

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

Szerző:

dr. Sántha György

A menedzselt állam

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

című doktori értekezés tézisei

Témavezetők:

Dr. Tamás András, professor emeritus

Dr. habil. Gerencsér Balázs Szabolcs, Ph.D., egyetemi docens

Budapest, 2021

Tartalomjegyzék

1. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása	3
1.1. A kutatás tárgya, tartalma.....	3
1.2. Kutatási kérdések.....	3
2. Az elvégzett vizsgálatok rövid leírása, a kutatás és az anyaggyűjtés módszere	5
2.1. A dolgozat tartalma, szerkezete	5
2.2. Alkalmazott kutatási módszer	6
3. A doktori értekezés új tudományos eredményeinek összefoglalása	7
3.1. A kutatás kérdésekre adott válaszok, főbb következtetések	7
3.2. A kutatás eredményeinek hasznosítási lehetőségei	11
4. Publikációs jegyzék	17
4.1. A doktori értekezés témakörében készült publikációk jegyzéke	17
4.2. A szerző további publikációi	18



1. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

1.1. A kutatás tárgya, tartalma

Az elmúlt évtizedekben szokás lett sokféleképpen címkézni az *állam* fogalmat: „erős állam”, „fejlesztő állam”, „gondoskodó állam” stb. Az Országgyűlés által 2010. május 29-én elfogadott Nemzeti Együttműködés Programja,¹ majd ezt követően Magyarország első, korszerű tervezési módszerekkel kidolgozott (2011. június 10-én közzétett) közigazgatás-fejlesztési stratégiája – a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program² – a „jó állam” megteremtését tűzte ki célul. Ezek alapján tudjuk tehát a választ a „mit?” és a „miért?” kérdéseire.

A magam részéről időszerűnek tartom a magyar közigazgatás- és államtudomány továbbfejlesztését egy olyan irányba, amely nem csupán a „mit?” és a „miért?” kérdéseire ad válaszokat, hanem a „hogyan?” tekintetében is érdemi támpontokkal szolgál azok számára, akiknek a közigazgatásban lehetőség és felhatalmazása van a mindennapok alakítására.

Dolgozatom címe („A menedzselt állam”) – a jó állam megteremtésének módjára utal. Ezzel a – sokak számára minden bizonnyal – szokatlan szóösszetétellel³ a jó kormányzás (*good governance*) paradigmába illetően szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy az üzleti tudományokban elterjedt „menedzsment” és „menedzsmentciklus” fogalmaknak az állam működtetésében is van helye, tere, illetőleg karrierlehetősége. Dolgozatommal egyúttal egy új „szerethetőbb” értelmet is szeretnék adni ezeknek az idegen hangzású, angolszász kifejezéseknek.

1.2. Kutatási kérdések

Kutatásom első alapkérdése, hogy **az állam feladatellátásában hol és mennyiben van helye a ciklikusan megújuló, öntökéletesítő folyamatoknak, azaz a menedzsmentciklusoknak (PDCA)⁴?** E témakörön belül a következő kérdéseket vetem fel.

¹ Lásd a 27/2010. (V. 29.) OGY határozatot a miniszterelnök megválasztásáról és a Kormány programjának elfogadásáról, forrás: <https://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

² Lásd: *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: 2021.01.05.)

³ 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 uinterface*) programozásával hozható kapcsolatba, ahol a szoftverfejlesztők az egyes funkciók ki-, illetve bekapcsolt voltának állapotváltozásait igyekeznek módszeresen nyomon követni, „menedzselni”.

⁴ Lásd: 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), lásd: MUHA Lajos – SZÁDECZKY Tamás: *Irányítási rendszerek, egyetemi*

- Az egyre közismertebbé váló üzleti menedzsment technikáknak melyek a közigazgatáson belüli tipikus alkalmazási lehetőségei, területei?
- Az egész közfeladatellátó rendszert átfogóan tekintve – államszervezési szinten – milyen jogi és intézményi kapcsolatok azonosíthatók a tervező, végrehajtó és ellenőrző funkciók között? E tekintetben működhetnek-e az üzleti tudományokban jól ismert öntökéletesítő folyamatok? Ez utóbbi Magyarországon milyen szabályozási és intézményi kérdéseket vethet fel?

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?⁵

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 a közigazgatásban milyen módszerek alkalmazhatók a tervszerű feladatellátás nyomon követésére? Magyarország Kormánya ugyanis bár 2012 tavaszán előírta meghatározott stratégiai tervdokumentumok vonatkozásában a végrehajtás monitorozását, rendszeres értékelését és utólagos felülvizsgálatát,⁶ az indikátor képzés és a monitorozás tekintetében nagyon kevés gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésre.

jegyzet, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 18-19., forrás: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/iranyitasi-rendszerek.original.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁵ 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, megválaszolendő kérdést vet fel.

⁶ Lásd a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 20-23.§-ait.

Mindezek után felvethető az a közigazgatástudományi, közigazgatás-tudománytörténeti kérdés, hogy napjainkban **mi a magán igazgatás** (menedzsment) és a **közigazgatás** (közmenedzsment) **közötti viszony**? Igaz-e az a *Jenei György* féle állítás,⁷ 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 meg⁸ – az új közmenedzsment egyszerűen csak a hagyományos közigazgatásunk mellé lép?

2. Az elvégzett vizsgálatok rövid leírása, a kutatás és az anyaggyűjtés módszere

2.1. A dolgozat tartalma, szerkezete

A feltett kutatási kérdések megválaszolása érdekében doktori dolgozatomban előbb egy fogalmi, közigazgatás-tudománytörténeti áttekintést végeztem, melyet követően a menedzsment folyamatokkal és az ismétlődően megújuló menedzsment ciklusokkal kapcsolatos definíciós keretek rögzítésére tettem kísérletet. Ez segítette a magyarországi közfeladatellátási rendszerek későbbi elemzését is, ahol tehát az adott területre vonatkozó szabályozásban, illetőleg az intézmények napi működésében próbáltam meg beazonosítani 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 írtam le a magyarországi állapotokat.

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

⁷ 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.)

⁸ HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2005, 29-30.

2.2. Alkalmazott kutatási módszer

A dolgozat elkészítése során az alábbi kutatómódszertani eszközöket alkalmaztam.

- Jogi dogmatikai elemzést végeztem, ennek érdekében közigazgatás-elméleti és tudománytörténeti tárgyú könyvtári forráskutatást, forráselemzést 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 4.1. alfejezetben).

- 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.

3. A doktori értekezés új tudományos eredményeinek összefoglalása

3.1. A kutatás kérdésekre adott válaszok, főbb következtetések

Dolgozatom bevezetőjében olyan hipotetikus kérdéseket fogalmaztam meg, mint hogy

- a) „Az öntökéletesítő folyamatciklusoknak van-e helye a közigazgatásban?”
- b) „Az állam mennyire működtethető tervszerű alapokon?”
- c) „Mérhető-e a közcélú tervek teljesülése?”
- d) „Milyen a (köz)igazgatás és a (köz)menedzsment közötti viszony?”

Ad a): Dolgozatom választ ad arra kérdésre, hogy **a magyar közigazgatásban is helye van-e az üzleti szférában már jól ismert, illetőleg széles körben alkalmazott öntökéletesítő folyamatoknak.** A válasz egyértelmű „igen”, a teljes PDCA-ciklus rávetíthető az állam közfeladatellátó rendszerére. 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.⁹

Az egyre közismertebbé váló üzleti menedzsment technikák közigazgatáson belüli, tipikus alkalmazási területei az alábbiak:

- a szakpolitikai és a szakigazgatási tervezés módszertani támogatása;
- a támogatáspolitikai rendszerek működtetése;
- az államháztartási körbe tartozó szervezetek számára kötelezően előírt belső kontrollrendszerek működtetése;
- a korrupció visszaszorítása érdekében bevezetett integritásirányítási rendszerek.

⁹ Ami a mérést (monitoring) és az elemzést (értékelés) illeti, e tekintetben elsőrendű 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.

Álláspontom szerint 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, 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 menedzselte,” és – saját megközelítésemben – valójában nem is „jó állam.”

Számomra különösen fájó, hogy – mivel a *makro* szintű menedzsmentciklusban 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.

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 szó arról, 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 találtam, hogy a kirajzolódó „meglepően kerek” közigazgatási PDCA-ciklus esetében „behorpadások” alapvetően az állami adatvagyon-gazdálkodás hiányára, kezdetleges voltára vezethetők vissza. Szakigazgatási rendszerekben gyűjtött, rendszerezett és elemzett adatok, illetve információk hiányában nehéz megalapozott kormányzati stratégiai tervdokumentumokat készíteni. A nem tényekkel és adatokkal

alátámasztott („homályos”) tervek megvalósításának előrehaladását ugyancsak nehéz menetközben megfelelő indikátorok nélkül mérni, elemezni és végül kiértékelni.

Ehhez **szorosan kapcsolódó probléma** a méréseket végző, illetőleg a mérést módszertanilag megalapozó szakmai szereplők hiánya, egyáltalán: **az egész irányítási folyamat** – a közigazgatási szintű öntökéletesítő menedzsmentciklus – **gazdájának hiánya**.

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.**

Ad b): 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. Hogy ez az egyensúly milyen arányok felvétele esetén jelentkezik, 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 vezetékes infrastruktúrákon szolgáltató vállalatoknál is évekre előre ütemezett a vezetékszakaszok időszakos felújítása és a régi előregedő infrastruktúra tervszerű kiváltása.

Bármilyen is legyen ez az arány, napjainkban a közigazgatásban is széleskörűen elterjedt a feladatok tervezése. **Az állam már csak azért is működtethető tervszerű alapokon, mert a kormányzati stratégiai irányítási rendszerről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet** alapján a Kormány alá tartozó igazgatási szerveknek feladata lett szakmai koncepciók, stratégiák, programok és munkatervek kidolgozása. Az ún. KSIR-rendelet **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. Ez alapján is nyilvánvaló, hogy egy olyan bonyolult és költséges struktúra, mint az állam, nem szervezheti feladatellátását 100%-ban *ad hoc* alapokon.

Ad c): Kutatásom során 33 db olyan tényezőt azonosítottam, 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!*'). Az ez utóbbiakkal kapcsolatos helyzetértékelést a dolgozat 2.3. és a 2.4. alfejezete tartalmazza. 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,¹⁰ – **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 Közszolgálati Egyetemen (NKE) 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.¹¹

Mivel pedig az NKE 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

¹⁰ Lásd a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 20-23.§-ait.

¹¹ KAISER Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2019 – Első változat*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019, Bevezetés 6., forrás: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2019-elso-valtozat/>

így a fékek és egyensúlyok alkotmányos rendszerében is egyre nagyobb jelentősége lehet a következő években.

Ad d): Annak a kutatási kérdésnek a megválaszolására, hogy **mi a magán igazgatás és a közigazgatás – ezen belül a menedzsment és a közigazgatási menedzsment, valamint a közigazgatás és a közmenedzsment közötti viszony** – több mint száz oldalt szenteltem az 1.2. alfejezetben („A közigazgatás és a menedzsment találkozása”). Ebben

- történelmi kitekintést is alkalmazva, hosszasan elemeztem a közjogi és a magánjogi igazgatási rendszerek egymáshoz való viszonyát;
- 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
 - o 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.**
 - o **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').**

3.2. A kutatás eredményeinek hasznosítási lehetőségei

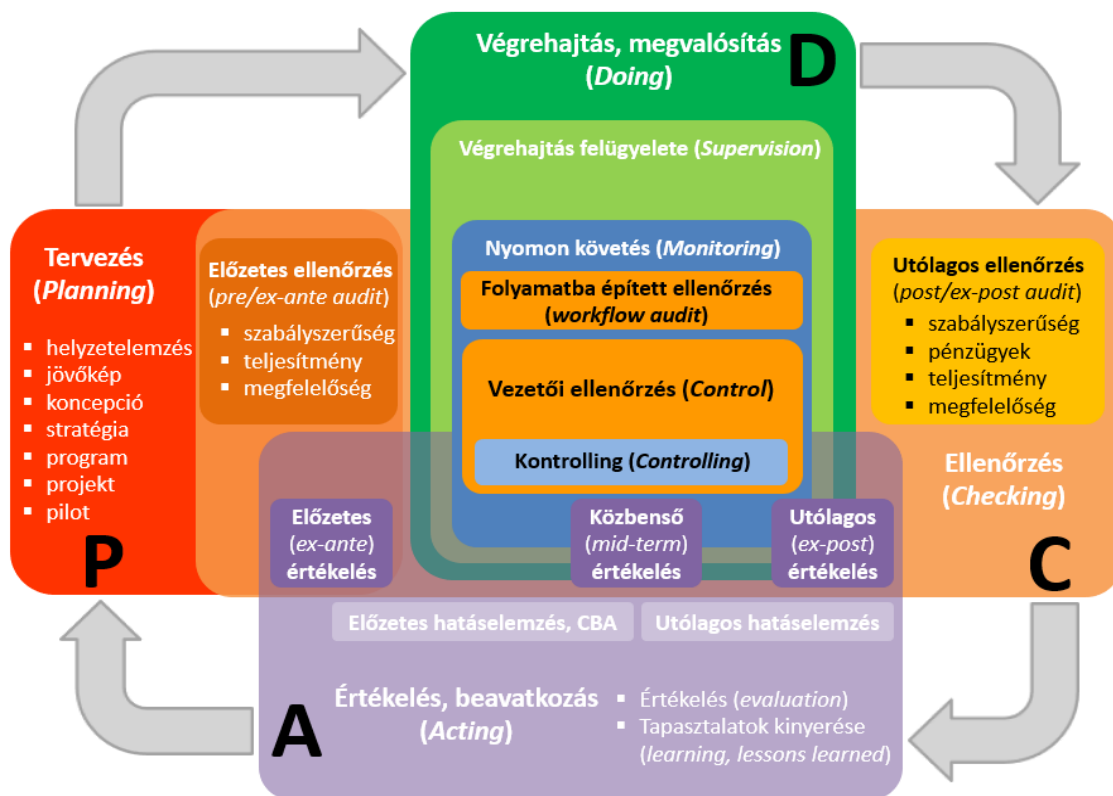
Dolgozatom hasznosítási lehetőségeit az alábbiakban látom:

- a) a tervezési, megvalósítási, nyomon követési, ellenőrzési és értékelési fogalmak rendszerezése;
- b) az angolszász pragmatizmus kontinentális jogfejlődésre gyakorolt hatásainak szemléltetése;
- c) a jó állam koncepció kiegészítése a „menedzselt állam” gondolatiságával;
- d) a menedzselt államhoz elvezető közigazgatás-fejlesztési javaslatok megfogalmazása.

Ad a): Dolgozatomban 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 terv-kiértékelés (*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 az alábbi ábrán foglatam össze. Ez 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.

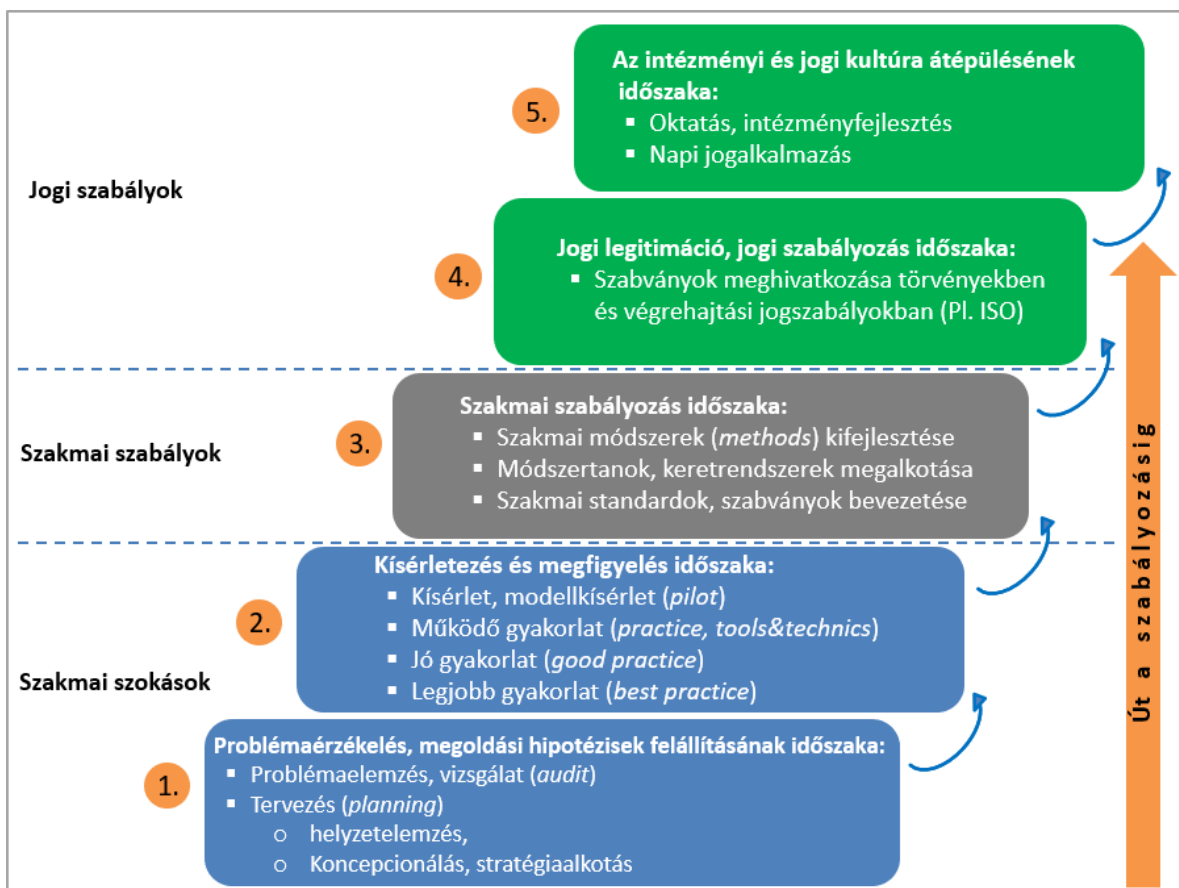


1. ábra: A tervezési, megvalósítási, nyomon követési, ellenőrzési és értékelési fogalmak rendszere

Ad b): Dolgozatom 1.2.3. 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. Ennek lépései a következők:

- helyzetelemzéseken, auditokon, modellkísérleteken (*pilots*), jó gyakorlatokon (*best practices*) keresztül eljutunk standard megoldásokhoz;
- nemzetközileg elismert szakmai standardokon, szabványokon és módszertani szabályozásokon (metodológiaiakon) keresztül **az angolszász pragmatizmus csendben belopakodik a tételes 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.



2. ábra: az angolszász „pragmatizmus” hatása a magyar jogrendszerre (saját ábra, 2020)

Ad c): Dolgozatom 1.2.5. alfejezetében mutattam be a címként is választott „menedzselt állam” koncepciót, melynek lényege, hogy amikor a „közmenedzsment” fogalma mögött a nívót – a „közigazgatás” fogalomhoz képest a többtartalmat – keressük, akkor a

különbség leginkább abban határozható meg, hogy egy „menedzselt állam” *irányított*. 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 öntökéletesítő folyamatciklusok kialakításában rejlő lehetőségeket.
- Egy jól menedzselt államban mindig és minden szereplő számára világossá kell tenni a társadalmi és gazdasági célokat (lásd: „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, 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 hatásossági szempontból nem feltétlenül

bizonyulnak ésszerűnek. Ennek megítéléséhez mindemellett **korlátozás nélkül kell biztosítani a külső ellenőrizhetőség lehetőségét**, melyhez alkalmazni kell a **közigazgatás adatrendszerain felépülő fejlett monitoring és kontrolling eszközöket** (informatikai rendszereket, szoftveres alkalmazásokat).

A „jó állam” koncepciónak a „menedzsment állam” ismérveivel való kiegészítésekor végezetül 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 megkülönböztetett figyelmet javaslok szentelni a **bölcsességnek**, mellyel kapcsolatban Platón is úgy fogalmazott, hogy **az „az egész állam érdekében való döntéshozás tudománya és a jó elhatározás képessége.”**¹² 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.

¹² PLATÓN: *Az állam*, IV. könyv, Magyar Elektronikus Könyvtár, forrás: <http://mek.oszk.hu/03600/03629/03629.htm> (utolsó letöltés. 2021.01.05.)

Ad d): Dolgozatom utolsó fejezetében – **a menedzselt állam koncepcióból levezetett – konkrét közigazgatás-fejlesztési javaslataimat az alábbiak szerint csoportosítottam.**

- **A „menedzselt állam” szintjére történő eljutáshoz szükséges lépések:**
 - o *Tervezés:* egy hosszabb távú „országstratégia” kidolgozása, dokumentálása és társadalmi vitára bocsátása; stratégiai elemző központ (agytröszt) kialakítása, tervezés-szakmai hálózat felállítása;
 - o *Tervmegvalósítás:* szervezetszabályozást és jogalkotást megelőző KEHI-vizsgálat;
 - o *Nyomon követés, mérés, értékelés:* az állami adathasznosítást, az adatalapú döntéselőkészítést elemző KEHI-vizsgálat.

- **Hasznos menedzsmenteszközök elterjesztése a közigazgatásban:**
 - o minőségirányítási rendszerek bevezetése és a **minőségmenedzsment** fogalmának tudatosítása a közigazgatásban;
 - o **közigazgatási adatmenedzsment** bevezetése:
 - a közigazgatási adatvagyon felmérése, metaadat-adatnyilvántartások létrehozása,
 - közigazgatási adatmenedzsment koncepció (*framework* – tervek, szereplők, struktúrák, eljárások, eszközök) kidolgozása,
 - szabályozási háttér (fogalmak, felelőségek, eljárások, felügyelet, szankciók),
 - központi koordinációért felelős szervezet felállítása, szakigazgatási szervek közötti koordinációs mechanizmusok, egyeztetési fórumok kialakítása,
 - általános adat-összehangolás: szemantikai és ontológiai rendszerezés,
 - nyilvántartások konszolidálása: nyilvántartásvezetés egységes szabályozása,
 - törzsadat-kezelés bevezetése: adatfelhasználási sorrendek meghatározása,
 - az adatátadások jogi, technológiai, költségvetési akadálymentesítése,
 - rendszeres adatelemzés és riportolás, adatinfrastruktúra kialakítása,
 - adatmentés, archiválás: a közigazgatási adatvagyon védelmének biztosítása,
 - adatok akadálymentes elérése, közérdekű adatigénylési és közadat-újrahasznosítási szolgáltatások biztosítása.

- **A digitális állam és a közigazgatási informatika megerősítéséhez szükséges 10 db beavatkozás** (szabályozás, finanszírozás, feladat-koordináció, állami IT-infrastruktúra fejlesztése és üzemeltetése, közigazgatási nyilvántartások koordinált fejlesztése, IT személyzet biztosítása, e-ügyintézési szolgáltatások ügyfélközpontúsága és zökkenőmentessége, felügyeleti és stratégiai funkciók megerősítése).

4. Publikációs jegyzék

4.1. A doktori értekezés témakörében készült publikációk jegyzéke

1. SÁNTHA György: *Közigazgatási adatmenedzsment – a megvalósítás lehetséges lépései*, Új Magyar Közigazgatás, XII. évf., 2019/4. szám, 63-65.
2. SÁNTHA György: *A teljes körű elektronikus ügyintézés közigazgatási bevezetésének tapasztalatai – e-ügyintézési beszámoló az elmúlt évekről*, Új Magyar Közigazgatás, Budapest, XI. évf. 2018/4. szám, 52-60.
3. SÁNTHA György – TANÁCS Zoltán: „*Robotoljanak csak a robotok!*” Világ gazdaság, 2018. február 12., forrás: <https://www.vg.hu/velemen/robotoljanak-csak-robotok-2-792427/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
4. 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. szám, 46-52.
5. SÁNTHA György: „*Utazás a digitális állam körül*” – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről, Új Magyar Közigazgatás, Budapest, VIII. évf. 2015/3. szám, 71-74.
6. SÁNTHA György: *A pilot mint tervezés-módszertani eszköz, avagy tervezési „kép a képben*, In. *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei, Tanulmányok 19., szerkesztő: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (sorozatszerkesztő: SZABÓ István), Pázmány Press, Budapest, 2013, 332-333.
7. SÁNTHA György – KLOTZ Péter – NAGY Balázs Ágoston: *Integritásmenedzsment*, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szak, tantárgyi jegyzet, Budapest, 2013
8. SÁNTHA György: *Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben* In. SCHANDA Balázs, VARGA ZS. András: *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről*, PPKE JÁK Tanulmányok, Budapest, 2010, 245-265.
9. SÁNTHA György: *A gazdaságos, hatékony és eredményes állami feladatellátás tesztje - a teljesítmény-ellenőrzésben rejlő lehetőségek*, Új Magyar Közigazgatás, III. évf. 2010/2. szám, 15.
10. SÁNTHA György – VIGVÁRI András: *A nemzetgazdasági tervezési rendszer szervezeti és intézményi rendje – a korszerű költségvetési technikák alkalmazásának feltételei*, Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2006, 192.

4.2. A szerző további publikációi

1. FEKETE Leticia – MOLNÁR Szilárd – SÁNTHA György: *Kárpát-medencei szintű közigazgatás-fejlesztési koncepció*, Új Magyar Közigazgatás, X. évf. 2017/3. szám, 70-81
2. FEKETE Leticia – HEGEDŰS Lilla – MAGYAR András – MOLNÁR Szilárd – SÁNTHA György – SZABÓ Zsolt: A külföldi magyarok állampolgári joggyakorlását akadályozó tényezők, In. NSKI Annales, Budapest, 2017, ill. Kárpát-haza Évkönyv 4., 2018. évi ágazati stratégiai jelentés
3. FEKETE Leticia – HEGEDŰS Lilla – MOLNÁR Szilárd – SÁNTHA György – SZABÓ Péter – SZABÓ Zsolt: Az e-demokrácia eszközeinek bevezetési lehetőségei a külföldi magyarok szavazásával kapcsolatban, In. NSKI Annales, Budapest, 2017, ill. Kárpát-haza Évkönyv 4., 2018. évi ágazati stratégiai jelentés
4. SÁNTHA György – KLEINHEINCZ Gábor – KARSAI Adrienn – BIELIK Zsolt: *A magyar e-közigazgatás erőforrástérképe – Kormányzati IKT kapacitások a 2014. évi választások előtt és után*. In. *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, Szerkesztette: GERENCSE Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András) Pázmány Press, Budapest, 2015, 111-127.
5. ÁLLÓ G. – CSÁKÓ M. – FUTÓ I. – GÁSPÁR M. – GERENCSE B. – JUHÁSZ A. – KLEINHEINCZ G. – MOLNÁR SZ. – NYÍRY G. – PAPP Z. – SÁNTHA Gy. – SIKOLYA Zs. – SIMON P. – SÜVEGES D. – VARGA L. – WETZEL T. – Z. KARVALICS L.: A hiteles helyektől az elektronikus közigazgatásig – Mérőkövek a hazai közigazgatás és kormányzati számítástechnika kialakulásának történetében, Tanulmányok a magyar e-közigazgatásról, Primaware Szeged, 2014, 15-29., 45-49., 54-57.,
6. KAKATICS Lili – SÁNTHA GYÖRGY: *Az integritás szerepe a közigazgatási kultúraváltásban és a korrupció visszaszorításában*, Önkormányzati Pénzügyek, V-VI. szám., Complex Kiadó, Budapest, 2011 (ISSN 2060-6117)
7. BURAI Petra – SÁNTHA György – SOMOGYVÁRI István: *Az integritás jelentősége a hivatali korrupció elleni fellépésben*, Önkormányzati Hírlevél, 2010, Complex Kiadó, Budapest, 2010 (ISSN 1587-4761)
8. CSAPODI Pál – SÁNTHA György: *Újabb trendek a külső ellenőrző szervezetekre vonatkozó nemzetközi szakmai szabályozásban*, Pénzügyi Szemle, Budapest, LIV. évf. 2009/4. szám, 625-631.

9. SÁNTHA György: *A minisztériumok integrált elhelyezése – javaslat egy új kormányzati negyed felállítására*, In. "Magyarország 2015" MTA stratégiai kutatások – a közigazgatási reform új perspektívái, Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2006, 70-93.