.)

MAROSÁN (2005)

MAROSÁN György: *Stratégiai menedzsment.* Budapest, Műszaki, 2005.

MARTIN

James MARTIN: *Rapid Application Development*. New York, Macmillan Publishing Company, 1991.

MATHESON

Alex MATHESON: *Better public sector governance: the rationale for budgeting and accounting reforms in western nations*. Párizs, OECD, 2002. 38–39.

MCFARLAND

Dalton E. MCFARLAND: *Management: principles and practices*. Macmillan Publisher, 1974.

MEIER–O'TOOLE

K. MEIER – L. J. O'TOOLE: Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2002/4. 629–643.

MOEN–NORMAN

Ronald MOEN – Clifford NORMAN: *Evolution of PDCA-cycle*. Paper delivered to the Asian Network for Quality Conference in Tokyo on September 17, 2009.

MONTESQUIEU

Charles-Louis de Secondat MONTESQUIEU: *The spirit of law*. New York, The Colonial Press, 1899. 8. forrás: <http://catalog.hathitrust.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

MONTJOY–O'TOOLE

Robert. S. MONTJOY – Laurence J. O'TOOLE: Toward a theory of policy implementation: An organizational perspective. *Public Administration Review*, 1979/5. 465–476.

MUHA–SZÁDECZKY

MUHA Lajos – SZÁDECZKY Tamás: *Irányítási rendszerek*. Egyetemi jegyzet. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014. 6., forrás: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

NAGY

NAGY Márta: Ambrogio Lorenzetti: A Jó Kormányzás Allegóriája – erény-ábrázolások az itáliai trecento művészetben és antik előzményeik. *Acta Academiae Pedagogicae Agriensis*, Nova Series Tom. XXXIV. Eszterházy Károly Főiskola, Történelemtudományi Intézete, 2007.

NEMES

NEMES Csaba: *A kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendelet*. (e-learning tananyag) Nemzeti Közszerzői Egyetem, Vezető- és

Továbbképzési Intézet, 2013. szeptember. forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

NYIKOS–DRAHOS

NYIKOS Györgyi – DRAHOS Zsuzsanna: A területi szempont hangsúlyos megjelenése a fejlesztéspolitikában – átalakuló struktúra? (Az elmúlt időszak eseményei és a TA2020). *Falu, Város, Régió*, 2011/1. 5–7., forrás: http://real.mtak.hu/78886/1/6_nyikosFVR_2011_1_NTH_u.pdf (utolsó letöltés: 2020.01.31.)

NYIKOS

NYIKOS Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle*, 58. évf., 2013/1. 165–185.

NYÍRI

NYÍRI Tamás: *A filozófiai gondolkodás fejlődése*. Budapest, Szent István Társulat, 2001.

OSBORNE–GAEBLER

D. OSBORNE – T. GAEBLER: *Új utak a közigazgatásban*. Budapest, Kossuth, 1994.

O'TOOLE

Laurence J. O'TOOLE: Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. *Journal of public policy*, 1986/2. 181–210.

PACZOLAY (1997)

PACZOLAY Péter: *A legfőbb hatalom eredete*. Újkori államelméletek. *Rubicon*, 1997/8.

PACZOLAY (2011)

PACZOLAY Péter: Az állambölcselet oktatása a jogi karon. In: „225 éves a jogászképzés Budán, Pesten, Budapesten”. A jogászképzés Budára települése 225. évfordulójának tiszteletére rendezett tudományos emlékülésen elhangzott előadás, 2011., forrás: http://www.ajk.elte.hu/Jogaszkepzes_konfkotet (utolsó letöltés 2021.01.05.)

PÁLVÖLGYI

PÁLVÖLGYI Lajos: *ISO 21500:2012 Új projektmenedzsment szabvány*. 2012. október, forrás: http://www.pmi.hu/index.php/publikaciok/szakmai-cikkek/doc_download/ (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

PATYI

PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. [A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai, II. kötet, szerk.: PATYI András] Budapest, Dialóg Campus, 2017. 83.

PAULK–WEBER–CURTIS–CHRISISS

Mark C. PAULK – Charles V. WEBE – Bill CURTIS – Mary Beth CHRISISS: *The capability maturity model: guidelines for improving the software process*. Massachusetts, USA, Software Engineering Institute Boston – Addison-Wesley, 1993.

PETTERSEN

J. PETTERSEN: Defining lean production: some conceptual and practical issues. *The TQM Journal*, Vol. XXI., Iss. 2. (2009) 127–142.

PLATÓN

PLATÓN: *Az állam*. IV. könyv. Magyar Elektronikus Könyvtár, forrás: <http://mek.oszk.hu/03600/03629/03629.htm> (utolsó letöltés. 2021.01.05.)

POLIDANO

Charles POLIDANO: Measuring Public Sector Capacity. *World Development*, XXVIII/5., 2000. 805–822.

PRITCHETT–WOOLCOCK–ANDREWS

Lant PRITCHETT – Michael WOOLCOCK – Matt ANDREWS: Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation. *WIDER Working Paper*, No. 2012/63. (forrás: <http://www.econstor.eu/handle/10419/80903>)

PUCSEK

PUCSEK József: *Pénzügyi és számviteli kontrolling*. Nemzeti Tankönyvtár, 2013.

RAMSEY

Todd C. Ramsey: *A szolgáltató állam – úton az e-kormányzás felé, e-kormányzati kézikönyv*. Budapest, Századvég, 2006.

REILLY

Norman B. REILLY: *Quality: What Makes it Happen?* New York, Van Nostrand Reinhold, 1994. 31.

RÉVÉSZ

RÉVÉSZ Béla: Változatok a jogállamiságról. *Jogtudományi Közlöny*, 1990/4. 218.

RICHARDS

Keith RICHARDS: *White Paper on Agile Project Management: Integrating DSDM Atern into an existing PRINCE2® environment*. 2015., forrás: https://www.agilebusiness.org/page/Resource_paper_AgilePM_prince2 (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

RICZ

RICZ Judit: *Fejlesztéspolitikai dilemmák: az állam fejlődésben betöltött szerepének újradefiniálása*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009.

RITZER (2009)

George RITZER: *Contemporary Sociological Theory and Its Classical Roots: The Basics*. New York, McGraw-Hill Education, 2009. 38–42.

RITZER (2004)

George RITZER: *Enchanting a Disenchanted World: Revolutionizing the Means of Consumption*. Egyesült Királyság, Pine Forge Press, 2004. 55.

RIXER

RIXER Ádám: *A jogászelit léte és szerepe mint a kormányzati kapacitás egyik kulcskérdése*. In: ANTALÓCZY Péter (szerk.): *Hagyomány és érték*. Budapest, KRE ÁJK, 2013. 268.

RODRÍGUEZ

Manuel Luis RODRÍGUEZ: *The new public administration model*. Chile, Magallanes, 2010.

ROMHÁNYI

ROMHÁNYI Balázs: Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához. *Pénzügyi Szemle*, 52. évf., 2007/2. 335–370.

ROTHER

Mike ROTHER: *Toyota Kata*. McGraw-Hill, USA, 2009. 6. http://en.wikipedia.org/wiki/Toyota_Kata

ROYCE

Winston W. ROYCE: *Managing the Development of Large Software Systems*. Proceedings of *Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE) Technical Papers of Western Electronic Show and Convention (WesCon)*, Computer Society Press, 1970. 329–330.

RUTGERS

Mark R. RUTGERS: Can the Study of Public Administration do without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz Von Stein. *Administration & Society*, 1994/11. 395–412.

SAÁD

SAÁD József: *Magyary Zoltán*. [Nemzeti Pantheon sorozat] Budapest, Új Mandátum, 2000.

SABATIER

Paul E. SABATIER: *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press, 2007.

SALLAI

SALLAI János: Államhatárok a Kárpát-medencében. *De iurisprudentio et iure publico*, II. évf., 2008/1. 6.

SÁNDORI

SÁNDORI Zsuzsanna: *Mi a tudásmenedzsment?* forrás: <http://mek.oszk.hu/03100/03145/html/km4.htm> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

SÁNTHA–KLOTZ–NAGY

SÁNTHA György–KLOTZ Péter–NAGY Balázs Ágoston: *Integritásmenedzsment, Integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szak, tantárgyi jegyzet.* Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Központ, 2013.

SÁNTHA–SIKOLYA

SÁNTHA György – SIKOLYA Zsolt: Az adatpolitikai fehér könyv társadalmi egyeztetésének tanulságai, összefoglaló a nemzeti adatpolitikáról szóló kormányzati stratégiai tervdokumentumról, valamint a Fehér könyv kormányzati és társadalmi egyeztetésének tapasztalatairól. *Új Magyar Közigazgatás*, X. évf., 2017/1. 46–52.

SÁNTHA–TANÁCS

SÁNTHA György–TANÁCS Zoltán: Robotoljanak csak a robotok! *Világgazdaság*, 2018. február 12., forrás: <https://www.vg.hu/velemen/robotoljanak-csak-robotok-2-792427/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

SÁNTHA–VIGVÁRI

SÁNTHA György – VIGVÁRI András: *A nemzetgazdasági tervezési rendszer szervezeti és intézményi rendje – a korszerű költségvetési technikák alkalmazásának feltételei.* Budapest, Új Mandátum, 2006. 192.

SÁNTHA (2010A)

SÁNTHA György: A gazdaságos, hatékony és eredményes állami feladatellátás tesztje - a teljesítmény-ellenőrzésben rejlő lehetőségek. *Új Magyar Közigazgatás*, III. évf., 2010/2. 15.

SÁNTHA (2013)

SÁNTHA György: A pilot mint tervezés-módszertani eszköz, avagy tervezési „kép a képben. In: GERENCSÉR Balázs Szaboles (szerk.): *Modellkísérletek a közgazdaság fejlesztésében Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban.* Budapest, Pázmány Press, 2013. 332–333.

SÁNTHA (2015)

SÁNTHA György: „Utazás a digitális állam körül” – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről. *Új Magyar Közigazgatás*, VIII. évf., 2015/3. 71–74.

SÁNTHA (2018)

SÁNTHA György: A teljes körű elektronikus ügyintézés közigazgatási bevezetésének tapasztalatai – e-ügyintézési beszámoló az elmúlt évekről. *Új Magyar Közigazgatás*, XI. évf., 2018/4. 52–60.

SÁNTHA (2019)

SÁNTHA György: Közigazgatási adatmenedzsment – a megvalósítás lehetséges lépései. *Új Magyar Közigazgatás*, XII. évf., 2019/4. 63–65.

SÁNTHA (2010B)

SÁNTHA György: Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben. In: SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről*. Budapest, PPKE JÁK, 2010. 245–265.

SANTISO–NITZE

Carlos SANTISO – Paul H. NITZE: *World Bank and Good Governance: Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. The Georgetown Public Policy Review*, 2001.

SÁRI

SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris, 1995.

SATYA RAJU–PARTHASARATHY

R. SATYA RAJU – R. PARTHASARATHY: *Management – Text and Cases*. New Delhi, PHI Learning Private Ltd., 2009. 9–13.

SCHWABER–BEEDLE

Ken SCHWABER – Mike BEEDLE: *Agile software development with Scrum*. Prentice Hall, Pennsylvania State University, 2002.

SIBA

SIBA László (szerk.): *Oxford számítástechnikai értelmező szótár*. Novotrade Kiadó, 1989.

SHEWHART–DEMING

Walter A. SHEWHART – William E. DEMING: *Statistical method from the viewpoint of quality control*. Washington D.C., The Graduate School, US Department of Agriculture, 1939. 85–86. forrás: <https://archive.org/details/CAT10502416/page/n1/mode/2up> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

SKOK

James E. SKOK, : Policy issue networks and the public policy cycle: A structural-functional framework for public administration. *Public Administration Review*, Vol. LV., Iss. 4. (1995) 325–332.

SÓLYOM

SÓLYOM László: Mit szabad és mit nem – Capriccio polgári jogi témákra. *Valóság*, 1985/8. 12–24.

STOLLEIS

Michael STOLLEIS: *Geschichte des Öffentliche Rechts, Zweiter Band 1800–1914*. (III. Die erste Phase eines eigenständigen Verwaltungsrecht) München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1992. 258–265.

STUCKENBRUCK

Linn C. STUCKENBRUCK: *The Implementation of Project Management*. Wiley, Project Management Institute, 1981. 2–3.

SZABADFALVI

SZABADFALVI József: Angol történeti jogbölcselet. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Jogbölcselet rovat, rovatszerkesztő: SZABÓ Miklós) 2019. 3., forrás: <http://real.mtak.hu/94401/1/angol-torteneti-jogbolcselet.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

SZAMEL (1963)

SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1963. 163.

SZAMEL (1977)

SZAMEL Lajos: *Magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977.

SZOMBATHELYI

SZOMBATHELYI Szilvia: *Szociális ellátások hatékonysági vizsgálatának dilemmái*. 2003., forrás: http://epa.oszk.hu/02900/02943/00006/pdf/EPA02943_kapocs_2003_3_03.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

SZUN

SZUN CE: *A háború művészete*. Budapest, Helikon, 2019.

TAKÁCS (2010)

TAKÁCS Péter: *Államtan – fejezetek az állam általános elmélete köréből*. BCE KTK egyetemi jegyzet. Budapest, 2010. 17.

TAKÁCS (1998)

TAKÁCS Péter: Jog és igazságosság. In: SZABÓ Miklós (szerk.): *Jogbölcseleti előadások*. Miskolc, Bíbor, 1998. 163–195.

TAKEUCHI–NONAKA

Hirota TAKEUCHI – Ikujiro NONAKA: *The New New Product Development Game*. Boston, Harvard Business Review, 1986.

TAMÁS (2009)

TAMÁS András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. *Iustum Aequum Salutare*, V. évf., 2009/3. 65.

TAMÁS (2010)

TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete* (negyedik, átdolgozott kiadás). Budapest, Szent István Társulat, 2010.

TAMÁS (2013)

TAMÁS András: Előszó (helyett). In: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében. Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban*. Budapest, Pázmány Press, 2013. 7.

TAYLOR (1911A)

Frederick Winslow TAYLOR: *Shop management*. New York, Harper & Brothers, 1911. 5., forrás: <http://www.gutenberg.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

TAYLOR (1911B)

Frederick Winslow TAYLOR: *The Principles of Scientific Management*. New York, Harper & Brothers, 1911. Chapter II., 36–37. <http://www.gutenberg.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

TERRY–FRANKLIN

George R. TERRY – Stephen G. FRANKLIN: *Principles of Management*. A.I.T.B.S. Publishers, 1994.

TOCQUEVILLE

Alexis de TOCQUEVILLE: *De la Démocratie en Amérique* (1835). Gutenberg projekt, forrás: <http://www.gutenberg.org/ebooks/30513> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

TOMCSÁNYI (1944)

TOMCSÁNYI Móric: Közjog – magánjog. In: *Értekezések a filozófiai és társadalmi tudományok köréből*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1944. 3. (forrás: <http://digilib.mtak.hu/B333/issues/vol06/B3330602.pdf>) (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

TOMCSÁNYI (1932)

TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1932.

TORMA

TORMA András: *E-kormányzati szolgáltatások a gazdasági szférában*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2011. 11., forrás: Digitális Tankönyvtár, <http://www.tankonyvtar.hu> (utolsó letöltés: 2020.01.31.)

ULICSÁK

ULICSÁK Béla: *A nemzetközi vállalkozás gyakorlata – projekttopológia*. Digitális Tankönyvtár, 2013., forrás: http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_e5_nemzetkozi_vallalkozas_scorm/ (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

ULPIANUS

Domitius ULPIANUS: *Digesta Iustiniani – Domini Nostri Sacratissimi Principis Iustiniani Iuris Enucleati ex Omni Vetere Iure Collecti Digestorum Seu Pandectarum*. Liber Primus, Dig.1.1.1.2., forrás: <http://droitromain.upmf-grenoble.fr/Corpus/digest.htm> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

UNGVÁRSZKI

UNGVÁRSZKI Ágnes: *Gazdaságpolitikai ciklusok Magyarországon 1948–1988*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1989. 15.

URWICK (1949)

Lyndall Fownes URWICK: *Making of Scientific Management. Volume II. Management in British Industry*. London, Management Publications Trust, 1949.

URWICK (1944)

Lyndall Fownes URWICK: *The elements of administration*. New York, Harper & brothers, 1944.

VAN RIPER

Paul P. VAN RIPER: *History of the United States civil service*. Row, Peterson, 1958.

VARGA

VARGA Csaba (szerk.): *Összehasonlító jogi kultúrák. II. rész: Angolszász és kontinentális jog: találkozások*. Budapest, Szent István Társulat, 2006. 80–137.

VARGA Zs. (2017)

VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. [A magyar közigazgatás és a közigazgatási jog általános tanai, I. kötet, szerk.: PATYI András], Budapest, Dialóg Campus, 2017. 219–221.

VARGA Zs. (2018)

VARGA Zs. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei, a kontrollmechanizmusok elmélete*. [A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai VII. kötet, szerk.: PATYI András] Budapest, Dialóg Campus, 2018. 37.

VARGA ZS. (2013A)

VARGA Zs. András: *A közigazgatási modellkísérletek korlátai*. In: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében. Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban*. Budapest, Pázmány Press, 2013. 9., 245–264.

VARGA ZS. (2013B)

VARGA Zs. András: *Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma*. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/5. 7.

VASS

VASS László: *A politika és a közigazgatás viszonya*. *Politikatudományi Szemle*, XIX/3. 77.

VIGVÁRI

VIGVÁRI András: *A magyar gazdaság versenyképességét szolgáló közszektorhoz vezető út egy lehetséges forgatókönyve. Vissza az alapokhoz. Stratégiai kutatások – Magyarország 2015.*, Budapest, Új Mandátum, 2006. 233–238.

VINCZE

VINCZE Dalma: *Regionális nemzetközi szervezetek demokrácia-támogatása a Nyugat-Balkánon*. Doktori értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolája, 2015.

VIROZSIL

VIROZSIL Antal: *Magyarország nyilván- vagy közjoga, mint az alkotmány eredetétől 1848-ig fennállott*. Buda, 1861.

WALTON

Mary WALTON: *The Deming Management Method*. Penguin Group, 1986. 138–139.

WARD–MURRAY

J. WARD – P. MURRAY: *Benefits Management: Best Practice Guidelines*. Egyesült Királyság, Cranfield School of Management, Information Systems Research, 1997.

WARNER

Daniel WARNER: *An ethic of responsibility in international relations*. Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991. 9–10.

WEBER

MAX WEBER: *„Gazdaság és társadalom”, a megértő szociológia alapvonalai*. I–II. (ford: Erdélyi Agnes) Budapest, Közgazdasági és Jogi kiadó, 1987.

WHITE

Leonard D. WHITE: *Introduction to the Study of Public Administration*. Macmillan, 1926.

WILLIAMSON–ZENG

Peter J. WILLIAMSON – Ming ZENG: Value-for-Money Strategies for Recessionary Times. *Harvard Business Review*, 2009. 1–2.

WOMACK–JONES

James P. WOMACK – Daniel T. JONES: *Lean szemlélet*. [HVG könyvek] Budapest, HVG, 2009.

WOODS (1999)

Ngairé WOODS: Good governance in international organizations. *Global Governance*, 1999/5. 39–61.

WOODS (2000)

Ngairé WOODS: The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves. *World Development*, Vol. XXVIII., Iss. 5. (2000) 789–982.

WREN–BEDEIAN–BREEZE

Daniel A. WREN – Arthur G. BEDEIAN – John D. BREEZE: The foundations of Henri Fayol's administrative theory. *Management Decision*, Vol. 40., No. 9. (2002) 912–917., <http://bus.lsu.edu/management/faculty/abedeian/articles/Fayol.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

Z. KARVALICS

Z. KARVALICS László: Mesterséges intelligencia – a diskurzusok újratervezésének kora. *Információs Társadalom*, XV. évf., 2015/4.

„A téma közgazdasági oldalról lényegében, elméleti gyökereiben több évszázada a tudományos gondolkodás egyik központi kérdése, amelyet az aktuális állammodellek, társadalmi berendezkedés stb. újból és újból más megvilágításba helyeznek, illetve az értékfogalmak módosulása újabb és újabb kihívások elé állítja a szakmát gyakorló és elméleti oldalról kutató szakembereket.

Az értekezés missziós feladatát semmi sem támasztja alá jobban, mint a szerző azon megjegyzése a bevezetőjében, miszerint „a feladatok tervezése, módszeres végrehajtása, valamint a megvalósult eredmények mérése és kiértékelése még mindig új, 'idegen' tevékenységként határozható meg a napi közigazgatási gyakorlatban.” Magyartól mintha ezt már mind hallottuk volna egyszer, és mégis... Ezt a hiányállapotot igyekszik a szerző orvosolni tanulmányával, amelynek három fő kérdéseként a ciklikus öntökéletesítő folyamatok közigazgatási alkalmazhatóságát, a tervezett működtetés létjogosultságát és a közcélú működés teljesítményének mérhetőségét határozza meg. A dolgozat tárgya szerint több tudományterülethez is szorosan hivatott kapcsolódni, azonban megőrzi a jogi terület primátusát.”

Dr. Kárpáti József,
dékán, egyetemi docens, NJE GTK

ISBN 978-963-308-458-8



9 789633 084588