

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

A menedzselt állam

A menedzsmentciklusok és az öntökéletesítő folyamatok jelentősége
a közigazgatás-fejlesztésben

Doktori értekezés

dr. Sántha György

Témavezető:

Dr. Tamás András, professor emeritus

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

Kézirat lezárásának dátuma:

2021. január

Budapest

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	2
Ábrajegyzék	5
Bevezető.....	6
1. A közigazgatás és a menedzsment egymáshoz való viszonyának tudományelméleti áttekintése	11
1.1. Állam- és jogtudományi fogalmi megközelítések	11
1.1.1. Az állam és államtudomány fogalmáról.....	11
1.1.2. A kormányzás és hatalomgyakorlás fogalmáról	16
1.1.3. A közigazgatás és közigazgatás-tudomány fogalmáról.....	26
1.1.4. A menedzsment fogalmáról	33
1.2. A közigazgatás és a menedzsment találkozása.....	46
1.2.1. A közjogi és a magánjogi igazgatási rendszerek egymáshoz való viszonya.....	47
1.2.1.1. A közjogi igazgatási rendszer „magánjogiasodása”	50
1.2.1.2. A magánjogi igazgatási rendszer „közjogiasodása”	59
1.2.1.3. Átjárhatóság a közigazgatási és a magán igazgatási rendszerek között.....	62
1.2.2. A menedzsmentciklus fogalmának kialakulása és jelentősége	75
1.2.2.1. Az általános értelemben vett menedzsmentciklus vezetéstudományi háttere.	75
1.2.2.2. Az öntökéletesítő menedzsmentciklus és W.E. Deming megközelítése.....	78
1.2.2.3. A projekt, a projektmenedzsment és a projektciklus helye, szerepe.....	92
1.2.3. A bevált menedzsment rendszerek (<i>management systems</i>) útja a tételes jogba.....	115
1.2.4. A közmenedzsment jelenségről.....	129
1.2.5. A „menedzselt államokban” használatos menedzsment technikák.....	132
1.2.6. A jó állam és a menedzsment egymáshoz való viszonya.....	146
2. Az állam működése menedzsmentciklus fázisok szerint (helyzetelemzés)	169
2.1. Tervezés (‘ <i>Plan</i> ’).....	170
2.1.1. A makro szintű állami tervezés magyarországi helyzete	171
2.1.1.1. A rendszerváltozás előtti tervutasításos gazdálkodás rendszere	172
2.1.1.2. A rendszerváltozás utáni elsődleges állami tervező gyakorlat	175
2.1.1.3. Másodlagos makro szintű állami tervezési gyakorlatok a rendszerváltozás után	205
2.1.2. Az intézményi (<i>mikro</i>) szintű tervezés helyzete.....	218
2.1.2.1. Intézményi szintű tervek a közigazgatásban	219
2.1.2.2. Funkcionális intézményi tervek	227
2.1.2.3. Egyéb intézményi szintű tervek	229
2.2. Megvalósítás (‘ <i>Do</i> ’).....	234
2.2.1. Az állam <i>makro</i> szintű tervmegvalósító képessége.....	235

2.2.1.1.	Éves államháztartási költségvetési tervek.....	248
2.2.1.2.	Euro-atlanti integráció.....	248
2.2.1.3.	Nemzeti Jogharmonizációs Program	250
2.2.1.4.	Európai uniós, illetve egyéb nemzetközi támogatási programok	252
2.2.1.5.	Schengeni Program	254
2.2.1.6.	Széll Kálmán Terv (Konvergencia Program).....	256
2.2.1.7.	A Magyar Program Intézkedési Terve	257
2.2.1.8.	Deregulációs és jogegyszerűsítési programok	258
2.2.2.	Az állam <i>mikro</i> szintű tervmegvalósító képessége.....	260
2.2.2.1.	Intézményi stratégiák megvalósítása, munkaterv végrehajtása.....	263
2.2.2.2.	Éves (elemi) költségvetési tervek megvalósítása.....	265
2.2.2.3.	Funkcionális tervek megvalósítása	270
2.2.2.4.	Egyéb intézményi szintű tervek megvalósítása	276
2.3.	Nyomon követés (' <i>Monitoring</i> ') és ellenőrzés (' <i>Check</i> ')......	282
2.3.1.	A tervek megvalósításának nyomon követése, monitorozása	287
2.3.1.1.	Az Állam makro szintű nyomon követő (monitorozó) funkciói.....	290
2.3.1.2.	Intézményi (mikro szintű) nyomon követő (monitorozó) funkciók	301
2.3.2.	A tervek megvalósításának ellenőrzése, felügyelete.....	307
2.3.2.1.	Az Állam makro szintű terv-megvalósítást ellenőrző, felügyelő funkciói.....	307
2.3.2.2.	A tervek megvalósításának intézményi (mikro) szintű felügyelete és ellenőrzése	314
2.4.	Értékelés, beavatkozás (' <i>Evaluation</i> '/' <i>Action</i> ')......	318
2.4.1.	Az Állam <i>makro</i> szintű tervezést kiértékelő, illetőleg beavatkozó funkciói....	321
2.4.1.1.	Az Országgyűlés és a Kormány részére benyújtott beszámolók, illetve jelentések	322
2.4.1.2.	Az Állami Számvevőszék teljesítményértékelései	323
2.4.1.3.	A KSIR-rendelet szerinti értékelések és felülvizsgálatok.....	325
2.4.1.4.	A jogalkotási törvény szerinti utólagos hatásvizsgálatok	329
2.4.1.5.	A kormányfő éwertékelő beszédei.....	334
2.4.2.	Intézményi (<i>mikro</i> szintű) tervezést kiértékelő és beavatkozó funkciók	335
2.4.2.1.	Az intézmények éves jelentései, beszámolói	335
2.4.2.2.	A belső kontrollrendszer működtetéséhez kapcsolódó rendszeres értékelés és jelentéstétel	337
2.4.2.3.	Az integritás tervek végrehajtásáról készített jelentések	338
2.4.2.4.	A Közös Értékelési Keretrendszer (CAF) alkalmazása	339
2.4.2.5.	Külső szakértői értékelések (peer reviews).....	341
2.4.2.6.	Egyéni teljesítményértékelő rendszerek intézményi szinten	342
3.	Következtetések, összegzés.....	347

3.1.	A fontosabb fogalmak rendszerezése	347
3.2.	Az egyes állami funkciók PDCA logikát követő értékelése.....	349
3.3.	Az előzetes kutatási kérdésekre adott válaszok	356
3.3.1.	Az öntökeletesítő folyamatciklusoknak van-e helye a közigazgatásban?.....	356
3.3.2.	Az állam mennyire működtethető tervszerű alapokon?	360
3.3.3.	Mérhető-e a közcélú tervek teljesülése?.....	365
3.3.4.	Milyen a (köz)igazgatás és a (köz)menedzsment közötti viszony?	367
3.4.	Javaslatok.....	370
3.4.1.	Általános jellegű javaslatok	370
3.4.1.1.	A jó állam koncepció kiegészítése a „menedzselt állam” gondolatiságával... ..	370
3.4.1.2.	A jó állam számára is hasznos menedzsmenteszközök elterjesztése a közigazgatásban	372
3.4.1.3.	Nagyobb figyelem a digitális államra és a közigazgatási informatikára ..	373
3.4.2.	Konkrét javaslatok.....	373
3.4.2.1.	A „menedzselt állam” szintjére jutáshoz szükséges beavatkozások	373
3.4.2.2.	Hasznos menedzsmenteszközök elterjesztése a közigazgatásban	377
3.4.2.3.	A digitális állam és a közigazgatási informatika megerősítése.....	381
4.	Zárszó, köszönetnyilvánítások.....	384
5.	Bibliográfia.....	386
6.	A szerzőről.....	405



Ábrajegyzék

1. ábra: A vezetélmélet különböző fejlődési korszakai (Marosán Gy.)	45
2. ábra: A menedzsment funkciók felírása sokféle formában	76
3. ábra: W.R Allen menedzsmentciklus meghatározása (USA, 2000).....	78
4. ábra: William Edwards Deming menedzsmentciklus meghatározása (USA/Japán, 1950)	78
5. ábra: Walter Andrew Shewhart menedzsmentciklusa (1939)	80
6. ábra: W. E. Deming menedzsmentciklusa (Japán, 1950)	81
7. ábra: „Deming-kerék” vagy más néven PDCA-ciklus (1950-51, Japán)	84
8. ábra: a PDCA alkalmazhatósága helytől és időtől függetlenül, adott minőség standardok szerint... 91	
9. ábra: a program kiértékelési és felülvizsgálati technika (Program Evaluation and Review Technique – PERT) sematikus modellje	94
10. ábra: „kritikus út” módszerrel (Critical Path Method – CPM) előkészített projekt sematikus modellje	95
11. ábra: a projektek korlátai – a Projekt „vasháromszög”	97
12. ábra: a korai projektmenedzsment technikák – nem fedik le valamennyi projekt tevékenységet. 102	
13. ábra: A Logikai Keretmátrix (Logframe Matrix) felépítése	103
14. ábra: Projektciklus az Európai Bizottság PCM-irányelveiben (2004).....	109
15. ábra: a Logframe-módszer és a projektek értékelési szempontjai közötti megfeleltetés	109
16. ábra: Általános projekt életciklus (PMBOK, 2000)	112
17. ábra: Projekt életciklus (P. W. G. Morris, 1994).....	113
18. ábra: egy-egy projektfázison belül a folyamatszoportok közötti kapcsolatok (PMBOK, 2000)....	114
19. ábra: az angolszász „pragmatizmus” hatása a magyar jogrendszerre.....	128
20. ábra: „Létezik-e európai értékrend?” (Forrás: Keller Tamás, MTA TTI, 2008)	166
21. ábra: a kormányzati stratégiai tervdokumentumok rendszere (saját ábra)	192
22. ábra: Releváns KÖFOP projektek (2014-2020, saját ábra, 2018)	217
23. ábra: „Versenyképességi hőtérkép” (WEF, 2015-2016)	243
24. ábra: Világgazdasági Fórum – 2018-2019. évi versenyképességi rangsor (Magyarország, 47. hely)	245
25. ábra: „Főbb változások a magyar gazdaságban 1989-2004 (Műhelyelemzések, Nagy PHARE Könyv).....	253
26. ábra: a Széll Kálmán Terv 2.0-ban megfogalmazott makrogazdasági tervszámok és a tények összevetése (forrás: KSH, Eurostat)	257
27. ábra: Az esélyegyenlőségi terv létezésével kapcsolatos kérdésre adott vezetői válaszok.....	280
28. ábra: Ellenőrzési fogalmak rendszere (saját ábra, 2020)	287
29. ábra: a KSIR-rendelet szerinti stratégiai irányítási ciklus.....	291
30. ábra: Jó Állam mozaik (Jó Állam Jelentés, NKE, 2019)	295
31. ábra: az ERP rendszerek logikája (forrás: SHT Global)	303
32. ábra: Integrált vállalatirányítási rendszer (ERP) műszerfal (Forrás: Itsperfect.io)	303
33. ábra: az evalváció (értékelés) helye a közpolitikai ciklusban (Gajduschek, Cserne, 2013)	319
34. ábra: stratégiai irányítási ciklus (NKE, 2013).....	326
35. ábra: A Közös Értékelési Keretrendszer Értékelési kritériumai (Fekete L. – Csiszár B., 2016)...	339
36. ábra: a minőségi szintek ciklikus értékeléseket követő fejlődése (Kaizen-tips.com, 2017)	340
37. ábra: A tervezési, megvalósítási, nyomon követési, ellenőrzési és értékelési fogalmak rendszere 348	
38. ábra: a PDCA-ciklus beépülése az integritásmenedzsment ciklusba	355
39. ábra: a PDCA-ciklus rávetítése az állami közfeladatellátó rendszerre (saját ábra, 2020)	358
40. ábra: a tervezett és az ad hoc feladatok egyensúlyhelyzete a „feladatkosárban” (saját ábra, 2020)	361
41. ábra: Az Alaptörvény és a Jat. szerinti jogforrási hierarcia (saját ábra, 2020)	362
42. ábra: A KSIR-rendelet szerinti jogforrási hierarcia (saját ábra, 2020)	363
43. ábra: A „jogtest”-re és a „stratégiatest”-re vonatkozó alapelvek összevetése	363
44. ábra: A jogalkotás és a tervezés egyes lépéseinek összevetése	364
45. ábra: az angolszász „pragmatizmus” hatása a magyar jogrendszerre (saját ábra, 2020)	369

Bevezető

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. „Menedzselt” vagy pláne „jól menedzselt” 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 karrierívet” befutó új közmenedzsment (*new public management*) irányzat iránt érzett nosztalgikus érzéseket kívánom felerősíteni. Éppen ellenkezőleg: a jó kormányzás (*good governance*) paradigmába illesztetten 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 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

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

kultúra háttérében 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 tervekől levezetett, projektszerű feladatok végrehajtásának – a hagyományos *ad hoc* közigazgatási működéstől eltérő – elvi, módszertani, illetve gyakorlati megközelítésétől. Mivel ez utóbbiak célja, értelme, illetőleg gyakorta 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.

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 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, 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?

² 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 jegyzet, Nemzeti Közszolgálati 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.)

- 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, hogy **ki, hogyan és kinek az érdekében mérheti 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,⁴ az indikátor képzés és a monitorozás tekintetében nagyon kevés gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésre.

Mindezek után felvethető az a közigazgatás-tudományi, közigazgatás-tudománytörténeti kérdés, hogy napjainkban **mi a magán igazgatás** (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?

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 beazonosítani a menedzsmentciklusok szerinti működés

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.

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

⁵ 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.)

⁶ HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2005, 29-30.

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, dolgozatomban utolsó fejezetben fogalmazom meg következtetéseimet, téziseimet, továbbá átfogó jellegű és konkrét fejlesztési javaslataimat.

A dolgozat elkészítése során az alábbi kutatómódszertani eszközöket alkalmaztam.

- Közigazgatás-elméleti és tudománytörténeti tárgyú könyvtári forráskutatást, forráselemzést végeztem.
- 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 forráskutatást, forráselemzést végeztem.
- A nemzetközi közigazgatási tervezési gyakorlat áttekintése érdekében – főként az ENSZ, az OECD és az Európai Unió égisze alatt megjelent tanulmányok átolvasásával – forráskutatást, forráselemzést végeztem, valamint egy-egy rövidebb amerikai egyesült államokbeli, valamint holland és egyesült királysági tanulmányút során személyes tapasztalatokat szereztem.
- A hatályos állami tervrendszer („*stratégia*test”) áttekintése érdekében, az elmúlt években igyekeztem összegyűjteni a nyilvánosan elérhető országos és szakigazgatási tervdokumentumokat. Ezek csoportosításával és feldolgozásával nyert tapasztalataim alapján fogalmazom meg a dolgozatomban helyzetelemző megállapításaimat, illetve javaslataimat.

- Kormányzati munkatapasztalataimat felhasználva konkrét eseteket dolgoztam fel, amelyek alapján az általam feltárt összefüggéseket – korábbi publikációim mellett – igyekeztem e dolgozatban is kifejezni.
- Vezetési tanácsadói munkám során az elmúlt közel egy évtizedben folyamatosan igyekeztem információkat, konkrét példákat gyűjteni az állam monitorozó, mérő funkciónak működéséről, valamint a közfeladat-ellátás adat- és információ háttéréről.
- Az elmúlt tíz évben számos interjút készítettem, illetve személyes konzultációt folytattam azokkal a tudósokkal és közigazgatási szakemberekkel, akik az elmúlt évtizedekben a magyar közigazgatás-tudomány, illetve a közigazgatás-fejlesztés elméleti megalapozói és gyakorlati alakítói voltak.

Budapest, 2021. január „...”

1. A közigazgatás és a menedzsment egymáshoz való viszonyának tudományelméleti áttekintése

1.1. Állam- és jogtudományi fogalmi megközelítések

A következőkben azokat a fogalmakat járom körbe, amelyek nélkülözhetetlenek a 3. fejezet belső 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 öntökeletesítő menedzsmentciklus megfogalmazás.

1.1.1. Az állam és államtudomány fogalmáról

Mivel dolgozatomban tárgya az állam, nem kerülhető meg, hogy rögzítsük, a továbbiakban mit értünk *állam*, illetve *államtudomány*ok 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) érte azt, hogy az nem más, mint „a hasonlóak társulása a lehető legtokéletesebb 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

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

⁸ TAKÁCS Péter: *Államtan – fejezetek az állam általános elmélete köréből*, BCE KTK egyetemi jegyzet, Budapest, 2010, 17.

⁹ ARISZTOTELÉSZ: *Politika*, VII-VIII. könyv, Gondolat Kiadó, Budapest, 1994., 255., 266.

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 foglalatára” 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 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.

¹⁰ 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.)

¹¹ AQUINÓI SZENT Tamás: *A létezőről és a lényegről* (Klima Gyula fordítása), Helikon Kiadó, Budapest, 1990, 111-117.

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* értekezéseiben 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 megteremtsék a céljaik eléréséhez szükséges társadalmi feltételeket. Ilyen módon az egyének átruházzák jogaikat 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 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 *Leviatán*ban.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 Községek márpedig ennek a békés állapotnak a biztosítására hoznak törvényeket, sőt – az önbíráskodást megakadályozandó – megfelelői (bírói) szervet is létre hoznak. Locknál a társadalmi szerződés

¹² Lásd pl. Jean BODIN: *Hat könyv a köztársaságról* (1576), a szuverenitás tanának első átfogó kifejtése.

¹³ PACZOLAY Péter: *A legfőbb hatalom eredete*, Újkori államelméletek, Rubicon, 1997/8. sz.

¹⁴ Thomas HOBBS: *Leviatán*, Kossuth Kiadó, Budapest, 1999, 200-211.

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 tökélyesbülés 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 mindegyikben 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 (*Staatsrechts Lehre*) 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 *Rechtsstaat*-tal szemben – „a jogállam politikai 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 legautentikusabb definícióját az új Alaptörvény és

¹⁵ John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1986.

¹⁶ TAKÁCS Péter (2010): i. m. 21.

¹⁷ Georg JELLINEK: *Das Recht des modernen Staates*, Berlin, 1900.

¹⁸ Lásd erről RÉVÉSZ Béla: *Változatok a jogállamiságról*, Jogtudományi Közlöny, 1990/4., 218.

¹⁹ TAMÁS András: *A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet*, Iustum Aequum Salutare, V. évf., 2009/3., 57.

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

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 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 – „hasznóak”²⁶ tudnak, ezért a nemzetközi jog a XX. századra megalkotta azokat az állam definíciókat,

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

²² 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_lap1.html, (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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.”

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

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

²⁶ ARISZTOTELESZ: *Politika*, VII. könyv. Gondolat Kiadó, Budapest, 1994, 255.

amelyek fogalmi kritériumai alapján megállapítható, hogy az államok nemzetközi közösségébe milyen feltételekkel lehet felvételt nyerni. E kritériumok közül a legtöbbet 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 kézenfekvő módon az állam szervezete – áll, fontos, hogy az állam különféle fogalmi meghatározásait követően rátérjek a közigazgatás és a kormányzás fogalmára.

1.1.2. 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

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: 2021.01.05.)

²⁹ Alexis de TOCQUEVILLE: *De la Démocratie en Amérique* (1835), Gutenberg projekt, forrás: <http://www.gutenberg.org/ebooks/30513> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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 kormányzás megszületésének időpontja egészen pontosan meghatározható 1848. március 23-án, amikor a rendi Országgyűlés Felsőtábláján március 17-én kinevezett gróf Batthyány Lajos első magyar miniszterelnök kihirdette minisztériumának névsorát.³³ Az Országgyűlésnek és az államfőnek egyaránt felelős kormányzati rendszert az 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

³⁰ TAKÁCS Péter (2010): i. m. 223.

³¹ John LOCKE: *Essay concerning the true Original, Extent, and End of Civil Government*, In. *The Second Treatise of Government*, Barnes&Noble Publishing, New York, 2004.

³² Lásd 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).

³³ Érdekesség, hogy a *Ministerium* szó akkoriban még az egész kabinetet 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.

³⁴ Angol fordítás: „...the sovereign's will is the sovereign himself...” in. Charles-Louis de Secondat MONTESQUIEU: *The spirit of law*, The Colonial Press, New York, 1899, 8. forrás: <http://catalog.hathitrust.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

³⁵ MONTESQUIEU (1899): i. m. 201.

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 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 híreseket 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 hatalomtól, hova tovább – mint azt a

³⁶ MONTESQUIEU (1899): i. m. xvi.

³⁷ JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1986.

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

³⁹ MONTESQUIEU (1899): i. m. 151.

⁴⁰ Ugyanott.

⁴¹ MATTHEW BERGMAN: *Montesquieu's Theory of Government and the Framing of the American Constitution*, Pepperdine Law Review, Malibu, USA, 1990/12., 21.

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 hármass 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.

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 együttműködés az egyes alapintézmények között, amelyet a fékek és ellensúlyok (*checks and balances*) rendszerének szoktak nevezni. Ez leegyszerűsítve azt jelenti, hogy mindegyik hatalmi ágnak 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 képzelhetők el.

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 Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Jogtudományi monográfiák (szerk.: SCHANDA Balázs), Pázmány Press, Budapest, 2014, 13-14.

⁴⁴ Dolgozatomban az államhatalmi ágakkal kapcsolatos összefoglalás, illetve osztályozás során nagymértékben támaszkodok BIBÓ Istvánnak az 1947. január 13-i akadémiai székfoglaló előadásában elmondottakra (*Az államhatalmak elválasztása egykor és most*, Magyar Elektronikus Könyvtár, forrás: <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/290.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.))

⁴⁵ KÉPES György: *Az amerikai állammodell. Az Egyesült Államok alkotmányának alapelvei*, Rubicon, Budapest, 1997/8.

- 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 ágnak 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 ágként hivatkozzák a XIX. század eleje óta az alkotmányozó 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 norma⁵³ 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

⁴⁶ CSINK Lóránt (2014) i.m. 155-159.

⁴⁷ „Mára már az alkotmányozó hatalom létezése általánossá vált, azaz az alaptörvény elfogadásáról más dönt, mint aki vagy amely a rendes törvényeket elfogadja.” (SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*, Osiris, Budapest, 1995)

⁴⁸ Benjamin CONSTANT: *A negyedik regulatív államhatalmi ágról (Réflexions sur les constitutions)*, Párizs, 1814.

⁴⁹ Hans Kelsen: *Az alkotmánybíráskodás kontinentális modelljéről (La garantie juridictionnelle de la Constitution – La justice constitutionnelle)*, 1928.

⁵⁰ KILÉNYI Géza: *Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről*, Közjogi Szemle, Budapest, 2010/4., 16.

⁵¹ Lásd erről: BIBÓ István (1947), Peter J. LAURENCE – Raymond HULL (1968)

⁵² VARGA ZS. András: *Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma*, Pázmány Law Working Papers, Budapest, 2013/5., 7.

⁵³ Lásd Hans Kelsen: *Tiszta jogtan (Reine Rechtslehre)*, az ELTE Bibó István Szakkollégium kiadványa (szerk. VARGA Csaba), Budapest, 1988, 35-49.

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 érvényre a hatalmi ágak szétválasztásának alapelvét,⁵⁵ valójában ugyanakkor egyre inkább kétségesse 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 mindenkori 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

⁵⁴ FRIVALDSZKY János: *A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről*, In: *A jó kormányzásról – elmélet és kihívások*, Jézus Társasága Magyarországi Rendtartománya, JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Jezsuita Európa Iroda – OCIPE Magyarország, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012, 51-52.

⁵⁵ V.ö. 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 János (2012): i. m. 52.

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 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 technicust* 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

⁵⁷ OECD *Principles of corporate governance*, 2004, forrás: www.oecd.org

John GRAHAM – Bruce AMOS – Tim PLUMPTRE: *Principles for Good Governance in the 21st Century*, Institute on Governance, Ottawa, Canada, 2009.

Ngaire WOODS: *The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves*, World Development, XXVIII/5. 2000, 789-982.

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.” (In. *Magyar Közigazgatás*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 201.)

⁵⁹ Lásd 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 lásd pl. FRÖHLICH Johanna: *A demokrácia fogalom értelmezési tartományának bővítése: relativizálódás vagy garancia?*, Iustum Aequum Salutare, VI. évf., 2010/3., 17–24., illetve DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd – a többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*, Jogtudományi alap kutatások, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2017, 92-93.

⁶⁰ Lásd erről bővebben: G. FODOR Gábor – KITTA Gergely: *Kommunikációs paradigma, avagy a kormányzás uralkodó beszédmódja*, Politikatudományi Szemle, Budapest, 2009/1., 99.; G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme – avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*, Századvég műhelytanulmányok, Budapest, 2007, 2-3; FRIVALDSZKY János: *A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről*, lásd FRIVALDSZKY János (2012): i. m. 60.

⁶¹ Lásd 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

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.

- 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 választóktól, 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 kétségtől negatív hatása, hogy fokozatosan ki tud alakulni 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,

a tömeg.” (TAMÁS András: *A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet*, Iustum Aequum Salutare, Budapest, V. évf. 2009/3., 65.

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

⁶³ FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*, Szent István Társulat, Budapest, 2007, 439-444.

⁶⁴ J. Carolyn HEINRICH: *Measuring Public sector performance and effectiveness*, In: *The SAGE Handbook on Public Administration* (edited by B. Guy PETERS – John PIERS), SAGE Publications, London, 32-49.; Charles POLIDANO: *Measuring Public Sector Capacity*, World Development, XXVIII/5., 2000, 805-822; Magyarországon: G. FODOR Gábor: *Jó és rossz kormányzás Magyarországon – avagy a demokratikus minőség mérésének problémája*, Politikatudományi Szemle, Budapest, 2008/1., 131-144.; JENEI György: *Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés*, Politikatudományi Szemle, Budapest, 2010/3., 7-25.; SÁNTHA György: *A gazdaságos, hatékony és eredményes állami feladatellátás tesztje*, Új Magyar Közigazgatás, Budapest, 2010, III. évf. 2. szám.

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 – újrávalásztásának esélyeit növelve – teljesítményéről a választókat is minél alaposabb érvekkel kívánja meggyőzni.) Utóbbi mérés módszertani 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 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 perszonális 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 első adminisztratív, a másodikat politikai feladatkörnek nevezzük.”⁶⁸

Magyary Zoltán – a fentieknek megfelelően, eleddig 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:

⁶⁵ Vö. G. FODOR Gábor (2008): i. m. 131-132.

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 Móric: *Magyarország közigazgatása*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932.

⁶⁸ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 519.

- 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 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 szükségszerűsége 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

Korunk egyik meghatározó közigazgatástudósának – *Tamás Andrásnak* – a 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

⁶⁹ Ugyanott, 519.

⁷⁰ Ugyanott.

⁷¹ Forrás: www.kormany.hu/Fogalomtar (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷² TAMÁS András (2009): i. m. 66.

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).

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.

1.1.3. 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 kísérik meg elérni. *Heady* szerint – a neves ókori és középkori államtudósok munkásságát tiszteletben tartva – szisztematikus közigazgatásról és közigazgatás-tudományról a XVIII. századi nyugat-európai kameralizmus megjelenéséig nem igen lehet beszélni. Ahogyan pedig azt *Madarász Aladár* szögezi le, a kameralizmus 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 kameralizmus foglalta össze azokat, a hivatalnokok képzéséhez szükséges elméleti és gyakorlati gazdasági ismereteket, amelyek az uralkodó érdekeit és az alattvalók jólétét voltak hivatva előmozdítani.”⁷⁴

⁷³ HEADY Ferrel: *Public administration – a comparative perspectiv (Public administration as a field of study)*, New York, Marcel Dekker Inc., 2001, 1.

⁷⁴ MADARÁSZ Aladár: *Kameralizmus, történelmi iskola, osztrák gazdaságtan*, Közgazdasági Szemle, Budapest XLIX. évf., 2002, 838-839.

Európában a fentebb említett kameralizmus 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 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 összecseng *Tamás András* véleménye, aki kisebb jelentőséget tulajdonít a 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,

⁷⁵ KOI Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban - Hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*, doktori tézisfüzet, Győr, 2013, 3.

⁷⁶ TAMÁS András (2009): i. m. 69.

⁷⁷ Ugyanott (TAMÁS A.: *Iustum Aequum Salutare*, V. évf. 2009/3., 69.)

⁷⁸ Michael STOLLEIS: *Geschichte des Öffentliche Rechts, Zweiter Band 1800-1914*, (III. Die erste Phase eines eigenständigen Verwaltungsrecht), C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1992, 258-265.

közpénzügyek) olvasztóedényeként.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.

Lorenz von Stein hatása a következő generációkra kétségkívül 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 *Luther Gulick* és *Lyndall Urwick* amerikai szerző-páros nem ebbe a sorba tartozik. Ennek oka, hogy – bár a tudományos szervezés hasonlóságot mutat a közigazgatástannal – 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 *Kalas 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 szervezési 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

⁷⁹ 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.; Manuel Luis RODRÍGUEZ: *The new public administration model*, Magallanes, Chile, 2010.

⁸⁰ 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_konfktet (utolsó letöltés 2021.01.05.)

⁸¹ Martin ALBROW: *A sociological theory of law*, *Niklas Luhmann*, Routledge, New York, 2014, xiii., 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.

⁸² Lásd *Közigazgatási Jog I. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (Szerk.: KALAS Tibor) Egyetemi jegyzet, Virtuóz Kiadó, Budapest, 2007, 76.

⁸³ VIROZSIL Antal: *Magyarország nyilván- vagy közjoga, mint az alkotmány eredetétől 1848-ig fennállott*, Buda, 1861.

alkotmányos viszonyok megjelenése a mindennapi életben.⁸⁴ Ezt követően a XX. század első felében *Ereky 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

Ereky Istvánnál 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. *Erekynek* 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

⁸⁴ VARGA ZS. András gondolatai, elhangzott 2010.03.12.-én a Doktori Iskola „Kormányzás és közigazgatás c. szemináriumán.

⁸⁵ EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, Budapest, 1939.

⁸⁶ EREKY István (1939): i. m. 14.

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

⁸⁸ Ugyanott.

⁸⁹ Ugyanott (II. fejezet, 6.§ A közigazgatás fogalma, 2. pont).

⁹⁰ Ugyanott (II. fejezet, 6.§ A közigazgatás fogalma, 3. pont).

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 hármlik.⁹²

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 valakit 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,

⁹¹ Ugyanott (II. fejezet, 6.§ A közigazgatás fogalma, 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 meglehetősen 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 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.)

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 közigazgatás számára; ezért bizalmatlan a közigazgatás útján vagy a közigazgatás által keresztülviendő nagy tervekkel szemben, ha azok következményei világosan és foghatóan át nem tehetők 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

⁹⁴ BIBÓ István (1947): i. m. 1.

⁹⁵ SZAMEL Lajos: *Magyar közigazgatás-tudomány*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977.

⁹⁶ TORMA András: *E-kormányzati szolgáltatások a gazdasági szférában*, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2011, 11. forrás: Digitális Tankönyvtár, <http://www.tankonyvtar.hu> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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

⁹⁸ BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVÁCSICS Imre: *Magyar államigazgatási jog, általános rész*, BM Könyvkiadó, Budapest, 1984, 112-113.

Tamás András⁹⁹ és Varga Zs. András¹⁰⁰ 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 tevékenység*ként 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 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 háttérű 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 vizsgálendő – más (tehát pl. szervezési, technológiai) 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 (anyagi, 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,

⁹⁹ TAMÁS András: A közigazgatási jog elmélete (negyedik, átdolgozott kiadás), Budapest, Szent István Társulat, 2010.

¹⁰⁰ 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), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017, 219-221.

¹⁰¹ KILÉNYI Géza – KALTENBACH Jenő: Általános közigazgatási ismeretek, a központi állami szervek rendszere, (lekt.: GERENCSÉR Balázs Szabolcs), Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2012, 117.

¹⁰² 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.)

melynek „bejárását”, valamint a kapcsolódó területek összekapcsolását, szintetizálását célszerű – jogi és jogon túli ismeretekkel, illetve tudományos módszerekkel – megkísérelni.¹⁰³

1.1.4. A menedzsment fogalmáról

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

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

¹⁰⁴ J. S. CHANDAN: *Management Concepts and Strategies*, Delhi, 2009, 5.

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 készítsen. Mindegyik közülük – legyenek bár képzettek vagy szakképtelenek – használják ezeket az eszközöket. A képzett mester aztán majd egy napon saját kezűessége folytán készít négyzetet vagy kört. Ám megfelelő eszközök segítségével még a képtelenek is elérhetik ugyanezt az eredményt – függetlenül attól, hogy például nincs is kezűességük. 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 emeletek 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 hétköznapiak 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

¹⁰⁵ Charles O. HUCKER: *China to 1850: A Short History*, Stanford University Press, 1978, 45.

¹⁰⁶ Lásd ezzel kapcsolatban: Clayton M CHRISTENSEN – Michael E. RAYNOR: *Why Hard-Nosed Executives Should Care About Management Theory*, Harvard Business Journal, Boston, 2003.

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 kétékezi munkát is végezve, kortársaihoz képest – olyan előnyre tett szert, amelynek segítségével öt év 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 nagyvállaltnál 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 művészete annak, 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 vissza:

1. „Tudományos igénnyel dolgozd ki az emberek által végzett munka minden mozzanatát annak érdekében, hogy meghaladd az ódivatú hüvelykujj-szabályt.
2. 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).
3. Gondosan működj együtt a munkásokkal, hogy a feladat elvégzése során teljes mértékben biztosított legyen az előzetesen megalkotott munkavégzési elvekkel való összhang.

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.” (Frederick Winslow TAYLOR, : *Shop management*, Harper & Brothers, New York, 1911, 5., forrás: <http://www.gutenberg.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

4. 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 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 elvégezendő 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

¹⁰⁹ Frederick Winslow TAYLOR: *The Principles of Scientific Management*, Harper & Brothers, New York, 1911, Chapter II., 36-37. <http://www.gutenberg.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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 gépészmérnökeként – valamint vezetési tanácsadóként – részt vett a Hoover-gát, valamint a transz-amerikai közlekedési folyosó nagyberuházásaiban. A nevéhez fűződik az ún. *Gantt-diagram* (Lásd: *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 GILBRETH* amerikai mérnök és építési vállalkozó feleségével (*Lillian Moller GILBRETH*) együtt éveken át vizsgálta a fizikai és szellemi munkások munkastílusát, szokásait, hogy egyszerűbb módokat találjanak a munka elvégzésére. Menedzsment tanácsadó cégük (*Gilbreth, 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.

vezetőképzéseket. Mint azt az „Ipari és általános vezetés” című művében megfogalmazta, az akkori oktatási rendszerek „már kora ifjúkoruktól felkészítik az embereket a legkülönbébb munkákra, 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 engedelmisséget akár ki is kényszerítheti. Ha egy vezető nem felelősségvállaló, akkor ezzel az összes többi vezetői erényeit is megsemmisíti.
3. A *fegyelem* lényegében az engedelmisség, 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. *Ellenszolgáltatásra* 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 szemléletben végiggondolva az alábbi irányítási („menedzsment”) *fázisokat* különböztette meg:

¹¹³ DANIEL A. WREN – Arthur G BEDEIAN – John D. BREEZE: *The foundations of Henri Fayol's administrative theory*, Louisiana State University, Management Decision XL/9., 2002., 912-917., forrás: <http://bus.lsu.edu/management/faculty/abedeian/articles/Fayol.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

- 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*),
- 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 tényyszerű 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 Fayolnak „A vezetéselemélet 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 – Gulickon keresztül – már jóval

¹¹⁴ Henri FAYOL: *Administratioin Industrielle et Général*, 1916 (Ford.: *General and Industrial Management*, J. STORRS, 1949), in. Daniel A. WREN, T. SASAKI (szerk.) *Henri Fayol and Process School*, Pickering & Chatto Publishers, London, 2004., 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*), lásd Dany SAMSON, Timothy DONNET, Richard L. DAFT: *Fundamentals of Management*, Cengage Learning Australia, 2018

¹¹⁶ Luther H. GULICK – Lyndall URWICK: *Papers on the Science of Administration*, Columbia University, 1937, New York, 13-14., forrás: <https://archive.org/details/papersonscienceo00guli> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

¹¹⁷ DANIEL A. WREN – ARTHUR G. BEDEIAN – JOHN D. BREEZE (2002): 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 (L. H. GULICK – L. URWICK (1937): i. m. 99-114.

¹¹⁹ Luther H. GULICK – Lyndall URWICK (1937): i. m. 13.

szélesebb körben váltott ki hatást a nemzetközi (köz)igazgatás-tudományban. Hasonlóan 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. Roosewelt* elnöktől megbízást kapott a szövetségi kormány végrehajtó ágának újjászervezésére. (Magyar 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 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 DANIEL A. WREN – Arthur G BEDEIAN – John D. BREEZE: (2002): i. m. 907.

¹²¹ Luther H. GULICK – Lyndall URWICK (1937): 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 megosztott hatalom – közlekednek parancsszerűen lefelé a „számárlétrekon”. Gulick álláspontja szerint a főbb állami struktúrákat egy új megközelítésben

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.” (Luther H. GULICK – Lyndall URWICK (1937): 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 mondata nagyon összecseng Magyarnak a „közigazgatás az emberekért van” megfogalmazásával (lásd bővebben: MAGYAR Zoltán: „A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a Tatai Járás közigazgatásáról. (Kiss Istvánnal közösen) Bp. 1939).

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 Gulick*kal, 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 Administration*) című értekezésével,¹²⁷ majd 1945-ben a „Tudományos vezetéssel kivitelezve” (vagy „Tudományos vezetésből készítve” – *Making of Scientific Management*) című háromkötetes munkájával. A tengerentúlon

¹²⁵ URWICK erre a későbbiekben a „*span of control*” (felügyeleti vagy ellenőrzési hatótáv) szóösszetétellel hivatkozik elméleteiben. (Lyndall Fownes URWICK: *Making of Scientific Management*. Volume II. Management in British Industry, Management Publications Trust, London, 1949, 170-225.)

¹²⁶ Lásd: F. W. TAYLOR, Charles BABBAGE, Mary Parker FOLLETT.

¹²⁷ Lyndall Fownes URWICK: *The elements of administration*. Harper & brothers, New York, 1944.

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*kal. *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 székhelyű 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

¹²⁸ Lásd: James WATT, Robert OWEN, Seeböhm ROWNTREE, Frederick W. TAYLOR, Charles BABBAGE, Mary Parker FOLLETT.

¹²⁹ Lyndall Fownes 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 Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása, a M. Kir. Miniszterelnök Úr elé terjesztett javaslat*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930, 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.

¹³² SAÁD József: *Magyary Zoltán*, Nemzeti Pantheon sorozat, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000.

idősebb volt *Magyarnál*, 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 Webernek* 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 professzionizált, 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 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

¹³³ *Max Webernek* 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”. (Daniel WARNER: *An ethic of responsibility in international relations*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1991, 9-10.)

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

¹³⁵ George RITZER: *Contemporary Sociological Theory and Its Classical Roots: The Basics*, McGraw-Hill Education, New York, 2009/9., 38-42.

¹³⁶ *Max Weber: „Gazdaság és társadalom”, a megértő szociológia alapvonalai*, I-II kötet, Közgazdasági és Jogi kiadó, (ford: Erdélyi Ágnes) Budapest, 1987.

¹³⁷ Liesbet HOOGE: *The European Commission and the integration of Europe: images of governance*, Cambridge University Press, 2001, Cambridge, 40.

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 mindenkivel 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 hivatkozok *ifj. Marosán Györgyre*, aki Magyarországon a menedzsment-tudomány különböző fejlődési korszakait az alábbiak szerint különbözteti meg:

1890-től	Tudományos vezetés A legjobb megoldás keresése
1910-től	Adminisztratív elméletek Hogyan kell az üzleti szervezetet irányítani?
1930-tól	Emberi kapcsolatok iskola

¹³⁸ Kenneth D. ALLAN: *Explorations in Classical Sociological Theory: Seeing the Social World*, Pine Forge Press, Egyesült Királyság, 2005/11., 172-176.

¹³⁹ Ugyanott.

¹⁴⁰ Liesbet HOOGHE: *The European Commission and the integration of Europe: images of governance*. Cambridge University Press, Cambridge, 2001, 40.

¹⁴¹ George RITZER: *Enchanting a Disenchanted World: Revolutionizing the Means of Consumption*, Pine Forge Press, Egyesült Királyság, 2004, 55.

	A dolgozó viselkedése a munkacsoportjától függ
1950-től	Rendszerelméleti iskola Minden mindennel összefügg
1960-tól	Kontingencia elmélet Mindent a körülményekhez kell illeszteni

1. 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. Mc Farland)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, szervezési, ellenőrzési, hatalomgyakorlási és döntési folyamatokkal kapcsolatos tevékenységek összessége.” (Marosán György)¹⁴⁶

¹⁴² Forrás: <http://www.marosan.hu/konyv/menosszefogl.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

¹⁴³ George R. TERRY – Stephen G. FRANKLIN: *Principles of Management*, A.I.T.B.S. Publishers, 1994.

¹⁴⁴ Dalton E. MCFARLAND: *Management: principles and practices*, Macmillan Publisher, 1974.

¹⁴⁵ Richard H. LANSBURGH – William R. SPRIEGEL: *Industrial Management*, Chapman&Hall, London, 1955.

¹⁴⁶ Ifj. MAROSÁN György: *Stratégiai menedzsment*, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 2005.

- Menedzsmentnek tevékenységeknek nevezzük a „vezetői folyamatokat, amelyek a tevékenységek ellátásának irányítását, ellenőrzését, a szervezeti hatékonyságot segítik elő.” (Debreceni Egyetem)¹⁴⁷

1.2. 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.

Elméleti síkon fontos különbséget tenni a közigazgatás közjogi, illetőleg a magán igazgatási rendszerek magánjogi meghatározottsága tekintetében. Ezt követően fontosnak tartom megvizsgálni, hogy a közjogi igazgatás és a magán igazgatás hol és miképpen érintkezik egymással, illetőleg miként alakítják egymást? Hol vannak érintkezési pontok a közigazgatási és a magán igazgatási rendszerek között?

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 („empiriokriticista”) 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

- mind a közigazgatástudományba a múlt század végén berobbant közmenedzsment, illetve új közmenedzsment (*new public management*),

¹⁴⁷ ALMÁSY Gyula – KISSNÉ BENEDEK Zsuzsanna: *Önkormányzati minőségfejlesztés, az Önkormányzati szervezetfejlesztés és fejlesztéspolitikai keretei II.* című tantárgy egyetemi tankönyve (szerk. TÓZSA István), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 102.

- mind 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.

1.2.1. 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 ruházza, 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 éllel – 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 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 tekintetben az államok

¹⁴⁸ MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

¹⁴⁹ MAGYARY Zoltán (1942): i. m. 40-41.

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 lehetőségekre. 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

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.*” (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.)

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 mindeztideig nyugvóponton 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

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

¹⁵¹ Lásd Georg JELLINEK hatalmi elméletét (Georg JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*, Springer Berlin Heidelberg, 1929, 134-166.)

¹⁵² FINSZTER Géza: *Rendészettan*, Studia Universitatis Communia, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 209-214.

¹⁵³ TOMCSÁNYI Móric: *Közjog – magánjog*, In: *Értekezések a filozófiai és társadalmi tudományok köréből*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1944, 3. (forrás: <http://digilib.mtak.hu/B333/issues/vol06/B3330602.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.))

¹⁵⁴ Ugyanott.

¹⁵⁵ GROSSCHMID Béni: *Magánjogi előadások, Jogszabálytan*, Athenaeum Kiadó, Budapest, 1905, 10

¹⁵⁶ A magánjog „elközjogiasodásának” kérdésével LÁBADY Tamás külön fejezetben foglalkozik A magánjog általános tana c. tankönyvében. (LÁBADY Tamás: *A magánjog általános tana*, Szent István Társulat, 2017.)

¹⁵⁷ LÁBADY Tamás (2017): i. m. 22-24.

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.

Az alábbiakban előbb a magánjog „elközjogiasodásával”, majd – pont fordítva – a közjog elmagánjogiasodásával foglalkozom, ilyen módon kutatva a mind diffúzabbá váló magánjogi és közjogi határokat. Ezt követően 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?

1.2.1.1. A közjogi igazgatási rendszer „magánjogiasodása”

Saját megközelítemben a közjogi jogviszony egy olyan hatalmi viszony, amelyben az egyik oldalon a népet megillető szuverenitást gyakorló szervek állnak. A szuveréntől jövő főhatalom gyakorlása *Magyary Zoltán* szerint történhet egyfelől centralizált állami szervek útján, de történhet autonóm közösségek számára biztosított önzagzatás formájában is (önkormányzás). Ezek figyelembevételével az „elmagánjogiasodás” fokozatai – álláspontom szerint – legalább az alábbi három szinten határozhatók meg.

- a) A jogviszony fő tartalma ugyan nem változik, azonban bizonyos magánjogi technikák elterjedése miatt a jogviszony formai jegyeiben magánjogias jelleget ölt.
- b) A jogviszony alapvető tartalma, hatalmi (függőségi, alárendeltségi, hierarchikus stb.) jellege nem változik meg, de az alkalmazható jogkövetkezmények a felek nyilatkozatától függő feltételekhez kötöttek.
- c) A jogviszony alapvető tartalma, hatalmi jellege változik meg.

Ad a): magánjogias formai jegyek, a közjogi jogviszony tartalmának megváltozása nélkül

Ebben az esetben a közjogi jogviszony alapvető tartalma nem változik, ugyanakkor azt az üzleti szférából átvett formai elemek színesítik. Megítélésem szerint ebben a körben említendők az alábbi esetek:

- *Szemantikai hasonulás*: lényege, hogy a közjogi jogviszony szereplőire, illetőleg közjogi igazgatási és jogalkalmazási helyzetekre a magánjogi jogviszonyok mentén, illetőleg a magán igazgatásban elterjedt fogalmakat, kifejezéseket alkalmaznak anélkül, hogy az a közjogi jogviszonyok eredeti tartalmát érintené, befolyásolná. Ez alapvetően a hétköznapi beszéd változásában nyilvánul meg, amely során egyes, az állami szférán kívül elterjedt kifejezések, illetve szófordulatok fokozatosan átszűrődnek a közfeladatot ellátó rendszerekbe. Ilyen általában idegen (jellemzően angolszász) eredetű kifejezés például a szervezetek személyügyi igazgatásában a felvételi interjú, a felvételi teszt, a fókuszcsoport és a tréning, a költségvetési gazdálkodás területén a *cash-flow* elemzés, a diszkontálás, az annuitás és a jelenérték-számítás vagy beszerzési területen a tendereztetés.
- *Technikák átvétele*: lényege bizonyos – a magánszférában már bevált – feladatmegoldási, illetőleg ügyintézési technikák (*technics*) átvétele a közigazgatásban. Ilyen, az üzleti szférából átvett döntés-előkészítő technikaként említhető a Magyarországon a kísérleti jelleggel először az 1980-as években alkalmazni kezdett jogi szabályozási hatásvizsgálat (*Regulatory Impact Assessment - RIA*), vagy a költség-haszon elemzés (*Cost-Benefit Analysis – CBA*). Ugyancsak széles körben alkalmazott – és a szó szoros értelmében vett – üzleti technikaként jelennek meg közigazgatásunkban egyes infokommunikációs technológiai megoldások, amelyek tehát nemcsak a piacon versenyző gazdasági társaságoknál, hanem költségvetési szerveknél is jóval hatékonyabb ügyintézés tesznek lehetővé. Ennek eredményeként ma már senkit sem lep meg, hogy egy hatóság – megfelelő feltételek fennállta estén – elektronikus levélben (*e-mail*) lép kapcsolatba az ügyfeleivel vagy, hogy egy állami (önkormányzati) szerv internetes honlapot vagy portált üzemeltet.

A későbbiekben részletesebben is kifejtem, hogy az ügyintézés hatékonyabbá tevő mindennapi technikákon túli – üzleti eredetű – módszertanok, illetőleg szabályozási megoldások alkalmazása már nem probléma nélküli a közigazgatásban, ezek esetében ugyanis már olyan adaptáció indokolt, amely már a közjogi jogviszonyok lényegét (tartalmát) is érinthetik.

Ad b): a közjogi jogviszonyhoz kapcsolt jogkövetkezmények a felek nyilatkozatától függenek

Ebben az esetben tehát arról van szó, hogy a közjogi jogviszony tartalma szerinti jogok gyakorlása, illetve kötelezettségek teljesítése esetén a kapcsolt jogkövetkezmények

alkalmazása tipikusan valamilyen feltételhez – pl. valamilyen nyilatkozat megtételéhez – kötött.

A jogok gyakorlása körében példaként utalhatunk a magyar állampolgárság megszerzésére, amely a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 2010. évi módosítását követően¹⁵⁸ a határon túli magyarok számára könnyített feltételekkel biztosított jog lett. Az állampolgárság, mint közjogi jogviszony ugyanakkor automatikusan nem – csak a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő személy nyilatkozatától (állampolgársági kérelmétől) függően, illetve rövidített eljárás lefolytatását követően – jön létre.

A joggyakorlás biztosításától megkülönböztetendő, a kötelezettségek teljesítése körében a törvények betartásának általános kötelezettségére utalok. Aki tehát ezt megszegi, azzal szemben eljárás indul. Így aki valamely, a Büntető Törvénykönyvben szabályozott törvényi tényállást merít ki, azzal szemben az – *officialitás* elvéből következően – a hatóságok hivatalból indítanak büntetőeljárást. Ennek során ugyanakkor pl. a magánvádas bűncselekmények körében – amelyek esetében a védett jogi tárgy a sértett személyhez fűződő joga – a vádemelés és vádképviselés a sértett nyilatkozatától függ (pl. becsületsértés, rágalmozás, kegyeletsértés, könnyű testi sértés, magánlaksértés esetében).¹⁵⁹

Álláspontom szerint könnyen megfigyelhető, hogy a fenti esetekben, a közjogi jogviszonyban mind a jogok gyakorlása, mind a kötelezettségek teljesítése során – nem különben a kötelezettségszegések szankcionálásakor – a szükségszerű jogkövetkezmények kapcsolása egyre kevésbé automatikus, mivel az állam ilyen módon is a magánautonómia érvényesülését védi. Hozzátehetjük, hogy a személyes szféra és a személyhez fűződő jogok ezen – egyre kiterjedtebbé váló – közjogi védelme nyilvánvaló módon a legutóbbi évszázadok emberi jogi fejlődésének köszönhető.

Ad c): a jogviszony alapvető tartalmának, hatalmi jellegének megváltozása

A közjogi jogviszony tartalmi módosulására példa, ha a közjogi jogviszonyból kiküszöböljük a hatalmi jelleget. Ilyen jogviszony tipikusan szerződéssel jön létre. Amennyiben ugyanis az állam (vagy önkormányzat) szerződést köt, úgy kétoldalú egybehangzó akaratnyilvánításra van szükség, amely tehát az állammal (önkormányzattal) szerződő fél elfogadó nyilatkozata nélkül

¹⁵⁸ Lásd a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvényt, amelyet az Országgyűlés 2010. május 26-án fogadott el, és amely 2010. augusztus 20-án lépett hatályba.

¹⁵⁹ Lásd a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt (31.§, 164.§, 196.§, 197.§, 205.§, 207., 212/A.§, 218-231.§, 382.§, 388/A.§).

nem jöhet létre. Ez tulajdonképpen a jogviszony közjogi jellegének megszűnését is jelenti, mivel gyakorlatilag magánjogi jogviszony jön létre – függetlenül attól, hogy a szerződő felek egyike közjogi jogalany.

Ilyen szerződések jellemzően az alábbi formákban jönnek létre:

- *Állam és állam között*: a nemzetközi (diplomáciai szerződések) a legkorábban kialakult – közjogi szereplők között létrejövő – szerződésformáknak tekinthetők, melyek közjogi jellege a nemzeti szuverenitások közvetlen megnyilvánulása miatt még nagyon erős, s amely miatt a duális jogrendszerekben ezeket a parlamenteknek törvényi formában is ki kell hirdetni. Jellemző, hogy ezekben a szerződésekben a felek teljesen egyenjogú félként jelennek meg. (Illetőleg ez alól véleményem szerint kivételt képeznek a háborúk veszteseivel megkötött békeszerződések.)
- *Állam és nemzetközi szervezet között*: a nemzetközi (diplomáciai) szerződések sajátos esetei a nemzetközi szervezetekkel kötött megállapodások, amelyben a felek ugyancsak egyenjogú szereplők, így korlátozást inkább csak az jelent, ha sok államot tömörítő együttműködésről van szó (pl. ENSZ, WTO, OECD, NATO stb.), mely esetben a szerződéses rendszerbe belépő államnak alkalmazkodnia kell a többi résztvevőhöz.
- *Állam és az Európai Unió között*: mivel az Európai Unió semmihez nem hasonlítható államok feletti képződmény (egy nemzetközi szervezetnél több, egy föderális „szuperállam”-nál kevesebb), a vele való szerződés is különleges közjogi helyzetet teremt. Az uniós csatlakozási szerződés egyébiránt nemcsak a törvényben való kihirdetés, hanem az ún. alávetési klauzulában¹⁶⁰ foglaltak miatt is közjogi természetű – az EU intézmények szupranacionális működése miatt pedig hatalmi viszony jellegű.
- *Állami szerv és állami szerv között*: a hétköznapiakban gyakran előforduló szerződéstípus, pl. költségvetési pénzeszközök fejezetek közötti átcsoportosításáról, vagy épp szakmai együttműködés folytatásáról. Ezekben a szerződésekben a felek szokásosan egyenjogú, nagyjából egyenlő helyzetű közjogi jogalanyok. E megállapodások azonban sok esetben inkább szimbolikusak (álláspontom szerint sok esetben feleslegesek is), mivel – a hierarchikus állami berendezkedésből adódóan – a felek esetében mindig azonosítható legalább egy, utasításadásra felhatalmazott, közös felettes szerv. Másrészt költségvetési szerveknél rendszerint az együttműködési

¹⁶⁰ Lásd: Magyarország Alaptörvénye: E) cikk (2) bekezdése.

kötelezettség is fennáll jogszabály alapján.¹⁶¹ Ugyancsak furcsa konstrukciók voltak korábban a területfejlesztési törvény¹⁶² által 2013-ig ismert a regionális fejlesztési tanácsokkal évente kötött – több milliárd forint értékű – pénzeszköz-átadási megállapodások, mivel nehéz volt megmondani, hogy a törvény alapján *sui generis* jogi személy regionális fejlesztési tanácsok milyen felelősséget viseltek ezeknek a közpénzeknek a felhasználásában. Ráadásul a regionális fejlesztési tanácsok ezeket az összegeket megállapodással azonnal továbbadták munkaszervezetüknek – a tanácsok által létrehozott egyszemélyes nonprofit korlátolt felelősségű társaságoknak –, ami igencsak problémás finanszírozási gyakorlatot generált.

- *Állami szerv és önkormányzat között:* bár az önkormányzatok alkotmányos jogi garanciákkal védett autonóm szervek, a központi kormányzathoz viszonyítottan egyáltalán nem tekinthetők függetlennek. Egyrészt a központi jogalkotáson keresztül történő folyamatos feladattelepítés miatt, másrészt működésük költségvetési finanszírozása okán. Szerződés is jellemzően pénzeszköz átadás céljával születik állami szerv és önkormányzat között. Míg a normatív költségvetési finanszírozás még közjogi – hatalmi aktus – jellegű, a kiegészítő állami támogatások (pl. a BM korábbi Területi Kiegyenlítő Alapja (TEKI) és a Céljellegű Támogatások Decentralizált Alapja (CÉDA)), illetve a pályázati támogatások rendszerét már kétoldalú szerződések keretében működteti az állam. Ezekben az esetekben a szerződésben az állam a támogatott szervet valamilyen ellenszolgáltatásra is kötelezi. Ez utóbbira példaként említhetők a 2004-ben bevezetett többcélú kistérségi társulások,¹⁶³ amelyek esetében egyes közszolgáltatások nyújtásához csak akkor járt költségvetési támogatás, ha az adott

¹⁶¹ Lásd pl.: az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 2.§ (2) bekezdése: „A hatóság a hatásköre gyakorlása során

a) a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően,

b) a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül,

c) a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el.”

Ugyancsak az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény „6. § (1) bekezdése: „Elektronikus ügyintézés során az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv és az ügyfél – jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során – a jóhiszeműség, tisztesség és kölcsönös együttműködés követelményének megfelelően kötelesek eljárni.”

¹⁶² Lásd a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt.

¹⁶³ Lásd a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló – a ma már nem hatályos – 2004. évi CVII. törvényt, amelyet az Országgyűlés 2004. november 2-án fogadott el, és amelyet a 2011. évi CLXXXIX. törvény 157. § c) pontja 2013. január 1. napjával helyezett hatályon kívül.

területen működő települési önkormányzatok a statisztikai kistérség határaihoz igazítottan – átfedés mentesen – hozták létre önkormányzati társulásait.

- *Önkormányzat és önkormányzat között:* az önkormányzati autonómia része, hogy az önkormányzatok szabadon társulhatnak, illetve önállóan csatlakozhatnak érdekképviselői, illetve más szakmai szervezetekhez. E jogok gyakorlása a gyakorlatban megállapodások rendszerének kialakulásához vezet. Példaként az önkormányzati társulások említethetők, melyek az új önkormányzati törvény értelmében¹⁶⁴ meghatározott tartalmú és formájú társulási megállapodások alapján jönnek létre. Ez a rendszer erősen átszőtt közjogi elemekkel, mivel az alapításra, nyilvántartásba vételre, működtetésre és finanszírozásra vonatkozó szabályokat – keretjelleggel – jogszabály határozza meg. Ehhez képest ugyanakkor abszolút magánjogi jelenségeként tűntek fel azok az atipikus konzorciumi szerződések, amelyeket az önkormányzatok általában valamilyen külső (jellemzően európai uniós) pályázati támogatás megszerzése és felhasználása érdekében kötnek.¹⁶⁵
- *Állam és természetes személy között:* érdekesnek tűnő, de ma már egyáltalán nem ritka szerződésforma, amely során jelentősen eltérő helyzetű személyek *quasi* egyenjogú felekként szerződnek. Az általános hadkötelezettség megszűnését követően példaként említethető a hivatásos (zsoldos) katonai szolgálat létesítése, amely alapján a szerződéses katona – felettese útján – akár életének és testi épségének kockáztatására is kötelezhető. Egy másik tipikusan alkalmazott szerződéstípus a megbízási szerződés, amellyel szemben ugyanakkor – mint az „atipikus foglalkoztatás” Munka Törvénykönyvét megkerülő formájával szemben – a hazai munkaügyi ellenőrzési rendszer lépett fel az elmúlt évtizedben. A ma már jobban kontrollált megbízási szerződések mellett ugyancsak gyakoriak a szerzői mű (pl. tudományos értékű elemzés/tanulmány) létrehozására irányuló felhasználási szerződések.
- *Önkormányzat és természetes személy között:* példaként említethetők a nagyobb, vagy hitelt felvevő (kötvényt kibocsátó) önkormányzatok gazdálkodását auditáló (költségvetési minősítésű) könyvvizsgálóval kötött szerződések. E teljesen magánjogi szerződések közjogi jellege csupán annyiban nyilvánul meg, hogy törvény szerinti

¹⁶⁴ Lásd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény IV. fejezetét („A helyi önkormányzatok társulásai”).

¹⁶⁵ Ezekben a szerződésekben a képviselő („ki, kit képvisel?”), a vagyoni felelősség, valamint a fejlesztés eredményeként létrejövő közös vagyon megosztásának, kezelésének és a jogutódlás szabályozása merül fel meglehetősen összetett kérdésként.

szerződéskötési kötelezettség áll fenn, illetve bizonyos előre meghatározott névjegyzékek használata miatt a partnerválasztás joga is viszonylag korlátozott.

- *Állam/önkormányzat (állami/önkormányzati szerv) és gazdálkodó szervezet között:* talán a legizgalmasabb szerződéskötési esetkör, egyben amely a tiszta és átlátható költségvetési gazdálkodásra a legnagyobb veszélyt jelenti. Ezért szinte minden esetben kötelező a lehetséges szerződő partnerek előzetes versenyeztetése (pl. koncessziós pályázat, közbeszerzési tender formájában). A gazdálkodó szervezetekkel történő szerződéskötések esetcsoportjai példászerűen a következők:

- *Privatizációs szerződés:* az állami (önkormányzati) tulajdon átruházására, magán kézbe adására (magánosítás) irányuló – jellemzően a rendszerváltozást követő két évtizedben alkalmazott – szerződésfajta, melyek megkötésével kapcsolatban utólag számos visszaélésre derült fény.¹⁶⁶
- *Koncessziós szerződés:* a kizárólagos állami tulajdonban lévő vagyon hasznosítására kötött, határozott idejű szerződések. Ezek esetében a rendszerváltozást követően nem is annyira a verseny negligálása, mint inkább a koncesszoroknak fizetendő koncessziós díjak megállapításával akadtak problémák.¹⁶⁷
- *PPP szerződések:* az „Új Közmenedzsment” (*New Public Management – NPM*) közigazgatási irányzat keretében Európában az 1990-es években elterjedt szerződéses konstrukciók. Lényegük, hogy az állam (önkormányzat) bizonyos beruházásokat úgy valósít meg külső, magán fél bevonásával, hogy ez utóbbiaknak nemcsak a beruházás kivitelezésében, hanem annak finanszírozásában is teret enged az erről kötött hosszabb futamidejű szerződésben.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Utóbbiak jellemző esete volt az értékesített vagyon értékének téves meghatározása (esetenként szándékos alulbecslése), illetve az eljáró képviselők kapcsán a tranzakciós díjak túlzó meghatározása (lásd: pl. a „Tocsik-ügy”-et).

¹⁶⁷ Magyarországon az M1-es autópálya Győr és Hegyeshalom közötti szakaszának koncessziós konstrukcióban történt megépítésekor a koncessziós társaság kiadásainak (profitjának) fedezése érdekében, az 1996. évi átadást követően az üzemeltető Első Magyar Koncessziós Autópálya Rt Európában rekordmértékűnek számító úthasználati díjat vezetett be. Ennek káros következményként a hazai forgalom elkerülte a drága autópálya szakaszt, amely miatt ugyanakkor – a bevétel kiesés folytán – előbb a koncessziós társaság került bajba, majd az állam, amelynek 1999-ben végül vissza kellett vásárolnia a koncessziós jogokat.

¹⁶⁸ A PPP konstrukciókra Magyarországon példaként a 2006-ban útjára indított „Universitas Program” említhető, amely keretében – ún. *build operate transfer* megoldásban – külső vállalkozók négy év alatt, 140 Mrd Ft-ból közel 10.000 férőhellyel növelték a felsőoktatási kollégiumi férőhelyeket. A megoldás fonáksága volt, hogy az állam a

- *Hitelszerződés*: mind állami, mind önkormányzati alkalmazott szerződéstípus volt a rendszerváltást követő években. A magyarországi gyakorlatra jellemző módon a közjogi jogalanyok ezekben a jogviszonyokban nem egyenrangú szerződő partnerként, hanem kiszolgáltatott, függő helyzetű félként jelennek meg.¹⁶⁹
- *Támogatási szerződés*: főként a jelentős összegű európai uniós támogatások megnyílását követően elterjedt *sui generis* szerződéstípus, mely általában a támogatást nyújtó állami finanszírozó szerv (Irányító Hatóság) számára kedvezőbb, egyoldalú feltételeket tartalmaz; sok esetben olyan kikötésekkel, amelyek a támogatás szabálytalan, szerződésellenes vagy céltól eltérő felhasználása esetén visszafizetési, kamatfizetési, pályázatokból való kizárási, stb. jogkövetkezményeket helyez kilátásba akkor is, ha a támogatás igénybe vevője költségvetési szerv vagy állami (önkormányzati) tulajdonú gazdasági társaság.
- *Egyéb építési, beruházási és szolgáltatási szerződések*: jellemzően közbeszerzési eljárások lefolytatását követően a tenderek nyerteseivel megkötött szerződések. E megállapodások – a Magyarországon a néhai „üvegseb-törvény”¹⁷⁰ óta elterjedt fokozott átláthatósági és elszámoltathatósági követelmények folytán – egyre több, az államháztartás érdekeit védő garanciális

20-25 éves szerződéses futamidő alatt, éves bérleti díj címén az eredeti beruházási összeg többszörösét kellett, hogy visszafizesse a kivitelezőnek. A PPP konstrukció előnye, hogy a fizetőképességükben megszorult államok ilyen módon is előbbre hozhatnak időben bizonyos beruházási eredményeket. E megoldásokat Nyugat-Európában ésszerű kamatkorlátok között és fokozott ellenőrzés mellett alkalmazták, éppen amiatt, hogy a PPP-konstrukciók hosszú időre determinálják az állami költségvetést, melyek így enyhébb esetben szűkülő költségvetési mozgásteret, súlyosabb esetekben ugyanakkor az állam jelentős eladósodáshoz vezetnek. A 2000-es években Magyarországon alkalmazott PPP-szerződések a fejlett államok jó gyakorlataitól eltérő módon aszimmetrikusan épültek fel, melyekben – a magas kamatterhek mellett – bizonyos többletjogosítványok jellemzően csak a beruházói oldalon jelentek meg.

¹⁶⁹ Magyarország külső eladósodásának folyamatában a hitelszerződés emblemikus jogintézménnyé vált az elmúlt évtizedekben. Az állammal szemben megjelenő Nemzetközi Valutaalap (*International Monetary Found – IMF*) nem ritkán egyoldalúan diktálta azokat a szerződési feltételeket (így pl. a bérkiáramlás csökkentése érdekében a közszféra leépítése, a nyugdíjak csökkentése, ill. a nyugdíjkorhatár megemlése), melyek teljesítésének hiányában a hitelfolyósító felfüggeszthette a hiteltámogatások folyósítását. Ugyancsak egyoldalú szerződési feltételként értékelhető az árfolyamkockázatok egyoldalú áthárítása a hitelfelvevőkre. Az ilyen módon kialakított rossz szerződéses gyakorlat az 1990-es évektől jelentős szerepet játszott a magyarországi önkormányzatok – és ezzel a teljes magyar államháztartás – eladósodásában.

¹⁷⁰ A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvényt (ismertebb nevén az „Üvegseb-törvényt”) az Országgyűlés 2003. április 7-én fogadta el, és 2003. április 25-én lépett hatályba. A törvényt a 2012. évi LXXVI. törvény 6. § (2) bekezdésének 59. pontja helyezte hatályon kívül.

elemet, illetve megkötést tartalmaznak (pl. kötbér igény kikötése, nyilvánossági követelmények).

Természetesen a fenti relációkban megkötött szerződések tartalmuk szerint is nagyon különbözőek lehetnek, és bár egyfelől ezek a mindenkori magánjogi kódexben nevesített szerződések (pl. megbízási, vállalkozási, adásvételi és bérleti szerződések), a szerződéses szabadság jegyében napjainkra széles körben elterjedtek bizonyos atipikus szerződésfajták is (pl. lízing,¹⁷¹ pénzeszköz-átadási, illetve egyéb együttműködési megállapodások).

Végül a különböző szerződésfajták között külön kell utalni a társasági szerződésekre is, melyek révén az állam (önkormányzat) tipikusan közszolgáltatások nyújtására, vagyonkezelés céljaira vagy az állam (önkormányzat) vállalkozói tevékenysége körében hoz létre gazdálkodó szervezeteket – jellemzően zártkörű részvénytársaságot, vagy nonprofit (korlátolt felelősségű) gazdasági társaságot.

A fenti szerződéseken felül elképzelhetők emellett olyan esetek, amikor ugyan a szerződésben közvetlenül nem érintett közjogi szereplő, ám mivel egyikük részben vagy teljesen állami (önkormányzati) tulajdonban áll, az állam a szerződés megghiúsulása esetére valamilyen biztosítékot vagy garanciát nyújt. Ilyen esetként említem a MALÉV 2006-ban történt eladását, amely során az állam garanciát – sőt, viszontgaranciát – nyújtott az állami tulajdonú vállalat megvásárlását hitelező orosz Vnyesekonombanknak. Példaként említhetők emellett a Budapesti Közlekedési Vállalat vagy a MÁV Zrt. hitelszerződéseire az elmúlt évtizedekben nyújtott állami garanciák, illetve egyéb szerződést biztosító – az államot terhelő – mellékkötelezettségek (pl. kezesség).

Világos és egyértelmű tehát, hogy a közjogi szereplőkkel megkötött szerződések magánjogi alapokon jönnek létre, mögöttes jogszabályként pedig értelemszerűen a Polgári Törvénykönyv rendelkezései alkalmazandók. Ugyanakkor ilyenkor tipikusan arról a – fentebb már említett – helyzetről van szó, amikor a szerződő felek gazdasági, illetve egyéb helyzete nagyon eltérő. A gyakorlatban ez sokszor tetten is érhető, mivel igen gyakran fordul elő, hogy az így kötött megállapodások a felek között aránytalanul osztják meg a jogokat és kötelezettségeket, illetve az is nagyon gyakori, hogy az állam (önkormányzat) javára egyoldalú kedvezményeket állapítanak meg. Ilyen esetekben a közjogi szereplő tulajdonképpen visszaél a helyzetével, amit egyébként a bíróságok – jogvita esetén – meg is szoktak állapítani.

¹⁷¹ Itt kell megjegyezni, hogy a lízingszerződést a 2014. március 15-én hatályba lépett új Polgári Törvénykönyv már önálló szerződéstípusként nevesíti (lásd a 2013. évi V. törvény 6:409.§-át).

Ez utóbbi kapcsán kell utalni egy másik – az elmagánjogiasodás szempontjából fontos – körülményre. Az állam szerződő képességének kinyilvánításával ugyanis – az elmúlt évszázadokban végbement jogfejlődés egyik fontos eredményeként – az állam is perelhető lett. E helytállási kötelezettség az elmúlt évtizedekben ráadásul az állam szerződésen kívüli kártérítési, kártalanítási felelősségének kimondásáig terjedt ki. Egyik kézzelfogható megnyilvánulása mindennek a 2006. augusztus 20-i tűzijáték alkalmával a Budapesten végigsöprő orkán erejű viharban meghalt/megsérült személyek számára 2010-ben törvényben megállapított állami kártérítési kötelezettség.

1.2.1.2. *A magánjogi igazgatási rendszer „közjogiasodása”*

A fenti esetektől eltérő módon az már a magánjogi viszonyok elközjogiasodásának kérdéséhez tartozik, hogy az állam egyre gyakrabban beleszól a szerződési szabadságba olyan módon, hogy korlátozza a partnerválasztás szabadságát. Így pl. egy közbeszerzési tenderen a közbeszerzési törvény értelmében csak a legalacsonyabb áron, vagy az összességében legkedvezőbb ajánlat alapján köthető szerződés.¹⁷² Hasonló állami beavatkozásként értékelhető, amikor a Ptk. szerződési kötelezettséget ír elő jogszabály alapján. Ilyenkor – például közüzemi szolgáltatási szerződés esetében – „ha a felek a szerződést nem kötik meg, a bíróság a szerződést létrehozhatja, és annak tartalmát meghatározhatja.”¹⁷³

Bár a magánjog alapvetően egyenlőnek tekinti a feleket, azt nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a felek gazdasági, szociális, képzettségi stb. szempontból távolról sem egyenlő lehetőségekkel bírnak. Éppen ezért – a II. világháború után létrejövő szociális (jóléti) államok alkotmányaiból levezethetően – egyre több kiigazító mechanizmus épül be a magánjogi rendszerekbe. Céljuk „a magánérdekek összeütközésének igazságos kiegyenlítése”.¹⁷⁴ Ahogyan pedig azt *Vékás Lajos* is megjegyzi „Parerga” című könyvében, „...a magánjog utolsó félévszázados fejlődésének egyik legfontosabb eszmei áramlatát kétségkívül az ún. „gyengébb fél” magánjogi védelme körüli viták képezik.” Itt kell röviden visszaautalnunk *Arisztotelész*re, aki már a Nikomakhoszi etikában is megkülönböztette egymástól az egyenjogú felek közötti „kiigazító igazságosságot” (*iustitia commutativa*) és az egyenlőtlen felek közötti „osztó

¹⁷² Lásd a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 77.§-át.

¹⁷³ Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:71.§-át.

¹⁷⁴ SZLADITS Károly: Magyar Magánjog, Budapest, 1941, 333.

igazságosságot” (*iustitia distributiva*). Erre a magánjogászok (*Peschka Vilmos, Radbruch*) akként utalnak vissza, hogy előbbi a magánjog, míg utóbbi a közjog igazságossága.”¹⁷⁵

A fenti változások oka, hogy – bár az európai magánjogi rendszerek *Jusztiniánusz* óta stabil római jogi alapon állnak – a XX. század közepe óta a magánjogtudományra is egyre inkább hatnak a modern társadalomtudományok, köztük is főképp a közgazdaságtudomány és a szociológia. Ugyancsak a II. világháborút követő – a fentebb említett kiigazító igazságosságához hasonló – kiegyenlítő mechanizmusként hatnak olyan új szakpolitikák, mint a fogyasztóvédelem, mely az Amerikai Egyesült Államokból kiindulva, az 1960-as években rendkívül gyorsan – szinte mozgalomként – terjedt el Európában. Magyarországon mindez az 1970-es évektől volt tapasztalható, amelyre figyelemmel a fogyasztók jogait garantáló termékfelelősségi rendelkezések épültek be a Polgári Törvénykönyvbe. (Sőt, azóta már – uniós tagállamként – egységes fogyasztóvédelmi irányelvek¹⁷⁶ határozzák meg a szabályozás nemzeti határait.)

Lábady Tamás szerint „a magánjog közjogiasodása először a közjogi korlátozások és előírások elszaporodását jelentette a magánjogban; (...) a következő lépés pedig az volt, hogy a közjog és magánjog mellett vagy között ún. vegyes szakjogágak születtek, amelyek komplex jelleggel közjogi és magánjogi vonatkozásokat egyaránt tartalmaztak. Így szükség volt a szociális jog kiépítésére, a munkajog mellett megjelent a gazdasági jog, az agrárjog, újabban pedig a fogyasztóvédelmi jog és a környezetvédelmi jog.”¹⁷⁷

Egy másik tendencia a legutóbbi századokban – a modern, individualista társadalmakban – az egyéni szabadságjogok kiszélesedése. Ahogyan azt *Vékás Lajos* is megfogalmazza,¹⁷⁸ „a magánjogi szabályozás sarokköve a magánautonómia”, melynek fő alkotóeleme – a tulajdon szabadsága és az egyesülés szabadsága mellett – a szerződési szabadság. Az utóbbi évtizedekben a magánjogi magánautonómia leginkább a szerződésszabadság oldaláról sérült – elsősorban versenyjogi, illetve szociális igazságossági követelmények (lásd: szociális állam) teljesítése miatt. A fejlett államok elsőként a munkaszerződések és a lakásbérleti szerződések esetében korlátozták a szerződéskötést a gyengébb fél védelme érdekében.

¹⁷⁵ VÉKÁS Lajos: *Parerga – Dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 16.

¹⁷⁶ Lásd a termékfelelősségről szóló 1999/34/EK irányelvet (az Európai Parlament és a Tanács 1999/34/EK irányelve (1999. május 10.) a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 85/374/EGK tanácsi irányelv módosításáról

¹⁷⁷ LÁBADY Tamás (2017): i. m. 23.

¹⁷⁸ VÉKÁS Lajos (2008): i. m. 50.

A magánjogászok a szerződési szabadságon belül különbséget tesznek a szerződéskötési elhatározás, a partnerválasztás, valamint a szerződéses tartalomalakítás szabadsága között. Mint azt szokás szerint megfogalmazzák: bármely elem korlátozása csak társadalmilag „nagyon indokolt” esetben megengedett, mivel a szerződési szabadság szabad érvényesülése garanciát jelent a szabad piacra, a vállalkozások tervezhetőségére, illetve az árszabadságra.

Ezzel szemben az Európai Unió által hangsúlyozott – a 1990-es évektől egyre elterjedtebb – egyenlő bánásmód követelménye nem versenyjogi, hanem emberi jogi ideológiai megközelítésből vezeti le, hogy a magánautonómia meghatározott esetekben alapjogi indokokkal korlátozható.

Az említett versenyjogi és emberi jogi szempontok egyre következetesebb jogalkotói érvényesítése miatt a magánjog területén a legutóbbi évtizedekben számos esetben figyelhetjük meg alapvető követelmények összeütközését. Például, ahogy már említettük, a magánautonómia része a szerződési szabadság, utóbbinak pedig része a (szerződéses) partnerválasztás szabadsága. Fogalmilag ugyanakkor egy adott szerződő partner kiválasztása, magában rejt egy másik esetben a szerződéskötésből történő kizárását (*quasi* diszkrimináció). Látható, hogy bizonyos esetekben az egymásak ellentmondó követelményeknek egyidejűleg nem lehet megfelelni. Ezért írja Vékás Lajos,¹⁷⁹ hogy a magánjogban az egyenlő bánásmód általános követelményként való előírása „fogalmilag kizárt” – különösen a házassági-, egyesülési és társasági jogban. *Vékás Lajos* álláspontja szerint ugyanakkor előírható általános követelményként a közjogi jogviszonyok többségében. Szerinte az egyenlő bánásmód, az indokolatlan megkülönböztetés vagy a diszkrimináció követelményének sorozatos előírása a magánjogban megbontja a kereslet-kínálat egyensúlyrendszerét, mely által kereslet-túlsúlyos állapot keletkezik. Ha pedig „a szerződési szabadság elvét [...] sorozatos kivételekkel lyuggatjuk át, akkor – az általa védett értékekkel együtt – ez az elv is kiüresedik, amely végső soron a magánjogi szabályozás teljes közjogiasodásához vezet.”¹⁸⁰

Mindezek miatt a közjog és a magánjog közötti határok relativizálódnak. *Lábady Tamás* szerint „a klasszikus jogági struktúrák fellazulását eredményezi (...) a magánjog és a közjog közötti „ellentét” viszonylagossá válása, egyes közjogi mozgásformák elvándorlása a magánjogiak felé, ugyanakkor a civiljogi gondolkodás mind erőteljesebb munkálkodása az alkotmányjogban.”¹⁸¹

¹⁷⁹ Ugyanott, 54.

¹⁸⁰ Ugyanott, 57.

¹⁸¹ LÁBADY Tamás (2017): i. m. 24.

1.2.1.3. *Átjárhatóság a közigazgatási és a magán igazgatási rendszerek között*

Erekly 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.”¹⁸² 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 köteleességeket létrehoz, átalakít, megszüntet, avagy ugyanezen jogokat és köteleességeket, s a mindezek szempontjából fontos tényállásokat közhitelességgel megállapítja, nyilvántartja és bizonyítja.”¹⁸³ Erekly korabeli írásaiban a közigazgatást (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.”¹⁸⁴ Ereklynél 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; 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.”¹⁸⁵

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.¹⁸⁶

¹⁸² EREKLY István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottságának kiadványsorozata, X. szám, Budapest, 1939, 150.

¹⁸³ EREKLY István (1939): i. m. 187.

¹⁸⁴ EREKLY István (1939): i. m. 369.

¹⁸⁵ EREKLY István (1939): i. m. 36.

¹⁸⁶ 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.)

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, amelytől 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.¹⁸⁷

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.¹⁸⁸

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 évek végén, az 1990-es évek elején – épülnek be azok a garanciális szabályok, amelyek a közösségi (állami, önkormányzati, szövetségi) tulajdonnal egyenrangúnak mondják ki a magántulajdont.¹⁸⁹ 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.

¹⁸⁷ HORVÁTH M. Tamás (2005): i. m. 29-30.

¹⁸⁸ Ugyanott.

¹⁸⁹ Lásd: 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.”

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 jogbiztonság követelményeinek érvényesítése vagy éppen esetleg a közpénzek rendeltetésszerű 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 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. 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 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 szervezetiirányítási 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 a személyes individuum, a privátszféra és a szabad versenyen alapuló piacgazdaság kiteljesedése volt jellemző, melynél fogva az újabb megoldások rendszerint piaci körülmények között a magán igazgatás 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.¹⁹⁰ 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

¹⁹⁰ VARGA ZS. András: *A közigazgatási modellkísérletek korlátai*, 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. 9., 245-264.

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 feladatmegoldási 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 magán igazgatási technikákat. Ilyenként technikákként említettem korábban egyes döntés-előkészítési megoldásokat (hatáselemzés, költség-haszon elemzés), a legújabb info-kommunikációs 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 elméletileg 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 érdeksérelmek 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. Értelmezésemben, 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 szükség szerinti 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 továbbdolgozását 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.¹⁹¹ A Közös Értékelési Keretrendszer az öntökéletesítő menedzsmentciklusokra (PDCA¹⁹²) épülő, az Európai

¹⁹¹ Európai CAF Erőforrás Központ (*European CAF Resource Centre*) <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>, illetve, <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2019/11/CAF-2020.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

¹⁹² Lásd a következő fejezetekben: „Öntökéletesítő menedzsment ciklus” („Plan! Do! Check! Act!” – PDCA).

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 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 (lásd: profit termelés) elérése érdekében – a piaci folyamatok és a meglévő/megszerzendő ügyfelek elvárásai tükrében – folyamatosan összeveti és összegzi a szervezet jelen beli 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) közvetlen módon hatnak az államok tervező és szabályozó gyakorlatára.¹⁹³ 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).

¹⁹³ Legutóbb az ENSZ 2012. decemberben publikált egy stratégiai tervezési módszertant (*Strategic Planing in the United Nations System*, by Tadanori Inomata, Geneva, 2012, forrás: https://www.unjui.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2012_12_English.pdf), 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: 2021.01.05.)) 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 stratégiakészítési keretmódszertant (*Common Strategic Framework – CSF*), melynek célja, hogy ezzel is segítség 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: 2021.01.05.))

- *Vállalati megfelelési rendszerek (Compliance Management Systems):* a magánszférában a nagysztruktúrák 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.¹⁹⁴ 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 szemben a kormányzati működéshez hasonló, kiegyensúlyozott, felelős vállalatirányításra (*corporate governance*) építő megközelítés terjedt el. A felelős vállalatvezetés a normatív szabályozás és más közvetett szervezetirányítási 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)felelési 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 megfelelési 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

¹⁹⁴ 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.

fejlett országok közigazgatásaiban bevezetni javasolt Integritás-irányítási Keretrendszert (*OECD Integrity Management Framework*).¹⁹⁵ A dokumentum az üzleti szférában alkalmazott megfelelés (compliance) fogalom helyébe a közigazgatásban az integritás (*integrity*) fogalmát helyezi, majd az integritás-menedzselés azon folyamatlemeit és eszközeit foglalja össze, amelyek az OECD-tagállamok valamennyi közigazgatási rendszerét tekintve reálisak, kivitelezhetők és célravezetők lehetnek a csalás és a korrupció megelőzése érdekében. Magyarországon a megfelelési rendszerek és a közigazgatási integritás-modellek intézményi szintű adaptációjára – három európai uniós finanszírozású projekt¹⁹⁶ közvetlen következményeként – 2008 és 2014 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 (PMBok¹⁹⁷). 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

¹⁹⁵ „Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation” Global OECD Forum on Public Governance, Paris, 4-5 May, 2009.

¹⁹⁶ Az *I. Integritás Projekt*et 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 Projekt*et 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 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 Projekt*et a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Nemzeti Közszerződési Egyetem alkotta konzorcium valósította meg 2012 és 2014 között. A fejlesztés eredményeként a központi államigazgatásban megszülettek a hazai integritásirányítási rendszer első fontosabb elemei.

¹⁹⁷ *Project Management Book of Knowledge – PMBoK* (erről részletesebben lásd a következő fejezetet).

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 jogalkotási 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 várnunk 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 mozgatására 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.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Lásd erről részletesebben: VARGA Csaba (szerk.): *Összehasonlító jogi kultúrák*, II. rész „Angolszász és kontinentális jog: találkozások”, Szent István Társulat, Budapest, 2006, 80-137.

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 szervezetekre (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 vezetői 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 hangsúlyt 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”.¹⁹⁹ Kérdés azonban, hogy a *közmenedzsmentre* valóban csak egy ilyen egyszerű fogalmi összekapcsolásként kell tekintenünk, vagy a háttérben más – történelmi, kulturális, politikai és intézményrendszeri –

¹⁹⁹ Példának okáért lásd ugyanezen címmel Horváth M. Tamás „*Közmenedzsment*” című könyvét (Dialog Campus Kiadó, 2005).

fejlődési eredmények és összefüggések is meghúzódnak? Az alábbiakban erre a kérdésre keresem a választ.

1.2.2. 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.

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 öntökeletesítő menedzsmentciklusok (PDCA), valamint
- a projektmenedzsment és a projektciklus-menedzsment fogalmak tekintetében.

1.2.2.1. Az általános értelemben vett menedzsmentciklus vezetéstudományi háttere

A menedzsment fogalmának, valamint tudománytörténeti fejlődésének áttekintését követően (lásd: 1.1. alfejezet) 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.²⁰⁰

²⁰⁰ R. SATYA RAJU – R. PARTHASARATHY: *Management – Text and Cases*, PHI Learning Private Ltd., New Delhi, 2009, 9-13.

1. Tervezés (P lanning) 2. Szervezés (O rganizing) 3. Vezetés (L eading) 4. Ellenőrzés (C ontolling & M easuring)	William NEWMAN Charles SUMMER	POLC
1. Tervezés (P lanning) 2. Szervezés (O rganizing) 3. Parancsolás (C ommanding) 4. Összehangolás (C o-ordinating) 5. Ellenőrzés (C ontolling)	Henri FAYOL („Fayoli ötöse”)	POCCC
1. Tervezés (P lanning) 2. Szervezés (O rganizing) 3. Személyzet (S taffing) 4. Végrehajtás (D irecting) 5. Összehangolás (C o-ordinating) 6. Beszámolás (R iporting) 7. Költségelés (B udgeting)	Luther GULICK Lyndall URWICK	POSDCORB
1. Döntéshozás (D ecision making) 2. Szervezés (O rganizing) 3. Személyzet (S taffing) 4. Tervezés (P lanning) 5. Ellenőrzés (C ontolling) 6. Kommunikálás (C ommunicating) 7. Végrehajtás (D irecting)	Warren HAYNES Joseph MASSIE	DOSPCCD
1. Tervezés (P lanning) 2. Szervezés (O rganizing) 3. Személyzet (S taffing) 4. Végrehajtás (D irecting) 5. Ellenőrzés (C ontolling)	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 (13 féle megnevezés) áll. A szóösszetételben a „ciklus” kifejezés mindenesetre 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.”²⁰¹ Allen ezt tekinti a „tradicionális” megközelítésnek.

A tradicionális megközelítéssel kapcsolatos problémája ugyanakkor, hogy – mint azt Lyndall Urwick már 60 évvel korábban is feszegette – a tervezéssel való kezdés nem tűnik ésszerűnek. Lehetetlen ugyanis megtervezni olyasmival, amiről alig tudunk valamit. Ennek feloldása érdekében Allen a rendszerelméleti iskola *alap rendszer modelljéhez* nyúl vissza. Ennek értelmében 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:²⁰²

²⁰¹ ALLEN, W. R.: *The Basic Management Cycle: A Systems approach to the management process*, University of Massachusetts, Dartmouth, USA, 2000, 38., forrás: <http://ceur-ws.org/Vol-72/003%20Allen%20Cycle.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²⁰² Ugyanott 39-41.

1. Szándék (<i>Purpose</i>)	W. R. ALLEN	PLLSSIIAE
2. Hosszú távú tervezés (<i>Longer term planning</i>)		
3. Hosszú távú célok (<i>Longer term objectives</i>)		
4. Rövid távú tervezés (<i>Shorter term planning</i>)		
5. Rövid távú tervezés (<i>Shorter term objectives</i>)		
6. Megvalósítás (<i>Implementation</i>)		
7. Szándékolt eredmény (<i>Intended Accomplishment</i>)		
8. Tényleges eredmény (<i>Actual Accomplishment</i>)		
9. Értékelés és ellenőrzés (<i>Evaluation & Controll</i>)		

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.

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

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

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

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

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”-ként²⁰³ 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.

A történeti előzményekre visszatekintve sokan *Galileo Galileit* (1564-1642) hivatkozzák be 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.²⁰⁴ Ugyanebben az időben fogalmazza meg filozófiai téziseit az angol *Francis Bacon*,²⁰⁵ aki – *Galilei*hez hasonlóan – természettudományos módszerekre támaszkodva építette fel az empiriákon és az induktív gondolkodáson alapuló filozófiáját.²⁰⁶ 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.²⁰⁷ *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.

Elolvasva *Lewis* 1929-es filozófiai értekezéseit, *Shewhart* a saját statisztikai mintavételezési problémáira is alkalmazta *Lewis* három fázisra épülő metafizikai elméletét,²⁰⁸ melynek lényege

²⁰³ 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. (Lásd Jeffrey K. LIKER: *Toyota-módszer*, HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2008.)

²⁰⁴ Galileo GALILEI: *Matematikai érvelések és bizonyítások két új tudományág, a mechanika és a mozgások köréből*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1986.

²⁰⁵ Francis BACON: *Novum organon scientiarum (Novum Organum)*, London, 1620.

²⁰⁶ NYÍRI Tamás: *A filozófiai gondolkodás fejlődése*. Szent István Társulat, Budapest, 2001.

²⁰⁷ Clarence Irving LEWIS: *Mind and the World Order*, Charles Scribner's Sons, Boston, 1929.

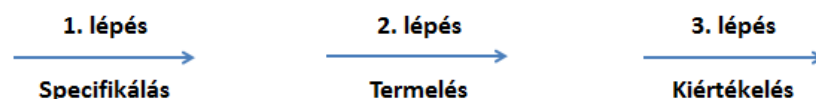
²⁰⁸ Lásd Clarence LEWIS háromlépéses gondolatmenetét:

„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.*”

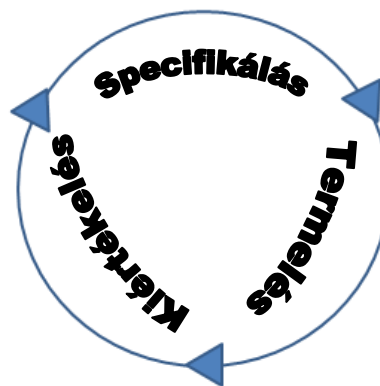
- (1) hipotézis felállítása,
- (2) kísérletek elvégzése,
- (3) a hipotézis tesztelése, kiértékelése.

Ezt követően *Shewhart* a minőségellenőrzés során alkalmazható statisztikai módszerekről szóló 1939-ben megjelent könyvében²⁰⁹ a termelési folyamatra vonatkoztatott filozófiai gondolatmenetet már kör formában írta fel. „E három lépésnek kört kell alkotni az egyenes vonal helyett” – írja.²¹⁰ 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. Végezetül úgy foglal állást, hogy „e három lépés együttesen a tudásszerzés dinamikus jellegű tudományos folyamatát alkotja.”²¹¹

„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

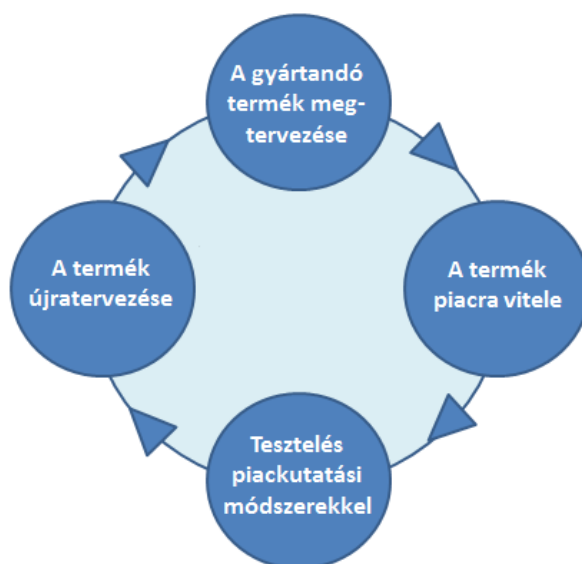
²⁰⁹ Walter A. SHEWHART – William E. DEMING: *Statistical method from the viewpoint of quality control*, The Graduate School, US Department of Agriculture, Washington D.C., 1939, 85-86. forrás: <https://archive.org/details/CAT10502416/page/n1/mode/2up> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²¹⁰ Walter A. SHEWHART – William E. DEMING (1939): i. m. 44.

²¹¹ Ugyanott, 45.

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.²¹² 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 szerint – újraalkotta a *Shewhart* féle (menedzsment)ciklust:



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

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 csúcvezetők előtt tartotta előadásait, mint a későbbi Sony társalapító *Akio Morita* vagy a Honda Company alapítója *Szoicsiro Honda*.

²¹² Például a nevéhez köthető az 1940-es USA népszámlálás során alkalmazott ún. „Deming-Stephen” algoritmus.

Deming fő üzenete a csúcsvezetők számára az volt, hogy *a minőség fejlesztése csökkenti a költségeket, miközben növeli a produktivitást és a piaci részesedést.*²¹³ 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.”²¹⁴

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.²¹⁵

- 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.)

$$\text{Minőség} = \frac{\text{Munka ráfordítások eredménye}}{\text{Összes költség}} \quad \left(1 \text{ Q egység} = \frac{1 \text{ Output egység}}{1 \text{ Költség egység}} \Rightarrow 5 \text{ Q egység} = \frac{10 \text{ Output egység}}{2 \text{ Költség egység}} \right)$$

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

$$\text{Költségek} = \frac{\text{Munka ráfordítások eredménye}}{\text{Minőség}} \quad \left(1 \text{ C egység} = \frac{1 \text{ Output egység}}{1 \text{ Minőség egység}} \Rightarrow 5 \text{ C egység} = \frac{10 \text{ Output egység}}{2 \text{ Minőség egység}} \right)$$

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, „fűnyírószerűen” megvalósított forráskivonás (megszorítás) fejlődési zsákutca voltát.

²¹³ Teruhide HAGA: *Deming's 1950 Lecture to Japanese Management*, 2011, forrás: <http://hclecures.blogspot.hu/1970/08/demings-1950-lecture-to-japanese.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²¹⁴ 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.)

²¹⁵ Teruhide HAGA (2011): i. m. 1.

Ezzel szemben a közigazgatási szolgáltatások értékalapú 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).

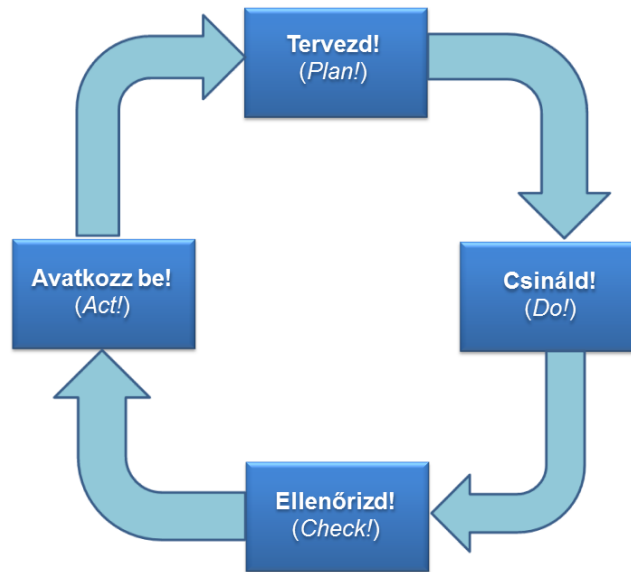
Visszatérve a cikluselmélet megszületésére, az angol nyelvet egyébként is nehezen beszélő, II. világháború utáni japán értelmiségi réteg *Deming* minőségkontroll modelljét az 1950-es években a „Tervezd! Csináld! Ellenőrizd! Avatkozz be!” („*Plan – Do – Check – Act*” – PDCA), megfogalmazásokkal egyszerűsítették 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 követhetetlené váltak a versenytársak számára.

A magam részéről óvatos – ugyanakkor a fenti számos oksági tényező alapján egyre inkább bizonyítható²¹⁶ – feltételezés, hogy a II. világháború utáni japán gazdasági csoda háttérben egyfelől a „*Deming*-módszer” gyakorlati működőképessége, másfelől az sorsszerű fordulat áll, hogy *William Edwards Deminget* 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.

²¹⁶ 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. Manoogian*) 1982-ben *W. E. Deminget* 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 akkoriban megfogalmazta: „...egy „minőség kultúra” kiépítése felé haladunk a vállalatnál, a sok megvalósult változás pedig mind közvetlenül *Deming* tanításaiban gyökerezik.” Lásd erről: *Mary WALTON: The Deming Management Method*, Penguin Group, 1986, 138-139., illetőleg lásd: *Ford Embraces Six-Sigma Quality Goals*, 2006, forrás: www.sme.org (utolsó letöltés: 2021.01.05.)



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

A PDCA-ciklus megnevezés a továbbiakban az alábbi lépéseket fedi: ²¹⁷

- *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 minőségfejlődéshez. Ha megoldható, célszerű kisebb léptékben modellezni a lehetséges hatásokat (lásd: 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 területek, ahol a tervezett és a tényleges kimenetek közötti eltérés lényeges; az eltérések kielemezése és a

²¹⁷ Lásd az ISO 9001-es Minőségirányítási Rendszerszabványa szerinti követelményeket (*International Organization for Standardization – ISO*), 2008, vi. o., illetőleg Ronald MOEN – Clifford NORMAN: *Evolution of PDCA-cycle*, Paper delivered to the Asian Network for Quality Conference in Tokyo on September 17, 2009.)

problémák gyökereinek megtalálása; a szükséges változtatások helyének azonosítása, ami irányulhat mind a termék, mind a folyamatok fejlesztésére; amennyiben a 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 szerint²¹⁸ 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.

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 Államok bel 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.²¹⁹

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 az 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,

²¹⁸ Teruhide HAGA (2011): i. m. 1.

²¹⁹ Ronald MOEN – Clifford NORMAN (2009): i. m. 1.

3. érdemeken, éves teljesítményértékelésen alapuló teljesítményértékelő rendszerek,
4. a vezetők túlzott mobilitása, állhatatlansága,
5. kizárólag csak a látható számokból kiinduló szervezetrányítás,
6. az egészségbiztosítási költségek túlfutása,
7. a kártérítési és garancia kiadások túlfutása, „megélhetési ügyvédek” költségeinek beépülése a működési kiadásokba.²²⁰

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,
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.²²¹

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.

²²⁰ William Edwards DEMING: *Out of the Crisis*, MIT Center for Advanced Engineering Studies, 1986, 23-24.

²²¹ Mary WALTON: *The Deming Management Method*, Penguin Group, 1986, 94.

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.²²²
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 megszüntetése, 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).
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 selejttmentes 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. Számoljuk fel a mereven csak a kitűzött célokhoz és indikátorokhoz ragaszkodó vezetési stílust, és ezt is inkább aktív (adaptív) vezetői szerepvállalással helyettesítsük.

²²² Demingnek e vezetési elvével – álláspontom szerint – jól összecseng az, amit G. Fodor Gábor és Stumpf István a kormányzás visszavételéről írt 2007-ben, illetőleg 2008-ban a Nemzeti Érdekből. (Vö. G. FODOR GÁBOR – STUMPF ISTVÁN: *A „jó kormányzás” két értelme – avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*, Századvég műhelytanulmányok, Budapest, 2007, 2-3.; illetve G. FODOR GÁBOR – STUMPF ISTVÁN: *A neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek, Budapest 2008/3., 14-15.)

11. Hárítsunk el minden olyan akadályt, amely meggátolja a futószalag munkásokat abban a jogában, hogy büszkék 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 jogában, hogy büszkék 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.²²³

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.²²⁴

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 mozgalmoszerű kiteljesedésében.²²⁵

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 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,

²²³ DEMING, W. Edwards: *Out of the Crisis*. MIT Center for Advanced Engineering Studies, USA, 1986., 22-30.

²²⁴ Lásd még erről: REILLY, Norman B.: *Quality: What Makes it Happen?*. Van Nostrand Reinhold, New York, 1994., 31.

²²⁵ COHEN, Phil: „Deming’s 14 Points”. Sidney, Australia, 2011.,

(forrás: <http://www.realisation.com.au/site2/Articles/Deming%2014%20points.htm>)

- (3) elemzés,
- (4) fejlesztés,
- (5) ellenőrzés.²²⁶

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 legodailóbbbet megragadni. Ez a megközelítés azonban már az iparban és a menedzsment irodalomban népszerű *Lean-módszer*hez vezet el. (lásd később).²²⁷

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.²²⁸
- 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.²²⁹

²²⁶ 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!”)

²²⁷ Mike ROTHER: *Toyota Kata*, McGraw-Hill, USA, 2009, 6.

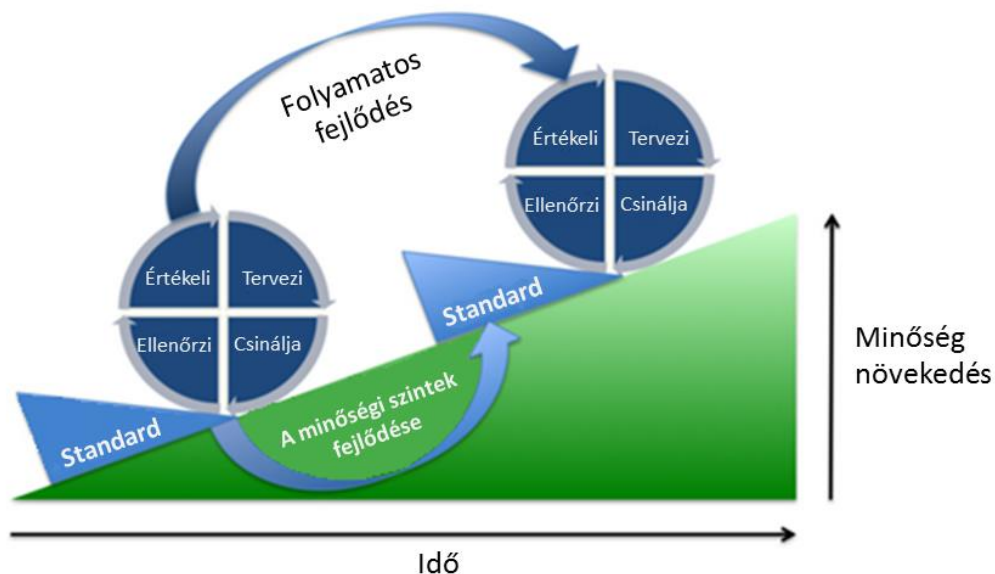
²²⁸ Jose BERENGUERES: *The Toyota production system re-contextualized*. Lulu.com, Tokyo, 2012, 74.

²²⁹ Jeffrey K LIKER (2008): i. m. 230-247.

- *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 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 szerzők²³⁰ 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;

²³⁰ Mike ROTHER (2009): i. m. 76.

- 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 megfogalmazza²³¹ a Toyota-módszer perszonális jellemzőit elemző könyvében (*Toyota Kata*), a PDCA a nyugati államok által „csodált” ún. áttörést jelentő („break through”) projekteknek kedvez, mivel az első ciklusok lepörgése általában ugrásszerű változásokat generál. (Ezzel párhuzamba állítja a japán *Kaizen* módszerét, amely a hibák folyamatos és szisztematikus kijavítását középpontba 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 (kultúrafüggő) meghatározására kell figyelmet fordítani, amint azt az alábbi ábra is szemlélteti.



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

²³¹ Ugyanott 160.

Visszatérve a menedzsmentciklus fogalmának fejlődésére, érdemes leszögezni, hogy – bár *Deming* és *Shewhart* munkása 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 – álláspontom szerint – kifejezetten félrevezető (áltudományos) marketingfogása egyes vezetési tanácsadó cégeknek. A méltán híres tudós elődök eredményeit napjainkban könnyű – „körzővel és vonalzóval”, illetőleg jól bevált „copy-paste” módszerekkel – átrajzolgatni, majd az újat mondás illúzióját keltve vállalati *knowhow*-ként eladni. *William Edwards Deming* munkássága messze kiemelkedik 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 működne 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.

1.2.2.3. *A projekt, a projektmenedzsment és a projektciklus helye, szerepe*

Az öntökeletesítő menedzsmentciklus (PDCA) fogalmi áttekintése után érdemes egy másik – menedzsmentciklusokat érintő, ugyanakkor sokkal gyakorlatiasabb – vezetéstudományi megközelítés ismertetésére. A „projekt”, a „projektciklus”, valamint a „projektmenedzsment” fogalmi, módszertani és technikai kimunkálása legalább akkora hatást váltott ki világszerte, mint *William Edwards Deming*nek az öntökeletesítő folyamatciklusokkal összefüggő elméleti és gyakorlati (módszertani) megalapozó tevékenysége. Ehhez mindenneelőtt célszerű összefoglalni, hogy mit értünk „projekt” alatt.

A projekt kifejezés a latin „*proiectum*” szóra vezethető vissza, mely „előre helyezett dolgot” jelent.²³² A fogalom tehát – eredeti jelentésének megfelelően – a közeli vagy a távoli jövőbe előrevetített valamely eredményre utal, egyben pedig meg is határoz egy olyan „utat,” amelyen a projektek megvalósítóinak végig kell haladnia az eredmények elérése érdekében. Eben a megközelítésben a projekt nem más, mint a kívánt eredményig vezető út – azaz lépések sora.

²³² Forrás: <http://dictionary.reference.com/browse/project> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

A projektmenedzsment szakkönyvek többsége azzal kezdi ezen új tudásterület történeti áttekintését, hogy – quasi „ősprojekt” formákat emlegetve – visszautalnak olyan történelmi korokra, illetve kiemelkedő személyiségekre, akik pusztán valamely fontos munkálat körültekintő megszervezésével és bizonyíthatóan módszeres kivitelezésével – a kortársak és az utókor tiszteletét vívták ki.²³³ A szakirodalom ezt követően ugyanúgy a tudományos vezetés (*scientific management*) száz évvel ezelőtt élt, úttörő tudósaira – *Frederick Winslow Taylorra*, *Henry Gantt*ra és *Henri Fayol*ra – hivatkoznak vissza, mint ahogyan azt magam is tettem a „menedzsment” fogalmának körüljárásakor. Ebből is arra következtethetünk, hogy a „projekt”, a „menedzsment” és a „projektmenedzsment” fogalmai nagyjából egyidőben születtek meg a közigazgatástudományhoz képest szomszédos vezetéstudományi területen.

A projekt fogalom és a projektmenedzsment szakirodalom kialakulásának hátterében – jól láthatóan – az emberiség XX. századi nagy beruházásai jelennek meg, melyek megszervezése és kivitelezése módszerességet igényelt. Vannak szerzők (pl. *Young-Hoon Kwak*), akik erre figyelemmel a projektmenedzsment kialakulásának történetét máris négy fejlődési fázisra bontják:

1. az 1958. előtti, az emberi kapcsolatokat és az üzemszerű termelés fortélyait előtérbe helyező klasszikus korszak,
2. az 1959 és 1979 közötti időszak – a vezetéstudomány gyakorlati alkalmazása,
3. 1980 és 1994 közötti időszak – a gyártásközpontok és az emberi erőforrás-gazdálkodás kora,
4. végül 1995-től napjainkig – az új technológiai környezet megteremtésének kora.²³⁴

Történeti megközelítésektől függetlenül is, a projekttervezési és projekt-megvalósítási módszerek tekintetében sokan kiemelik *Henry Gantt* folyamatmodellező megoldását – így a „*Gantt*-diagramot”²³⁵ – amelyet az I. világháború idején az Amerikai Haditengerészetnél

²³³ Pl. Dennis LOCK könyvében Vitruvius (Kr. e. I. század), Christopher Wren (1632–1723), Thomas Telford (1757–1834) vagy Isambard Kingdom Brunel (1806–1859) építész, ill. mérnöki teljesítményei (Dennis LOCK: *Project Management*, Gower Publishing Ltd., 2007, 7-11.)

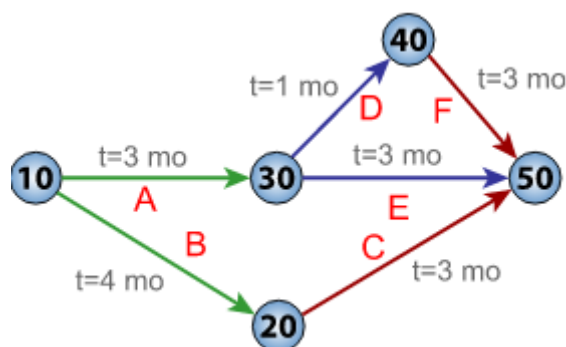
²³⁴ Young-Hoon KWAK: *A brief History of Project Management*, In: *The story of managing projects*, editor: Elias G. CARAYANNIS, George Washington University, 2003, 1-3., forrás: http://home.gwu.edu/~kwak/PM_History.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²³⁵ Más megnevezéssel „vonalas idődiagram”: egyes tevékenységek áttekinthető összefoglalásának, illetve az időszükségletek ábrázolásának eszköze. A Gantt-diagram összeállításának menete:

- az adott projekt tartalmának megfelelően tevékenységek meghatározása,
- a folyamat teljes átfutási idejének meghatározása,
- az egyes munkalépések időszükségletének meghatározása,
- az egyes munkalépések közötti logikai összefüggések feltárása (párhuzamos, megelőző és követő),

dolgozott ki, és amellyel a tengeralattjárók építésének folyamata vált könnyebben nyomon követhetővé, továbbá az ún. „feladatlebonító struktúraábrák” (*Work Breakdown Structure – WBS*) alkalmazását.

A jelenkori szerzők közül sokan az 1957-es évet azért tekintik fordulópontnak, mert – az Amerikai Haditengerészet akkori meglehetősen bonyolult nukleáris rakétaprojektjének (*Polaris Nuclear Submarine Project*) egyik alvállalkozójaként – az amerikai *Booz Allan Hamilton Inc.* nevű tanácsadó cég ebben az évben készítette el a „Polaris Projekt” tervezésére és ütemezésére javasolt modelljét, az ún. „program kiértékelési és felülvizsgálati technikát” (*Program Evaluation and Review Technique – PERT*).²³⁶ A később PERT-modellként elhíresült projektmenedzsment eszköz lényege, hogy segítségével elemezhetővé válnak a konkrét projekten belüli feladatok, valamint e feladatok egymáshoz való viszonya. A módszer különösen az „időérzékeny” projektek ütemtervének elkészítéséhez adott sok segítséget, ahol tehát csak egy véghatáridő adott, de nem világos az addig vezető út minden részlete. Ilyen kihívást jelentett például az 1968-as Grenoble-i Téli Olimpia megszervezése 1965 és 1968 között, ahol a szervezők ugyancsak a PERT-módszert alkalmazták.²³⁷



Ábra:

9. ábra: a program kiértékelési és felülvizsgálati technika (*Program Evaluation and Review Technique – PERT*) sematikus modellje

A PERT-módszer ismertté tételével szinte egy időben publikálta a *DuPont Corporation* és a *Remington Rand Corporation* az ún. „kritikus út módszert” (*Critical Path Method – CPM*),²³⁸

- a tevékenységek időszükségletének jelölése egymás alá írt vízszintes sávokkal.

²³⁶ W. FAZAR: *Program Evaluation and Review Technique*. The American Statistician, 1959, XIII/2., 10.; D. G. MALCOLM – J. H. ROSEBOOM, – C. E. CLARK – W. FAZAR: *Application of a Technique for Research and Development Program Evaluation*, Operations Research, Catonsville, 1959/10., 646- 669.

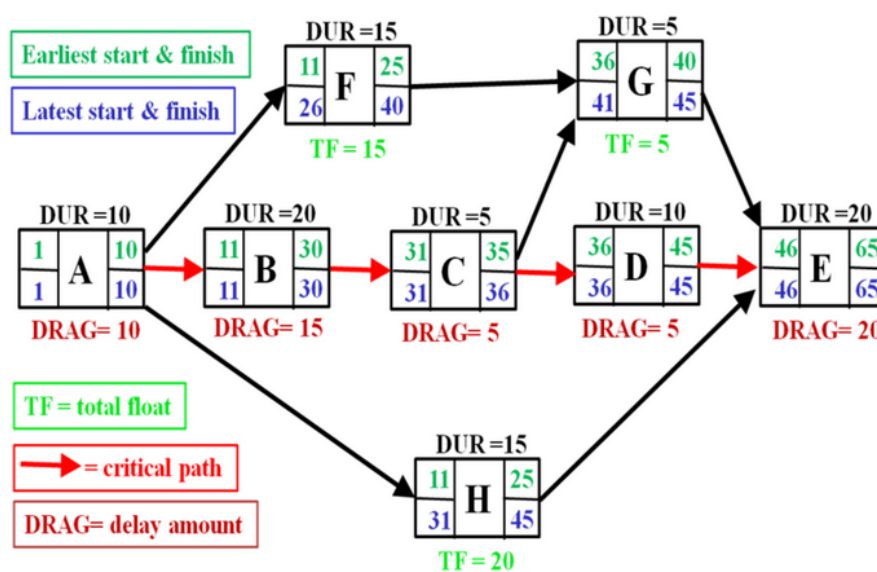
²³⁷ Lásd az 1968. évi X. Téli Olimpiáról készített hivatalos beszámoló 49. oldalát (1968 Winter Olympics Official Report, forrás: <http://library.la84.org/Goic/OfficialReports/1968/or1968.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.))

²³⁸ James KELLEY: *Critical Path Planning and Scheduling: Mathematical Basis*, Operations Research, Vol. 9., No. 3., 1961.

amely – a PERT-módszerrel együtt – az 1960-as évekre viszonylag gyorsan elterjedt Észak-Amerikában – mind a hadiparban, mind a civil gazdasági szférában. A „kritikus út módszer” a DuPont Corporation által 1940 és 1943 között megvalósított „Manhattan Projekt” keretében alkalmazott megoldás egységes módszertanba foglalása, mely a következőket tartalmazza:

1. a projekt megvalósításához szükséges összes tevékenység listája – jellemzően „feladatlebonató struktúraábrákban” (WBS) ábrázolva,
2. az egyes, megvalósításig szükséges tevékenységek időtartama,
3. az egyes tevékenységek közötti függőségek,
4. logikai végpontok (mérőföldek, szállítandó termékek, szolgáltatások).²³⁹

A módszer sajátossága a fentiek felül, hogy meghatározza azokat a tevékenységeket, amelyek „kritikusak” az eredmények szállítása szempontjából. Egy projektben lehetnek ugyanis mozgatható, „lebegő” elemek, illetve olyanok, amelyek esetében bármilyen kudarc vagy késedelem az egész vállalkozás sikerességét veszélyezteti. A gyakorlatban a mérnökök a kritikus tevékenységekkel kapcsolatos logikai folyamatokat piros színnel is kiemelték az ütemtervekben – innen a módszer elnevezése („kritikus út”).



Ábra:

10. ábra: „kritikus út” módszerrel (Critical Path Method – CPM) előkészített projekt sematikus modellje

²³⁹ A. T. ARMSTRONG-WRIGHT: *Critical Path Method: Introduction and Practice*, Longman Group Ltd., London, 1969, 5.

Az 1960-as évek tehát jelentős módszertani eredményeket hoztak. Ezek más gazdasági szektorok közötti megosztása érdekében jött létre 1969-ben a Projektmenedzsment Intézet (*Project Management Institute – a PMI*). A PMI alapfeltevése az volt, hogy a projektmenedzsment eszközök és technikák közesek még az olyan egymástól távol álló területek között 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.²⁴⁰

Szélesebb kutatást végezve ez ügyben, részemről megállapítást nyert, hogy nemzetközileg egységes projekt definíció továbbra sem létezik. A vonatkozó kontinentális és tengeren túli szakirodalmat végignézve látható, minden szerző gyakorlatilag ugyanazokat a fontosabb fogalmi elemeket ismételteti – legfeljebb sorrendeket változtat, vagy speciális szempontokkal egészíti ki. A legtöbbet idézett megfogalmazás²⁴¹ továbbra is a Projektmenedzsment Intézet (*Project Management Institute*) által közzétett és rendszeresen megújított PMBoK módszertani útmutatóban²⁴² szerepel – ebből érdemes tehát kiindulni. Ennek értelmében „a projekt nem más, mint időszakos erőfeszítés valamely egyedi termék, szolgáltatás vagy más eredmény előállítása érdekében.” Ebben a meghatározásban hangsúlyos egyrészt az „időszakos” megfogalmazás, mely egy előre definiált projekt végdátumra utal, másfelől a „egyedi” kifejezés, mely azt jelenti, hogy minden projekt valami új eredmény hoz létre, illetőleg, hogy minden projekt esetében adottak a sajátos végrehajtási körülmények.

Hasonló megközelítésben definiálja a projekt fogalmát a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (ISO), amely szerint a *projekt* „olyan egyedi folyamatrendszer, amely kezdési és befejezési időpontokkal megjelölt, speciális követelményeknek – határidő, költség, erőforrás – megfelelő, célkitűzés elérése érdekében vállalt, koordinált és kontrollált tevékenységek csoportja.”²⁴³ Az

²⁴⁰ 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 útmutatójának 2017-ben immár a 6. kiadása jelent meg. Forrás: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²⁴¹ Ugyanezt a megközelítést használja pl. az egyik sokat idézett amerikai szerző is – Gregory T. HAUGAN – a projektmenedzsment alapjai című könyvében. (Gregory T. HAUGAN: *Project Management Fundamentals: Key Concepts and Methodology*, Management Concepts, Vienna, Virginia, USA, 2010, 28.)

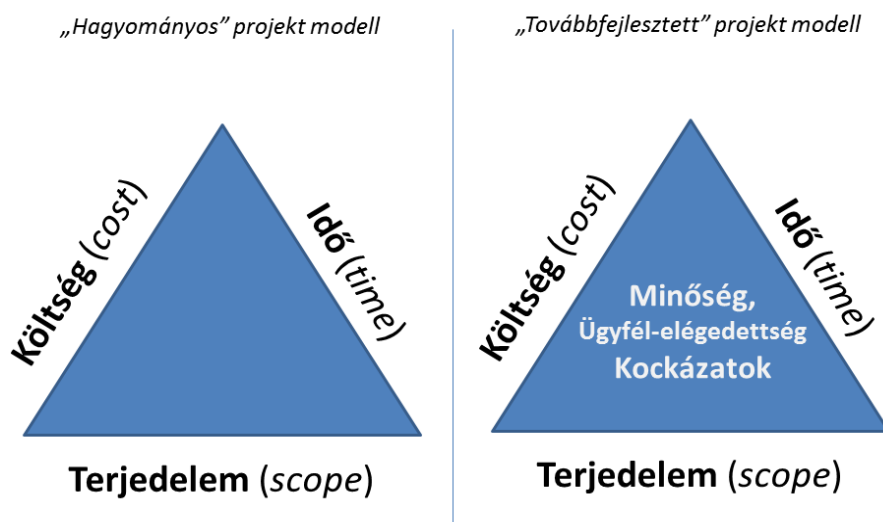
²⁴² *Project Management Body of Knowledge (PMBoK)*, forrás: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²⁴³ Lásd a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (*International Organization for Standardization*) ISO 9000:2000 számú szabványát (korábban: ISO 8402:1994).

ISO-szabványok értelmében tehát a projekt egy tevékenységsorozat (folyamatok rendszere), melynek lényegében három lényeges fogalmi kritériuma határozható meg:

- az elérni kívánt *célok* előzetes meghatározása,
- valamilyen *időkeret* (kezdő és véghatáridő) biztosítása, valamint
- az adott cél, adott határidőig történő elérése érdekében *erőforrás-készletek* (ember, pénz, információ stb.) rendelkezésre bocsátása.

A fenti ISO-fogalom azért is általánosan elterjedt – gyakori – hivatkozási alap, mert utal a projektek megvalósításának azon három korlátjára, amelyek mindegyikére igaz, hogy bármelyikük megváltoztatása kihat a másik kettőre. Ilyen módon a (1) rendelkezésre álló idő, (2) a végrehajtáshoz biztosított költség, valamint (3) a projekt terjedeleme (hatókör – vagy angol kifejezéssel: *scope*), csak a két másik tényezőtől függően módosítható. Ha ezeket egy háromszög oldalaként ábrázoljuk (lásd: „Vasháromszög” – *Iron Triangle*),²⁴⁴ könnyen belátható, nem lehet megváltoztatni a háromszög valamely oldalát anélkül, hogy az másik kettőre ne hatna ki. (Tehát pl. kevesebb idő alatt vagy kevesebb pénzből csak kisebb projektterjedeleme valósulhat meg.) Idővel a szakirodalom továbbfejlesztette a „hagyományos projektmodellt” és – az idő, a költség és a terjedeleme mellett – további kritériumként jelent meg az ügyfelek elégedettsége, illetőleg a még ennél is komplexebb, különféle minőségi (megfelelőségi) elvárások; nem különben a megvalósítás során felmerülő – a projekt sikerességét befolyásoló – kockázatok.



11. ábra: a projektek korlátai – a Projekt „vasháromszög”

²⁴⁴ Roger ATKINSON: *Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria*, Elsevier Science Ltd., The Netherlands, 1999, 1.

A hazai szakirodalomban általánosan elterjedt – vagy legalább is sokat hivatkozott – a Budapesti Corvinus Egyetem rektor-helyettese (*Görög Mihály*) által bevezetett definíció, amely értelmében projekt „minden olyan tevékenység, amely egy szervezet számára egyszerű, komplex feladatot jelent, amelynek teljesítési időtartama (kezdeté és vége), valamint teljesítésének költségei meghatározottak és egy adott eredmény (cél) elérésére irányulnak.”²⁴⁵

Az egyetemi katedrától kicsit távolabb, a mindennapi projekt-megvalósítás gyakorlatába Magyarországon a Magyar Közigazgatási Intézet az ún. MATRA Program keretében dolgozott ki az I. Nemzeti Fejlesztési Terv sikeres megvalósítását támogató oktatási anyagokat. Az európai uniós támogatások felhasználásába bevezető 2005-ös tananyag egy, azóta ugyancsak széles körben elterjedt projekt fogalmat alkotott. Utóbbi értelmében a projekt „egyedi szervezeti környezetben megtervezett és végrehajtott lépéssorozat, mely konkrét célokat meghatározott idő alatt kíván elérni, és amely a célok eléréséhez meghatározott (humán és anyagi) erőforrásokat rendel.”²⁴⁶

Magyarországon korábban a jogalkotó is definiálta a projekt fogalmát. A 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló - ma már nem hatályos – 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésének 22. pontja például a közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó európai uniós támogatás-lebonyolítási keretrendeletet definícióját hivatkozta be, melynek értelmében a „Projekt: az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 2. cikk 3. pontjában meghatározott művelet.” Mivel azonban a rendelet 2. cikke szerinti 3. pont a „művelet” fogalmát határozta meg a „projekt” fogalommal,²⁴⁷ a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet projekt definíciója nem sokat ért, lényegében egy körkörös hivatkozást, kodifikációs tautológiát tartalmazott. Megjegyzendő, hogy a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló – a jelenleg hatályos – 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet már nem is tartalmazza a projekt definícióját az értelmező rendelkezések között.

Összefoglalva a projekt fogalmi ismérveit – saját megfogalmazásomban – a projekt nem más, mint egyedi szervezeti környezetben megtervezett és végrehajtott lépéssorozat, melynek keretei

²⁴⁵ GÖRÖG Mihály: *A projektvezetés mestersége*, Aula Kiadó, Budapest, 2007, 15., 32-37.

²⁴⁶ BARSÓ Orsolya: *Bevezetés az Európai Unió támogatási rendszerébe*, (szerk. BARNA Zoltán és MOLNÁR Anna), Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003, 92.

²⁴⁷ A már nem hatályos 1083/2006/EK tanácsi rendelet 2. cikk 3. pont szerint: „művelet”: az érintett operatív program irányító hatósága által vagy hatáskörében a monitoring bizottság által megállapított kritériumoknak megfelelően kiválasztott projekt vagy projektcsoport, amelyet egy vagy több kedvezményezett hajt végre oly módon, hogy megvalósíthatóvá válnak a kapcsolódó prioritási tengely céljai;”

között meghatározott idő alatt kell konkrét célokat és eredményeket elérni, és amely érdekében a megrendelő meghatározott (humán és anyagi) erőforrásokat bocsát a projektvezetés rendelkezésére. Egy másik – általam kedvelt, illetőleg a napi munkám során előszeretettel alkalmazott – definíció projektek teremtő erejét, innovációs képességét emeli ki. Ennek értelmében a projekt „egy szervezeti felelősre bízott feladat, melynek célja olyasvalami tervszerű létrehozása, ami korábban még nem létezett.”

Magukat a projekteket sokféleképpen csoportosíthatjuk. Az alábbiakban csupán néhány példa szerepel erre:²⁴⁸

A projekt meghatározottságának mértéke szerint:

- *Definiált projekt (defined project)*: a megrendelő által világosan meghatározott keretek (lásd: terjedelem, határidő, költség, minőség) megvalósított lépéssorozat, mely jellemzően előre kidolgozott, részletes projektterveket követ;
- *Nyílt projekt (open project)*: előre nem rögzített projekteredmény létrehozására irányuló lépés sorozat („a tartalom menet közben dől el”).

Az innováció foka szerint:

- *Származékos projekt (derivative project)*: valamely korábban létrejött eredmény megváltoztatása vagy továbbfejlesztése érdekében kezdeményezett lépéssorozat (a fejlesztésnek van bázisa);
- *Programba illő projekt (platform project)*: valamilyen előzetesen elfogadott program vagy stratégia megvalósításához kapcsolódó – abból lebontott – lépéssorozat, mely a generált változások mértéke szerint a származékos és az átütő projekt között helyezkedik el;
- *Átütő projekt (break through project)*: valamely adott technológiára felépülő, de korábban még nem létező, új eredmény létrehozására – új termék, szolgáltatás vagy folyamat kialakítására – irányuló lépéssorozat (a fejlesztésnek nincs bázisa);
- *Kutatás-fejlesztési projekt (research&development project)*: valamilyen teljesen új technológia kidolgozására, vagy egy meglévő technológiai alapon létrejövő teljesen új gyártási vagy szolgáltatási megoldás kialakítására irányuló lépéssorozat; újabbban a

²⁴⁸ Saját csoportosítás az Ulicsák Béla szerinti projekt tipológia figyelembevételével (ULICSÁK Béla: *A nemzetközi vállalkozás gyakorlata – projekttypológia*, Digitális Tankönyvtár, 2013, forrás: http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_e5_nemzetkozi_vallalkozas_scorm/projekttypologia_9_2tTLIXBavIclw0f.html (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

K+F+I projektek (*R&D&I projects*) megjelöléssel a folyamatban megnyilvánuló innovációt hangsúlyozzák.

A projektek tartalma, illetve a projektekben létre jövő eredmények szerint:

- *tudományos, vagy egyéb kutatási projekt,*
- *beruházási projekt (ezen belül: „zöld mezős”, „barna mezős”, infokommunikációs, infrastruktúrafejlesztési, ingatlanfejlesztési, ipari, mezőgazdasági... stb. projekt),*
- *szolgáltatásfejlesztési projekt,*
- *szervezetfejlesztési projekt.*

A projektet megvalósító személyek szerint:

- *állami projekt,*
- *önkormányzati projekt,*
- *vállalati projekt,*
- *civil (NGO) projekt,*
- *egy szereplős / több szereplős (konzorciális) projekt.*

A projektek földrajzi kiterjedése szerint:

- *belföldi projekt (ezen belül: országos, regionális, megyei, járási, települési, kerületi stb.),*
- *nemzetközi projekt (ezen belül: államok közötti bilaterális, trilaterális, multilaterális, nagy régiós, kontinentális, interkontinentális vagy világprojekt, illetőleg nemzetközi szervezetekkel együttműködésben megvalósított ENSZ, EU, NATO, OECD, Világbanki stb. projekt).*

A projektet időtartama szerint:

- *egyszeri / időszakos / folytatólagos projekt,*
- *rövid / közép- és hosszú távú projekt.*

A projektet költségvetése szerint:

- *mikro (de minimis támogatott) projekt,*
- *EU-s kiemelt projekt (Magyarországon külön kormánydöntésben nevesített, jellemzően a 100 millió Ft nagyságrendet meghaladó összköltségvetésű projekt),*
- *EU-s nagyprojekt (melynek teljes költségvetése meghaladja az 50 millió eurót, illetőleg a környezetvédelem területén a 25 millió eurót).*

A projekt finanszírozója szerint:

- *hazai/nemzeti finanszírozású projekt,*
- *PPP-projekt (a magán és közszféra együttműködésén alapuló lépéssorozat – public-private partnership project),*
- *Európai uniós finanszírozású projekt, ezen belül:*
 - o *centralizált elbírálású (közvetlenül Brüsszelből pályáztatott) / decentralizált elbírálású (tagállamilag pályáztatott és elbírált) projekt,*
 - o *EBRD, PHARE, ISPA, SAPARD, Strukturális és Kohéziós Alapból, EMGA-ból, Schengeni Alapból, Menekültügyi Alapból, EU-s kockázati tőkealapokból stb. alapokból finanszírozott projekt,*
- *egyéb nemzetközi finanszírozású projekt (pl. ENSZ, NATO, OECD, Világbanki, illetőleg a Svájci Alapból, Norvég Alapból finanszírozott vagy különféle külföldi magán szervezetek (cégek, alapítványok) által szponzorált projekt).*

A finanszírozás módja szerint:

- *önerős projekt / támogatott projekt (utóbbin belül: pályázati támogatásos, banki finanszírozású, kockázati tőkealapból finanszírozott stb. projekt),*
- *vissza nem térítendő támogatáson alapuló / visszatérítendő támogatáson alapuló projekt,*
- *előfinanszírozásos / utófinanszírozásos projekt,*
- *bevételt termelő / bevételt nem termelő projekt.*

Döntés-előkészítéshez kapcsolódó projektek:

- *pilot (modellkísérlet) projekt,*
- *hatásvizsgálati projekt (ezen belül: előzetes vagy utólagos hatásvizsgálati projekt).*

Nem folytatva a projekteknek – a végtelenbe tartó elméleti szempontok szerint lehetséges – további osztályozását, e helyen azt tartom fontosnak megjegyezni, hogy a projekt korunkban már szinte minden területen elterjedt, jellemző módja lett a feladatok megoldásának, sőt, adott szervezetek esetében – a munkakultúrát részben vagy egészben meghatározó – kerete is lett a munkavégzésnek. Ugyanez napjaink közigazgatására is egyre inkább igaz, amely miatt a különféle projektmódszertanok megismerése és alkalmazása nemcsak a közigazgatásban gyakorlatot szerző szakemberek számára, de a közigazgatás-tudományokkal elméleti síkon foglalkozó tudósok számára is megkerülhetetlen kérdéssé vált.

Igazgatási és vezetési szempontból a projektszerű munkavégzés lehetősége – álláspontom szerint – akkor vált igazán lényegessé, amikor megjelentek az első olyan módszertani leírások, melyek alkalmazása minden körülmények között standard feladatvégzési keretek biztosítását teszik lehetővé. Ilyen módon tehát olyan feltételeket teremtenek, amelyek révén – (szak)területtől, időtől, valamint történelmi és intézményi hagyományoktól függetlenül – egységes szempontok szerint válnak mérhetővé és értékelhetővé a folyamatok, valamint garantálhatóvá az eredmények.

A korábban már említett első projektmenedzsment technikák (lásd: *Gantt*-diagram, *WBS*-módszer, *PERT*-módszer, „Kritikus út” (*CPM*) módszer) alkalmazásának általánossá válását követően, a XX. század második felében az Amerikai Egyesült Államokban fejlesztették ki azokat a komplex projekt módszertanokat, amelyek immár átfogó módszertani kereteket biztosítanak.

Gantt-diagram (1915)	- tervezés (<i>planning</i>) - nyomon követés (<i>monitoring</i>)
„PERT-módszer” (1957)	- tervezés (<i>planning</i>) - nyomon követés (<i>monitoring</i>) - értékelés (<i>evaluation</i>)
„Kritikus út”/CPM-módszer (1959)	- tervezés (<i>planning</i>) - nyomon követés (<i>monitoring</i>) - értékelés (<i>evaluation</i>)
„WBS-módszer” (1962)	- tervezés (<i>planning</i>)

12. ábra: a korai projektmenedzsment technikák – nem fedik le valamennyi projekt tevékenységet

Az egyik legkorábbi hivatkozás a projektek tervezési szempontú szakaszokra bontására az angliai Polgári Mérnökök Intézetétől (*Institution of Civil Engineers - ICE*) való, mely a II. világháború utáni nemzeti újjáépítési jelentésében²⁴⁹ 1944-ből kiemeli a közérdekű projektek szisztematikus tervezésének szükségességét: „annak érdekében, hogy a munkálatokat hatékonyan lehessen megvalósítani, alapvető fontosságú elsőként azoknak a terveknek az elfogadása, amelyek közvetlenül felelősek a végrehajtás menetéért.” [...] „Ilyen tervezéssel a munkálatok lebonthatók műveletek sorozatára, mely által egy rendszer szerűen ismétlődően

²⁴⁹ Institution of Civil Engineers: *Post War National Development Report*. ICE, Great Britain, 1944.

programozottsága alakul ki a végrehajtásnak.” [...] „Program nélkül a végrehajtás csupán véletlenszerű, rendszertelen lehet.” [...] A programok felvázolása a munkálatok elején természetesen nem jelenti azt, hogy a terveken később ne lehetne változtatni.”²⁵⁰

A keretjellegű projektmódszertanok kidolgozására a fentebb említett mind nagyobb szabású újjáépítési beruházások, illetőleg – a II. világháborút követő társadalmi és gazdasági fejlődés következtében – mind általánosabbá váló „óriás-fejlesztések” (programok, projektek) szakszerű megvalósítása érdekében volt szükség. Nem véletlen tehát, hogy az első átfogó projektmódszertanok iránti igényt is kezdetben állami szervek fogalmazták meg. Így például az ún. „logikai keretmódszertani megközelítést” (*Logical Framework Approach – LFA*) egy, az amerikai szövetségi kormány Nemzetközi Fejlesztési Ügynökségéhez benyújtott jelentésben írták le 1970-ben. A Leon J. Rosenberg vezetésével, valamint Lawrence D. Posner és Edward J. Hanley közreműködésével 1969 és 1970 között folytatott kutatás eredménye azóta világszerte elterjedt, és legtöbbször hivatkozott alapja lett az új projektmenedzsment diszciplínának.²⁵¹ Maga „logikai keretrendszer” megközelítés (*Logframe Approach – LFA*) egy 4x4-es projekt táblázatban ölt alakot, melyet ezért logikai keretmátrixnak (*Logframe Matrix - LFM*) is szokás nevezni.

	Események leírása	Igazolható indikátorok	Az igazolás adatforrásai	Külső körülmények
Végső cél				
Projekt cél, szándékok				
Kimenetek, eredmények				
Input jellegű tevékenységek				
				Előfeltételek

13. ábra: A Logikai Keretmátrix (*Logframe Matrix*) felépítése

²⁵⁰ WIDEMAN, R. Max: *The Role of The Project Life Cycle (Life Span) in Project Management*. In: A Management Framework, (forrás: <http://www.maxwideman.com/papers/plc-models/perspective.htm>)

²⁵¹ Leon J. ROSENBERG – Lawrence D. POSNER – Edward J. HANLEY: *Project Evaluation and the Project Appraisal Reporting System*, U.S. Agency for International Development & Fry Consultants Inc., Washington, 1970.07.24., forrás: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADW881.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

A táblázat négy sora a projekt során megvalósuló különböző szintű tevékenységek, illetve események megjelenítésére szolgál, ezek megnevezése – lentől felfele haladva – input „tevékenységek” (*input activities*), „kimenetek” (*outputs*), „projektcél, szándékok” (*purposes*) és „végső cél” (*goal*). A négy oszlop különböző információkat biztosít az egyes sorokban jelzett projekt-tevékenységekről, illetőleg eseményekről. Balról az első oszlop az egyes tevékenységek, események leírására (*narrative description*) szolgál. A második oszlop az objektív módon „igazolható indikátorokat, eredménymutatókat” (*Objectively Verifiable Indicators – OVIs*), míg a harmadik oszlop ezen információk kinyerésének forrását, eszközét (*Means of Verification – MoV*) tartalmazza. A negyedik oszlop az egyes események kapcsán fontos előfeltételezéseket foglalja össze, ezek tehát olyan külső – a projekttől független – tényezők, melyek pozitív és negatív módon egyaránt befolyásolhatják a projekt kimeneteit, eredményeit, de amelyek alakítására a projekt megvalósítóinak nincs hatása (adottságként kell elfogadniuk).

A logikai keretmódszertan egy fejlődő (evolutív) – több idősíkon keresztül vezetett – folyamatban ábrázolja a projektek lényegét, fontosabb eseményeit, valamint külső és belső környezeti változásait. A logikai keretmátrixban tehát a jobb alsó sarokból elindulva balra és felfelé haladva fokozatosan – lépcsőről-lépésre haladva – kell megadni a helyes válaszokat annak érdekében, hogy a végső cél (*goal*) eljussunk. A *Logframe*-módszernek éppen ez a következetes módszeresség az a tulajdonsága, amely miatt a modern értelemben vett projektmenedzsment tudásterület – némi óvatossággal: új tudományterület – kifejlődhetett elméleti alapjain.

A logikai keretmátrix a *Shewhart* és *Deming* által is felhasznált tudományos módszeren alapuló induktív logikai következtetéseket (hipotézis, kísérlet, kiértékelés), valamint a ciklikus folyamatszemplétet professzionális módon, tiszta, hierarchikus rendben felépülő hipotézisek mentén alkalmazza. A *Logframe*-módszer alkalmazása során mindezek alapján, lépcsőről-lépésre az alábbiakhoz hasonló következtetések fogalmazhatók meg:

- „ha ezek a tevékenységek valósulnak meg, és a külső körülmények ilyen vagy olyan módon alakulnak, akkor ezek és ezek az outputok várhatók”;
- „ha ezeket a kimeneteket, outputokat sikerült elérni, és a külső körülmények ilyen vagy olyan módon alakulnak, akkor ezek és ezek projekt szintű célok teljesíthetők”;

- „ha ezeket a projekt szintű célokat sikerült teljesíteni, és a külső körülmények ilyen vagy olyan módon alakulnak, akkor az egész projekt végső célját sikerül – vagy nem sikerül – elérni.

A fenti logikai következetesség, a módszer közérthető megfogalmazása, valamint az összes projekt-tevékenységre kiterjedő – átfogó – megközelítés miatt a logikai keretmódszertan rövid időn belül világszerte kedvelt és sokat hivatkozott projekttervező módszer lett. Ezt a globalizációs folyamatot pedig csak eszkalálta, hogy *Leon J. Rosenberg* az 1970-es évek elején megalapította a „Gyakorlati Elgondolások” nevű tanácsadó céget (*Practical Concepts Inc. – PCI*), mely rövid időn belül 35 országra terjesztette ki a logikai keretrendszer (LFA) alkalmazását. A módszer világméretű elfogadottságának egyszerre oka és következménye az a kb. 3000 tréner, akiket a PCI képzett ki a módszer gyakorlati alkalmazására. A *Logframe*-módszer ilyen módon jelentős hatással volt több nemzetközi szervezet működése tekintetében köztük olyanokra, mint az ENSZ vagy az Európai Közösségek, nem különben a német, a brit, a norvég, svéd vagy a spanyol állami fejlesztési ügynökségekre.²⁵²

Ezt követően az 1980-as évek fejlesztés- és projektmenedzsment módszertani szempontból nagyon termékeny időszaknak bizonyult. Ebben az időszakban a nagyobb nemzetközi szervezetek – első sorban a nemzetközi segélyprogramok hatékonyságának javítása érdekében – fordítottak fokozottabb figyelmet a feladattervezési és munkaszervezési módszertanokra. Abban a tekintetben ugyanakkor kissé homályosak a szakirodalmi hivatkozások, hogy pontosan mely szervezethez köthető a „projektciklus-menedzsment” fogalmának és módszertanának kidolgozása, majd gyakorlatba ültetése.

Az egyik projektmenedzsment szoftverfejlesztő vállalkozás álláspontja szerint²⁵³ a logikai keretmátrixra nagy mértékben támaszkodó projektciklus-menedzsment (*Project Cycle Management – PCM*) módszert a Világbank vezette be az 1980-as években,²⁵⁴ melyet azután az 1990-es évektől előszeretettel alkalmazott az Európai Bizottság is a különféle támogatási

²⁵² P. CRAWFORD – P BRYCE: *Project monitoring and evaluation: a method for enhancing the efficiency and effectiveness of aid project implementation*, International Journal of Project Management, Elsevier, XXI. évf. 2003/5., 363-373.

²⁵³ Lásd: Logframer, forrás: <http://www.logframer.eu/content/project-cycle-management-pcm> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²⁵⁴ Ezzel kapcsolat érdemes ugyanakkor megjegyezni, hogy a Világbank legújabb Logikai Keretrendszer Kézikönyve szerint az LFA-módszert csak 1997. augusztus óta használják formálisan, amikortól is a beruházási műveletek értékelési dokumentációjának hivatalosan is melléklete lett. (*The LogFrame Handbook – A Logical Framework Approach to Project Cycle Management*. The World Bank, Washington, 2005., 1., forrás: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2005/06/07/000160016_20050607122225/Rendered/PDF/31240b0LFHandbook.pdf

programok szabályozásához. Mások álláspontja szerint,²⁵⁵ „a projektciklus menedzsment (*Project Cycle Management*) az 1980-as évek végén fejlődött ki az OECD Fejlesztés-támogatási Bizottság eredményességére vonatkozó elemzésekből.”

A nemzetközi szervezetek korabeli publikációi szűkszavúak a projektciklus-menedzsment módszertan (PCM) kifejlesztésének történeti hátterét illetően, az ugyanakkor tény, hogy 1975 és 1990 között több olyan nagyhatású szakmai publikáció jelent meg Észak-Amerikában, mely formálta a nemzetközi szakmai közvéleményt – beleértve a nemzetközi szervezetek munkatársait, illetőleg az egyes államok fejlesztéskoordinációs ügynökségeinél alkalmazott szakértőket. Ilyenként említhető

- D. Archibald Russell 1976-ban megjelent „Csúcstechnológiájú projektek és programok menedzselése” (*Managing High-Technology Programs and Projects*) című – azóta három kiadást megélt – könyve²⁵⁶ a 19. oldalon először hivatkozza a projekt-életciklus (*project life-cycle*) fogalmat;
- a Linn C. Stuckenbruck által 1981-ben szerkesztett – a Projektmenedzsment Intézet (PMI) támogatásával megjelent – „A projektmenedzsment megvalósítása” (*The Implementation of Project Management*) című könyv a projektek négy életszakaszát különbözteti meg (kezdeményezés, kiteljesedés, termelés, lezárás);²⁵⁷
- David I. Cleland és Harold R. Kerzner 1985-ben projektmenedzsment szótárt jelentetett meg, melyben külön szócikként szerepelt a projektciklus és a projektmenedzsment;²⁵⁸
- Max R. Wideman, a Projektmenedzsment Intézet (PMI) Standardügyi Bizottságának elnöke az 1987-ben megjelent „A keretrendszer” (*The Framework, Part 1 The Rationale, Project Management Body of Knowledge*) című könyvben a javasolt projektmenedzsment módszertant (PMBok) már a PMI által továbbfejlesztett, komplex életciklus megközelítésben ismerteti;²⁵⁹

²⁵⁵ Lásd: http://hu.wikipedia.org/wiki/Projektciklus-menedzsment#cite_note-3

²⁵⁶ ARCHIBALD, Russell. D.: *Managing High-Technology Programs and Projects*, Wiley, New York, 1976, 19.

²⁵⁷ LINN C. STUCKENBRUCK: *The Implementation of Project Management*, Project Management Institute, Wiley, 1981, 2-3.

²⁵⁸ DAVID I. CLELAND – HAROLD R. KERZNER: *A Project Management Dictionary of Terms*, Van Nostrand, New York, 1985, 187.

²⁵⁹ R. WIDEMAN: *The Framework (Part 1 The Rationale, Project Management Body of Knowledge (PMBok))*, Project Management Institute, Pennsylvania, 1987, 1.

- az ENSZ Fejlesztési Szervezete (UNDP) 1988-ban tette közzé a projektek kidolgozására és dokumentálására vonatkozó iránymutatásait.²⁶⁰

A sokszor egymásnak ellentmondó történeti beszámolókkal szemben az ugyanakkor tény, hogy az Európai Bizottság 1992-ben hozott döntést arról, hogy a logikai keretmódszertan (*LFA*) megközelítsen alapuló projektciklus-menedzsment módszert (*Project Cycle Management Method – PCM*), mint elsődleges projekttervezési és projekt megvalósítási eszközt ismeri el. Mindezek alapján az Európai Bizottság Segélykoordinációs szervezetének (*EuropeAid*) Értékelési Egysége (*Evaluation Unit*) 1993-ban adta ki az első Projektciklus-menedzsment Kézikönyvet.²⁶¹ Az egységes útmutatás közzétételére egyfelől az OECD Fejlesztés-támogatási Bizottsága, másfelől azok az EGK tagállamok bátorították az Európai Bizottságot, akik a támogatási programokban donorként közreműködve, akkoriban már széles körben alkalmazták ezeket a módszereket.²⁶²

Ezt követően mind az uniós intézmények – sokszor az egyes közösségi programok igényeihez igazítva – továbbalakították az Európai Bizottság PCM kézikönyvének tartalmát, melynek eredményeként újabb és újabb változatok jelentek meg (pl. 1996-ban, 1999-ben). Az első nagyobb „ráncfelvarrássra” 2001-ben az ezredfordulón elfogadott Lisszaboni Stratégia okán került sor. Ezt követően 2003 elején született újabb döntés arról, hogy a kézikönyvet – az addig szerzett gyakorlati tapasztalatokat felhasználva – az új EU-s politikák (pl. versenyképesség, fenntarthatóság) szellemiségében megújítják. Mindezek eredményeként 2004 márciusában immár Projektciklus-menedzsment Irányelvek (*PCM Guidelines*) elnevezéssel jelent meg az új, egységes uniós szintű PCM-módszertan.²⁶³

A 2004-es Projektciklus-menedzsment irányelvek (PCM-irányelvek) értelmében az Európai Unió támogatásával megvalósított projektek olyan tevékenységek sorozata, melyek világosan megfogalmazott célok megvalósítására irányulnak egy előre meghatározott időszakban, illetőleg egy előre meghatározott költségvetésből. A projekteknek emellett kell, hogy legyenek

- világosan meghatározott érintettjei (*stakeholders*), beleértve az elsődleges célcsoportokat és a végső kedvezményezetteket;

²⁶⁰ *Guidelines for Project Formulation and the Project Document Format*, UNDP, New York, 1988.

²⁶¹ Lásd: Projektciklus-menedzsment Irányelvek (*Project Cycle Management Guidelines, Aid Delivery Methods*), Európai Bizottság, Brüsszel, 2004, 1., forrás: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²⁶² The Independent Development Portal, forrás: <http://www.developmentportal.eu/wcm/cooperation/acp-programming/programming-references/eu-project-cycle/project-cycle-management.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²⁶³ Ugyanott.

- világosan meghatározott koordinációs, projektmegvalósító (*management*) és pénzügyi mechanizmusai;
- nyomon követő (*monitoring*) és értékelő (*evaluation*) rendszerei;
- megfelelő szintű pénzügyi és gazdasági elemző megoldásai, melyek garanciát jelentenek arra, hogy a projektek hasznai meghaladják a költség ráfordításokat.²⁶⁴

Az Európai Unió által finanszírozott projekteket a PCM-irányelvek értelmében megvalósítási öt fázisra kell bontani:²⁶⁵

1. „Programozás” (*programming*): lényege, hogy a leendő támogatási kedvezményezett szervezetek az Európai Unió, illetőleg az adott tagállam átfogó közpolitikaiból levezetett stratégiai dokumentumokban azonosítanak bizonyos támogatandó tevékenységeket.
2. „Beazonosítás” (*identification*): lényege, hogy a leendő támogatási kedvezményezett szervezetek előzetes megvalósíthatósági tanulmányban (*prefisibility study*) rögzítik („megtervezik”) a konkrét beavatkozások – ti. a projekt – céljait, tartalmát, főbb tevékenységeit, költség- és időkereteit, valamint egyéb erőforrás-szükségleteit.
3. „Formába öntés” (*formulation*): lényege, hogy a leendő támogatási kedvezményezett szervezetek döntéshozásra alkalmas formában rögzítik (*fisibility/design study*), majd döntésre előkészítik a beavatkozásokat, melyek alapján döntés születik, illetőleg egy konkrét pénzügyi támogatási okiratot (szerződés) is megszövegeznek.
4. „Megvalósítás” (*implementation*): lényege, hogy a támogatás kedvezményezettje („a projektgazda”) végrehajtja a támogatási szerződésben foglaltakat, amely során legalább egy évre lebontott, részletes idő- és költségterveket, valamint a megvalósítást nyomon követő monitoring beszámolókat készít.
5. „Értékelés és ellenőrzés” (*evaluation & audit*): lényege, hogy mind a kedvezményezett, mind külső független szereplők ellenőrzik a végrehajtást, egyfelől az előírásokban (szerződésben) foglaltak betartása (szabályszerűség) szempontjából, másfelől a célok

²⁶⁴ Projektciklus-menedzsment Irányelvek (*Project Cycle Management Guidelines, Aid Delivery Methods*), Európai Bizottság, Brüsszel, 2004., 8., forrás: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

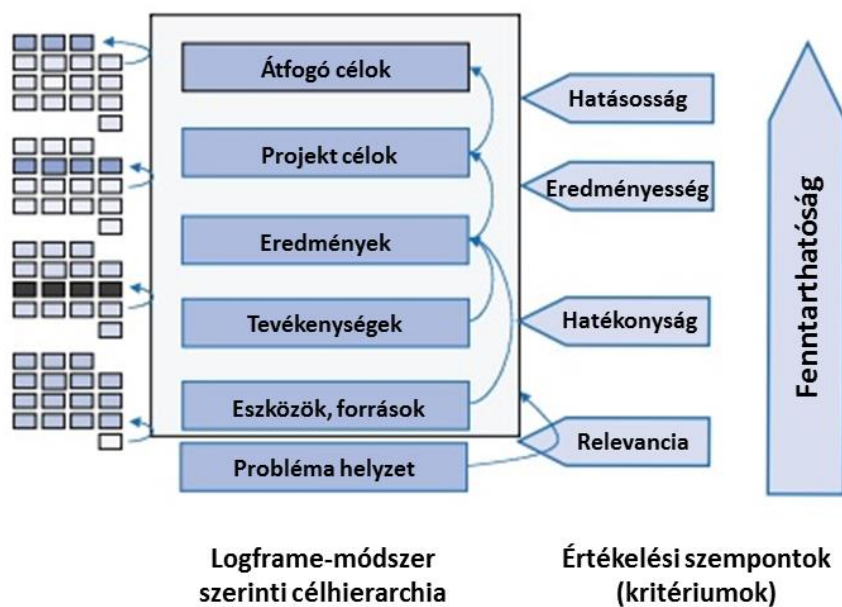
²⁶⁵ Megjegyzendő, hogy a korábbi – 1993 és 2004 közötti – PCM kézikönyvek még hat projektmenedzsment fázist különböztettek meg: programozás (*programming*), beazonosítás (*identification*), értékelés (*appraisal*), finanszírozás (*financing*), végrehajtás (*implementation*), valamint értékelés (*evaluation*) – lásd: „*Project Cycle Management Handbook*”, European Commission, EuropeAid, Bruxelles, 2002., 1., forrás: http://www.sle-berlin.de/files/sletraining/PCM_Train_Handbook_EN-March2002.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

releváns volta, illetőleg a célmegvalósítás foka (eredményesség, hatásosság) tekintetében.



14. ábra: Projektciklus az Európai Bizottság PCM-irányelveiben (2004)

Az Európai Bizottság által alkalmazott PCM-irányelvekben foglaltak következetesen építenek a logikai keretmódszertan megközelítésre (*Logframe Approach - LFA*). Ez a módszertani megközelítés a dokumentumban jól tetten érhető az – a *Logframe*-módszer és az értékelési kritériumok közötti megfeleltetést bemutató – alábbi ábra esetében.²⁶⁶



15. ábra: a Logframe-módszer és a projektek értékelési szempontjai közötti megfeleltetés

²⁶⁶ Projektciklus-menedzsment Irányelvek (*Project Cycle Management Guidelines, Aid Delivery Methods*), Európai Bizottság, Brüsszel, 2004, 49., forrás: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

Magyarországra – ugyancsak az Európai Bizottság közvetítésével – 1993-ban érkezett meg a PCM-módszer, mégpedig az ún. PHARE-támogatások megnyílásához kapcsolódóan. A PHARE (*Pologne, Hongrie Aide a la Reconstruction économique / Poland and Hungary Assistance with Restructuring the Economy*) Programot az Európai Közösség 1989-ben eredetileg azzal a céllal indította útjára, hogy „támogatást nyújtson a politikai demokrácia megszilárdításához és a piaci átalakulásokhoz szükséges szakemberek képzéséhez, új intézmények kiépítéséhez”.²⁶⁷ Hazánk először az 1990-es PHARE-keret terhére kapott 46,52 millió ECU összegben környezetvédelmi és vállalkozásfejlesztési célokat szolgáló vissza nem térítendő támogatást az Európai Közösségektől, amelyből 1992 és 1995 között valósultak meg beruházások. Ezt követően a támogatások köre kiszélesedett a területfejlesztés (1992), a felsőoktatási rendszer-átalakítás és intézményfejlesztés (1993), a határon átnyúló együttműködések (1995), majd a jogharmonizáció és közigazgatás-fejlesztés (1996) területére.²⁶⁸

A támogatások elosztására kialakított rendszerben közvetlenül a brüsszeli székhelyű Európai Bizottsághoz angol vagy francia nyelven kellett benyújtani a támogatás iránt kérelmeket, melyekhez a projektként definiált fejlesztések meglehetősen részletes terveit is csatolni kellett. A folyamat módszertani egységesítésében jelentős szerepet játszott a már említett – az Európai Bizottság által 1993-ban közzétett – közösségi projektciklus-menedzsment kézikönyv, valamint egy „Gyakorlati Útmutatónak” (*Practical Guide - PRAG*) nevezett *quasi* norma, mely a támogatási szerződéskötési folyamatokat szabályozta. Magyarországon a „projektciklus” és a „projektmenedzsment” fogalmait széles körben egy, az 1996-os PHARE-keret (HU9603) terhére megvalósított 3 millió ECU összértékű képzési program vezette be, melynek keretében az állami tulajdonú PROMEI Kht. 1996 és 1999 között több száz projektmenedzsment képzett ki az uniós támogatású projektek előkészítésére és végrehajtására.²⁶⁹

²⁶⁷: Az EK 1990-ben döntött arról, hogy néhány közép-kelet-európai országgal társulási szerződést köt. Ez alapján 1990. június 8-án Brüsszelben aláírták az Európai Közösségek Bizottsága Budapesti képviselőtársaságának megnyíltáról, a diplomáciai kiváltságok és mentességek kölcsönös megadásáról, szóló megállapodást. 1991. szeptember 16-án az Európai Parlament ratifikálta az „Európai Közösség – Magyarország” és az „Európai közösség – Lengyelország” megállapodást. Ezt a – későbbi Társulási Szerződésnek nevezett – megállapodást végül 1991. december 16-án, Brüsszelben Magyarországon és Lengyelországon felül még az akkori Csehszlovákia is aláírta. Ezek az ún. Európai Megállapodások 1994-ben léptek életbe, és a tagság elnyeréséig száltak. A társulási szerződésekben foglaltak végrehajtását ezt követően az Európai Közösség a Phare-keret rendelkezésre bocsátásával is segítette, amely keretében Hazánk 1990-2003 között összesen közel 1.487 milliárd euró értékben írt alá pénzügyi megállapodást. (Nagy Phare Könyv, Budapest, VÁTI Kht., 2007, 5.)

²⁶⁸ Magyar Köztársaság Kormánya – Európai Bizottság: Nagy Phare Könyv – Másfél évtizede az EU-val, VÁTI Kht., 2007, 16-56., forrás: <http://www.vati.hu/index.php?article=10554&langcode=hu&menu=21230> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²⁶⁹ Ugyanott.

A projektciklus-menedzsment módszerek XX. század végi elterjedésében igen fontos szerepet játszott a nemzetközi segélyprogramokban donorként közreműködő fejlett gazdaságú államok, illetőleg a nemzetközi szervezetek által szerzett negatív tapasztalatok. A támogatott programok nagy többsége ugyanis – nem csak Magyarországon, de más célországokban is – igen alacsony hatékonyságot, illetve eredményességet mutatott. Az értékelést és az ellenőrzést támogató átfogó menedzsment módszertanok ugyanakkor garanciális elemként váltak érvényesíthetővé a gyenge projekttervezéssel és projekt-előkészítéssel, továbbá a kockázatokkal és a fenntarthatósági szempontokkal nem számoló, „rossz” végrehajtási gyakorlatokkal szemben.

A korábbi évtizedekben a fejlesztési programok és projektek csodált eredményei hosszú ideig az azokat megvalósító személyek elhivatottságán, egyéni ambícióin és képességein múltott. Ahogyan azt ugyanakkor a projektciklus-menedzsment módszerekkel kapcsolatban az ENSZ Munkaügyi Szervezet (ILO) Nemzetközi Képző Központjának egyik kiadványa is megfogalmazta, „...a PCM-módszer egy általános elemzési és döntés-előkészítési keretet biztosít az eredményközpontú vezetéshez. A PCM-technikák gyakorlott használata a programok és projektek „*sine qua non*”-ja, annak érdekében, hogy azok lényegesek (*relevant*), megvalósíthatók (*feasible*) és eredményesek (*effective*) legyenek.”²⁷⁰

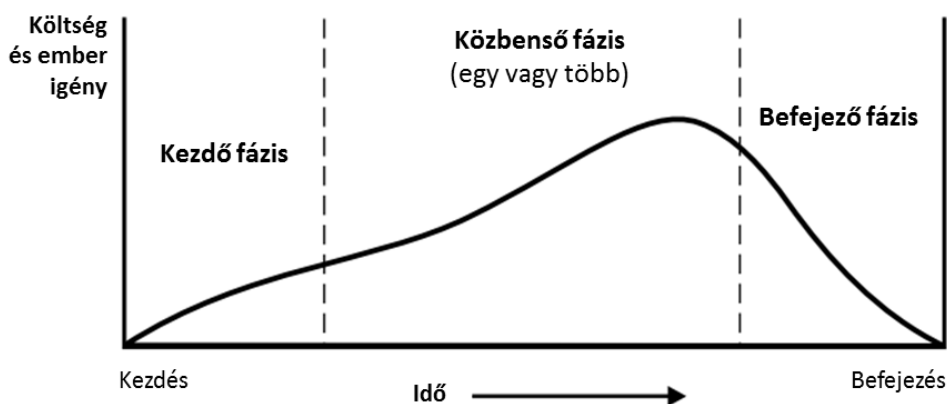
A projektciklus-menedzsment módszerek standard – legtöbbször hivatkozott – módszertani leírását ugyanakkor napjainkban már nem az Európai Unió, az OECD vagy a Világbank, hanem egy nemzetközi szakmai szervezet fogalmazza meg. A már hivatkozott – az Amerikai Egyesült Államokban 1969-ben – megalapított Projektmenedzsment Intézet (*Projekt Management Institute – PMI*) vezető testülete először 1981-ben hagyta jóvá azt Projektmenedzsment Útmutatót (*A Guide to the Project Management Body of Knowledge – PMBOK*), amelynek 2017-ban immár a 6. kiadása jelent meg.²⁷¹

A PMBoK napjainkban a legáltalánosabban alkalmazott projektmenedzsment szabványként hivatkozható, amely lefedi az egyes projektek, komplex projektek, projekt portfóliók és programok teljes életciklusát. A Projektmenedzsment Intézet (PMI) megközelítésében egy

²⁷⁰ Az ENSZ Munkaügyi Szervezet (ILO) Nemzetközi Képző Központjának (*ILO International Training Centre*) összefoglalója a projektciklus-menedzsment (PCM) tárgyú képzési programjuk jelentőségéről, forrás: <http://www.itcilo.org/en/the-centre/areas-of-expertise/sustainable-development/project-and-programme-cycle-management> (utolsó letöltés: 2020.0.31.)

²⁷¹ *Project Management Body of Knowledge (PMBoK)*, forrás: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

projekt/program életciklusa (*project life cycle*) legalább három szakaszra/fázisra (*phase*) osztható.²⁷²



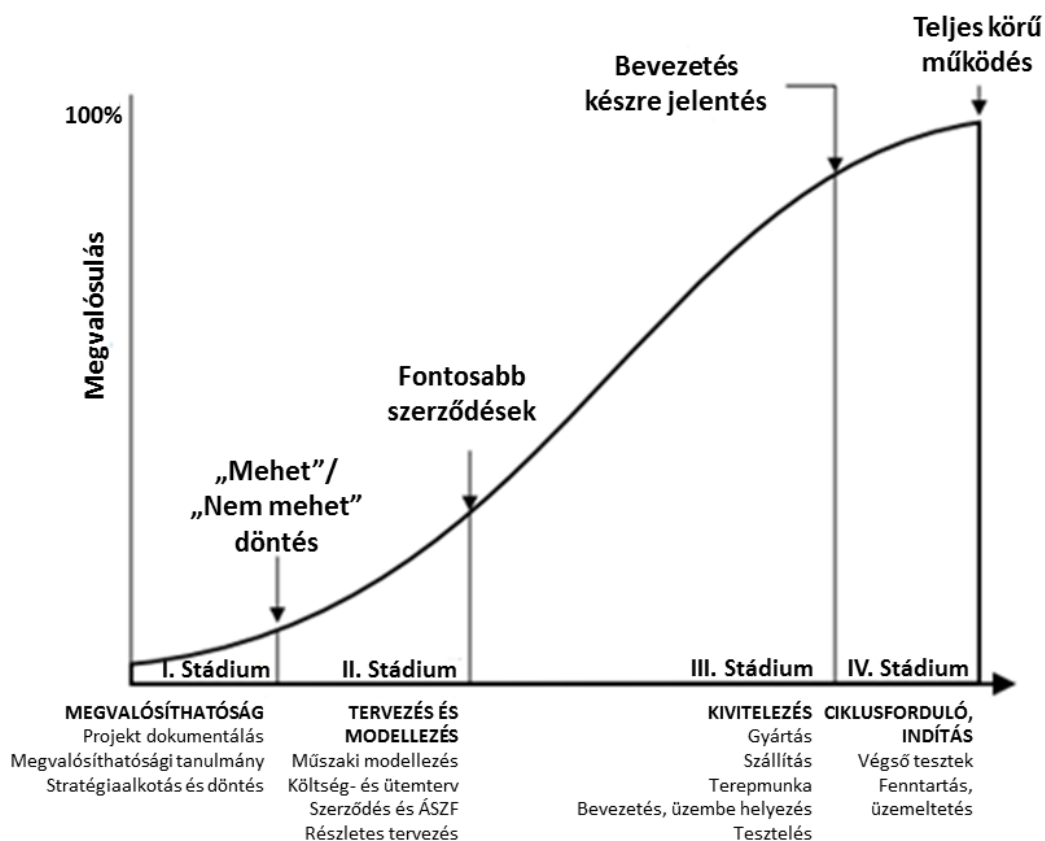
16. ábra: Általános projekt életciklus (PMBoK, 2000)

A fenténél részletezőbb – négy fázist megkülönböztető – projekt életciklust jelenít meg a PMBoK által is idézett *Peter W. G. Morris*.²⁷³ A szakértő egyike azoknak, aki a projektmenedzsmentet „gazdag és komplex” irányítási keret módszernek tekinti, hangsúlyozza ezen új diszciplína szakmai és tudományos megalapozásának fontosságát, és visszautasítja azokat az álláspontokat, amelyek szerint a projektmenedzsment csupán tervezési és ellenőrzési technikák gyűjteménye lenne. *Morris* megjegyzi, hogy a legtöbb projektciklus tanulmány a projektek megvalósíthatósága tekintetében négy stádiumot különböztet meg: I. megvalósíthatóság (*feasibility*), II. tervezés, modellezés (*planning & design*), III. kivitelezés (*construction*), IV. ciklusforduló, indítás (*turn over & start up*).²⁷⁴

²⁷² PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBoK® Guide)*, PMI Pennsylvania, USA, 2000, 13.

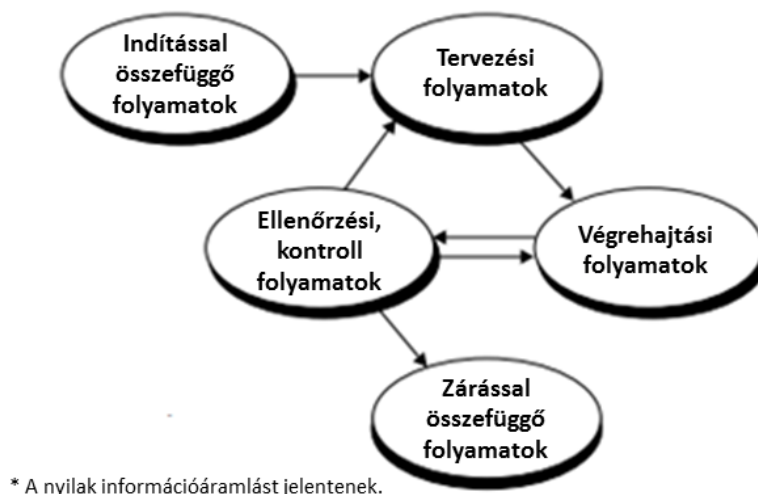
²⁷³ Peter. W. G. MORRIS: *The management of Projects*, Thomas Telford Services Ltd., London, 1994, vii.

²⁷⁴ Peter. W. G. MORRIS (1994): i. m. 224.



17. ábra: Projekt élelciklus (P. W. G. Morris, 1994)

A Projektmenedzsment Intézet (PMI) ugyanakkor folyamat szemléletben követi végig a projekt-előkészítéssel és a projekt-megvalósítással összefüggő tevékenységeket, így a PMBoK standardok által alkalmazott – napjainkban „tradicionálisnak” nevezett – megközelítésben mindegyik projektfázisban időről-időre lényegében öt fő folyamat ismétlődik: 1. indítás (*initiating*), 2. tervezés (*planning*), 3. végrehajtás/megvalósítás (*executing*), 4. ellenőrzés/kontroll (*controlling*), 5. zárás (*closing*).



18. ábra: egy-egy projektfázison belül a folyamatcsoportok közötti kapcsolatok (PMBok, 2000)

A fenti ábrán jól látható a projektmenedzsment életciklusok – pontosabban a projektek fejlődéspályáján belül meghatározott – egyes fázisokon belüli projektmenedzsment-ciklusok klasszikus, háromelemű modellje, melyben a (1) „tervezés”, a (2) „végrehajtás” és (3) az „ellenőrzés” hármasa szerint megkülönböztetett menedzsmentfunkciók ismétlődnek időről-időre (vö. *Shewhart* és *Deming* menedzsmentciklus-modelljeivel).

A PMBoK standardok és irányelvek mindezekon felül tíz tudásterületen (*knowledge areas*) definiálják a mindennapi projektmenedzsment tevékenységeket. A tíz tudásterület a következő:²⁷⁵

1. Integrációmenedzsment (*integration management*): lényege a projektek különböző elemeinek összehangolása.
2. Terjedelem-menedzsment (*scope management*): lényege biztosítani, hogy a kitűzött projektcélok (és nem más célok) megvalósuljanak; e tevékenységekhez tartozik a menet közben felmerülő új, változó célok azonosítása, ettől függően mindezek projektbe építése és a szükséges áttervezések elvégzése.
3. Ütemezés-menedzsment (*time management*): lényege az eredeti projekttervek szerinti ütemezés követése, az abban foglaltak betartása.
4. Költségmenedzsment (*cost management*): lényege a projekt költségvetés keretein belül történő végrehajtás biztosítása, a költségtúllépés felismerése és az esetlegesen szükséges korrekciós tevékenységek végrehajtása.

²⁷⁵ PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBok® Guide)*, PMI Pennsylvania, USA, 2013, 39-159.

5. Minőségmenedzsment (*quality management*): lényege annak biztosítása, hogy a projekt eredményeket az elvárt és előzetesen specifikált paraméterekkel (minőséggel) lehessen leszállítani.
6. Emberi erőforrás-menedzsment (*human resource management*): lényege az emberi erőforrásoknak a képességek és rendelkezésre állás figyelembevételével történő optimális felhasználása, beleértve az erőforrások képzését és fejlesztését is.
7. Kommunikáció-menedzsment (*communication management*): lényege a terület feladata a projektben résztvevő összes érdekelt személy és szervezet megfelelő mennyiségű, minőségű és rendszerességű tájékoztatása.
8. Kockázatmenedzsment (*risk management*): lényege a minőségi és mennyiségi szempontú kockázatok azonosítása, értékelése és kezelése, utóbbi érdekében kockázat elkerülési, illetőleg tartaléktervek (véyszorgatókönyvek) kidolgozása.
9. Beszerzés-menedzsment (*procurement management*): lényege a beszállítókkal és a külső partnerekkel történő együttműködés és integráció szabályozása, szervezése.
10. Érintettekkel kapcsolatos menedzsment (*stakeholder management*): lényege a projekt érintettjeinek, partnereinek, elsődleges és másodlagos célcsoportjainak azonosítása, valamint e csoportok bevonása, a közöttük történő információáramlás biztosítása, szervezése.

Az első, átfogó projektmenedzsment keretrendszerek (*project management frameworks*) kialakulásának bemutatását követően érdemes áttekinteni az elmúlt években népszerűvé vált – más okból sokat hivatkozott – integratív projektmenedzsment módszert. Ezek mindegyikére jellemző, hogy szervesen kötődnek a legújabb technológiák alkalmazásához, illetőleg szorosan kapcsolódnak – a nagy szervezetek számára napjainkban legnagyobb kihívást jelentő – infokommunikációs fejlesztésekhez.

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

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 standardjait 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 eredményeként 2013 őszén közzétette az ISO

21500:2012 projektmenedzsment szabványt, amely – *Pálvölgyi Lajos* szerint is²⁷⁶ – 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.”²⁷⁷ Mindemellett az új ISO standard megalkotásával a cél nem az esetlegesen már létező nemzeti projektmenedzsment szabványok²⁷⁸ 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 meghivatkozik egy adott nemzeti szabványt.

Ezt a folyamatot láthatjuk

- az egyes *nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényekben*:
 - o 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);

²⁷⁶ PÁLVÖLGYI Lajos: *ISO 21500:2012 Új projektmenedzsment szabvány*, 2012. október, forrás: http://www.pmi.hu/index.php/publikaciok/szakmai-cikkek/doc_download/257-dr-palvolgyi-lajos-iso-21500-2012-uj-projektmenedzsment-szabvany (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²⁷⁷ Elizabeth GASIOROWSKI-DENIS: *New ISO standard on project management*, International Organization for Standardization (ISO), Svájc, 2012, forrás: http://www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/news.htm?refid=Ref1662 (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²⁷⁸ Lásd 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*:
 - o 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*:
 - o lásd például a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.) 10.§ (3) bekezdését (az ISO/IEC 27001 és az ISO 9001 szabvány behivatkozása),
 - o az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény 22.§ (2) bekezdését (az EN ISO 5001-es szabvány behivatkozása);
- a *környezetvédelmi jogban*:
 - o 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),
 - o 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*:
 - o 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).²⁷⁹

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 jogszabályokba,

²⁷⁹ A rendelet időközben hatályát veszítette 2016.12.31-én.

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 öntökéletesítő (PDCA) „menedzsmentciklus” fogalom áll. A jelenség teljesen nyilvánvaló: az európai országok angolszász (alapvetően amerikai) szerveztirányítási 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 bűvópatakszerű, 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*²⁸⁰ (*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 rendszer* (*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 tanúsított, a vonatkozó európai szabványokon alapuló *minőségirányítási rendszerekre* kell hivatkoznia.”

²⁸⁰ 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.

- 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 rendszerelemeivel, valamint radioaktív hulladéktárolóval és azok rendszereivel és rendszerelemeivel 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.²⁸¹
- 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 alkalmazásáról – 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 *informatikabiztonsági 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.
- 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”.

²⁸¹ 1996. évi CXVI. törvény 31.§ (6) bekezdés.

- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény 4.§ (4) bekezdése értelmében a kérelmezőnek a minősítési eljárás során be kell nyújtania (...) „b) a minősítésügyi, *környezetirányítási 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 folyamatalapú 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 nyomon 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 nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján.
- A nemzeti akkreditálásról szóló 2015. évi CXXIV. törvény (Naty.) 5. § (1) bekezdés f) pontja értelmében akkreditálási, bővítési eljárás iránti kérelmet (...) az *irányítási rendszereket tanúsító szervezet* elektronikus úton köteles benyújtani az akkreditáló szervhez.”

Muha Lajos és Szádeczky Tamás²⁸² 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,²⁸³ élelmiszer-biztonsági irányítási rendszer.”²⁸⁴ 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.”²⁸⁵ Megjegyzendő, hogy a Nemzeti Közszerológati egyetem szerzőpárosa az irányítási rendszerek háttérében – a PDCA-ciklust magyarra fordítva – az ún. TVEB-modellre²⁸⁶ hívja fel a figyelmet, mint amely az ISO 27001-es információbiztonság irányítási rendszer szabványba²⁸⁷ 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.

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.

- *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,

²⁸² MUHA Lajos – SZÁDECZKY Tamás: *Irányítási rendszerek*, egyetemi jegyzet, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014, 6., forrás: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/iranyitasi-rendszerek.original.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²⁸³ 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/>

²⁸⁴ Az élelmiszer-biztonsági irányítási rendszert az ISO 22000 szabvány írja le.

²⁸⁵ MUHA Lajos – SZÁDECZKY Tamás (2014): i. m. 6.

²⁸⁶ TVEB = Tervezés (*Plan*), Végrehajtás (*Do*), Ellenőrzés (*Check*), Beavatkozás (*Act*).

²⁸⁷ Az ISO 27001-es szabványt „Az Információbiztonság Irányítási Rendszerei (*Information Security Management Systems – ISMS*)” címmel adta ki a nemzetközi Minőségügyi Szervezet (ISO).

standardizáltak),²⁸⁸ 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:
 - o 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.
 - o Csak kellően alapos és módszeres helyzetelemzést²⁸⁹ 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 azért készülnek, hogy valamely probléma megoldása érdekében megvalósítsák őket.

2. A kísérletezés és a megfigyelés időszaka:

A második szakaszban testesül meg igazán az, ami a problémák megoldásának angolszász modelljére más szerzők²⁹⁰ szerint is nagyon jellemző, ti. a gyakorlatias, empirikus

²⁸⁸ Ez a szabályozás jellemzően nem jogszabályok, hanem a szakmai szabályozások szintjén létezik.

²⁸⁹ A jellemzően angolszász igazgatási mintákat, illetve menedzsment technikákat követő Európai Bizottságnál ezt a szerepet töltik be az ún. „Zöld könyv” típusú stratégiai dokumentumok.

²⁹⁰ „Az angol társadalomfejlődésre jellemző történeti folytonosság ->a *common law* jogrendszerek 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.” Lásd: SZABADFALVI József: *Angol történeti jogbölcsélet*, In. JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Jogbölcsélet rovat, rovatszerkesztő: SZABÓ

gondolkodás. Ezt láttuk a korában már hivatkozott *Galileo Galileinél* és *Francis Baconnál*, de ugyancsak a későbbi amerikai pragmatistáknál (lásd: *Clarence Irving Lewis*), illetve a tudományos vezetés híveinél.²⁹¹ 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*) tekintett 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.”²⁹² *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.”²⁹³ Szerepének különlegességét az adja, hogy (...) túllép a fejlesztés megtervezésén és a valós időben „kipróbálja” azt.²⁹⁴ Mint látható, a pilot egyszerre jöhet szóba kísérleti eszközként valamely – mikro szintű – gyakorlati probléma megoldásához, egyidejűleg ugyanakkor – 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.²⁹⁵ A pilot tehát egy nagy hozzáadott értékű, kettős szerepben feltűnő döntéselőkészítő eszköz, mely egyszerre biztosít lehetőséget a makro szintű stratégiai célok meghatározására,

Miklós), 2019, 3., forrás: <http://real.mtak.hu/94401/1/angol-torteneti-jogbolcselet.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

²⁹¹ Lásd: James WATT, Robert OWEN, Seebom ROWNTREE, Frederick W. TAYLOR, Henri FAYOL, Charles BABBAGE, Henry GANTT, Mary Parker FOLLETT, Magyarországról MAGYARY Zoltán, KISS István.

²⁹² TAMÁS András: *Előszó (helyett)*, 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, 7.

²⁹³ Angol megnevezése is változatos: a „pilot project” mellett találunk: *experimental project, prototype experiment, stb.*

²⁹⁴ GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Modellkísérletek: fogalmak, célok, módszertan*, 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, 13.

²⁹⁵ Vö. a PDCA-ciklusok mérő, (*Control*) és a kiértékelést követő beavatkozás (*Act*) mozzanatával.

illetőleg arra, hogy „...a stratégiában meghatározásra kerülő célok, illetve prioritások helyességéről, alkalmasságáról a stratégiáért felelősséget vállaló (tipikusan a megrendelő) még az előtt meggyőződhesen, 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.²⁹⁶

- *Működő gyakorlat:* a modellkísérletek nagyon fontos mozzanata tehát a kiértékelés, melynek eredményétől függően terjeszthetők elő döntések a megrendelő számára.²⁹⁷ 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, 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

²⁹⁶ 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.

²⁹⁷ Ugyanott, 327.

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.

3. A szakmai szabályozások időszaka:

A harmadik szakasz jelentőségét a szabályozási folyamat elindulása adja. Ez álláspontom 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 hagyományokra. 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
 - o a problémák kezelése során a „Hogyan?” kérdésre adnak választ;
 - o mindig előre rögzítettek, és ezért kivétel nélkül írásba foglaltak;
 - o olyan részletességűek, hogy ezáltal a problémakezelés folyamatában az egyes műveletek bárhol és bárki által ugyanúgy reprodukálhatók legyenek;
 - o formátumuk és stílusuk a minél könnyebb gyakorlati felhasználást segíti – felhasználói kézikönyv, használati utasítás (*manual*), illetőleg 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*).
 - o Az egyik tényező, hogy ezek az egyszerű módszerekhez képest immár több problématerületet lefedő, átfogó, illetve komplex szakmai szabályozások.
 - o A másik tényező, hogy a módszertani leírások, illetve a különböző szakmai keretrendszerek sok esetben szervezeti szintű szabályozásként – 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.²⁹⁸) 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 szabvány²⁹⁹ 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. A különböző – sok esetben nemzetközi szervezetek által kidolgozott vagy akceptált – módszertanokhoz és keretrendszerekhez képest a szakmai szabványok magasabb szabályozási szintet képviselnek annyiban, 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, számon kérhetőségük 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.

4. A jogi legitimáció, a jogi szabályozás időszaka:

²⁹⁸ SÁNTHA György – KLOTZ Péter – NAGY Balázs Ágoston (2013): i. m. V./4. alfejezet, az integritás kikényszerítése, 50.

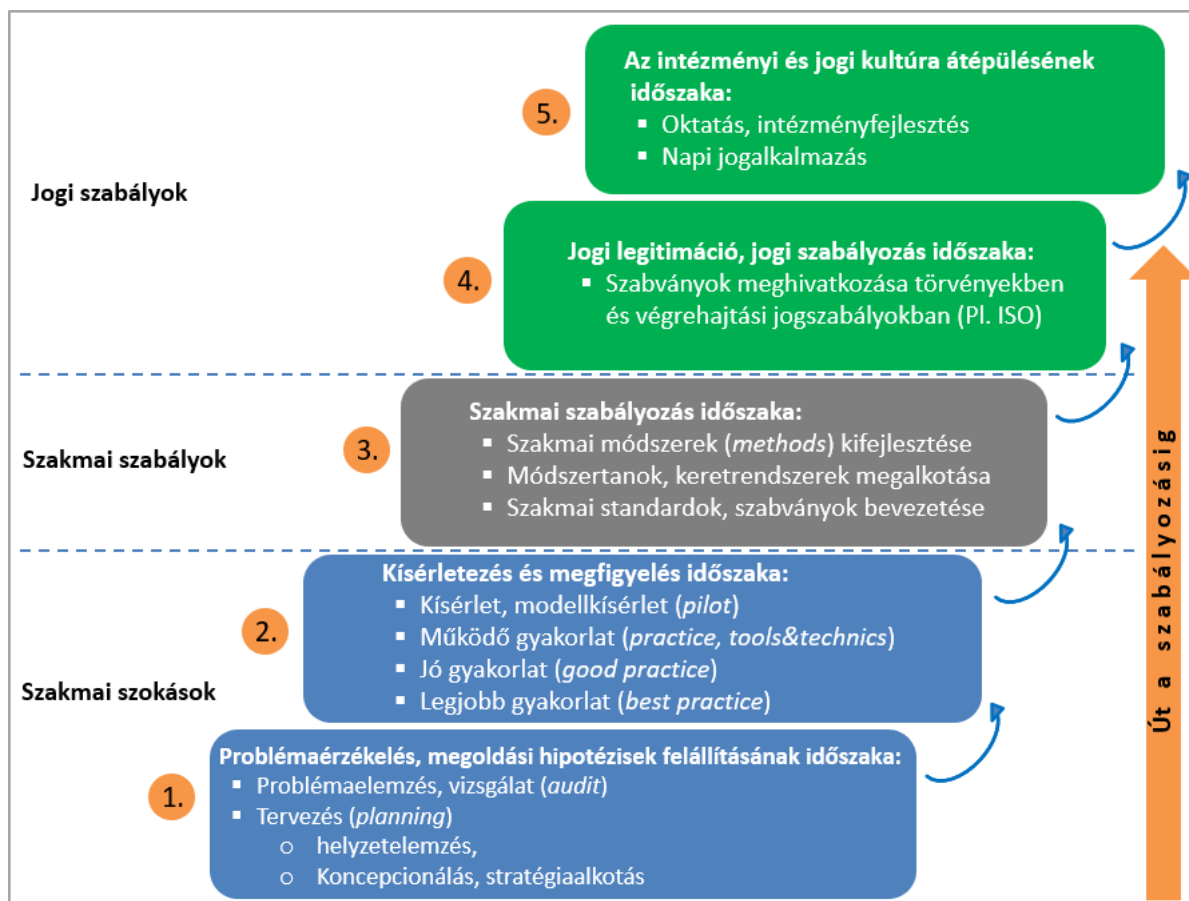
²⁹⁹ Az MSZ EN 45020:2007 szabvány megfelel az ISO/IEC *Guide* 2. című nemzetközi szabványügyi útmutatónak. Forrás, <http://www.mszt.hu/>

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.

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 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 Közszerológiai 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.



19. 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.

1.2.4. 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*³⁰⁰ és a *Lyndall F. Urwick*³⁰¹ 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 szervezetrányító (ti. „menedzsment”) tevékenységről van szó. Másfelől, a „menedzsment” kifejezéshez – kiváltképp *William Edwards Deming* munkásságának 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 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”.³⁰² Az amerikai kontinensen immár lassan 130 évre visszamenőleg hivatkozhatók e tárgyban szerzők. Közülük *Frank Johnson Goodnow* 1893-ban publikálta „Összehasonlító igazgatási jog” című művét,³⁰³ 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-ben³⁰⁴ 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.

³⁰⁰ Frederick Winslow TAYLOR: *The Principles of Scientific Management*, Harper & Brothers, New York, 1911

³⁰¹ Lyndall Fownes URWICK: *Making of Scientific Management. Volume II. Management in British Industry*, Management Publications Trust, London, 1949

³⁰² TAMÁS András (2009): i. m. 71.

³⁰³ Frank Johnson GOODNOW: *Comparative administrative Law*, G. P. Putnam's sons, 1983

³⁰⁴ John DICKINSON: *Administrative Justice and the Supremacy of law in the United States*, 1927

Az amerikai közgondolkodásra jelentős hatása volt emellett *Leonard D. White* 1926-ban USA szerte megjelentett közigazgatási tankönyvének,³⁰⁵ 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 szívelte a „jogászkodást”.

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 Riper* a közigazgatás és a menedzsment közötti eltérésekről értekezett, addig³⁰⁶ *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 időszak, amikor fontos változások történtek az Egyesült Királyságban, ahol az egymást követő konzervatív kormányzatok az 1980-as évek derekától egyre inkább ideológiai erővel fogalmazták meg a neoliberális 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.³⁰⁷

³⁰⁵ Leonard D. WHITE: *Introduction to the Study of Public Administration*, 1926

³⁰⁶ Paul P. VAN RIPER: *History of the United States civil service*. Row, Peterson, 1958

³⁰⁷ HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2005.

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,³⁰⁸ amelyet követően a legújabb közigazgatási irányzatok már az értékközpontúság jegyében születtek (lásd: 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, 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 „menedzsmentizmus”, mely tetten érhető a teljesítmények mérésében, a tendereztető és közbeszerző rendszerek működtetésében (szerződésmentedzsment), a stratégiaalkotásban, a regionális fejlesztésekben (társégsmentedzsment), a közszolgálati emberi erőforrás-menedzsmentben, valamint pénzügyi és minőségmenedzsment területén.³⁰⁹ *Horváth M. Tamás* „Közmenedzsment” című könyvében a közmenedzsment fogalmát az üzleti menedzsment tükörképékként határozza meg. A „tükörkép” szóval ugyanakkor – álláspontom szerint – azért is óvatosan kell bánni, mert mostanra számtalan eset bizonyította,³¹⁰ hogy a közigazgatás nem tűri az üzleti menedzsment eszközök „egy az egyben” történő – transzformációk nélküli – adaptációját.

³⁰⁸ Ekkorra elegendő idő telik el ahhoz, hogy az Új Közmenedzsment jegyében hozott kormányzati intézkedések hatásai méretők, 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. (pl. franciaországi vízi közművek üzemeltetésének tapasztalatai).

³⁰⁹ Lásd: HORVÁTH M. Tamás: „*Közmenedzsment*” című könyvét. 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.

³¹⁰ Magyarországon jó példa volt erre a Kóka János miniszter vezette Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, amelyet 2006-ban nagy lelkesedéssel kezdtek átalakítani és *quasi* „vállalként” megszervezni, ahol a kabinetfőnök mint vezérigazgató, a személyzetis humán erőforrás-menedzser, a sajtó főnök kommunikációs menedzser, a beosztott hivatalnokok pedig – amerikai mintára – boxokba ültetett, a multinacionális cégeknél megismert módon kizsákmányolható munkaerővé váltak. A vezetők versenyeztetéssel kiválasztott siker-, illetve

A közmenedzsment mindemellett *per definitionem* sok hazai szerzőnél³¹¹ nem más, mint amikor a társadalompolitikai célok elérését egyre inkább a versenyszektorra jellemző eszközök segítik.³¹² 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 lehetek szerves részei az előbb említettek, mivel például a folyamatmenedzsmentnek magánosítás, kiszervezés és az egyes 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 az amerikai szerzők már 100 évvel ezelőtt komolyabb meghatározásokat tudtak adni az igazgatás és a menedzsment fogalmának elhatárolására.³¹³ 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 és az állam erőforrásrendszereinek (költségvetési gazdálkodás, közszolgálat) megújítása, folyamatos átalakítása. Ezzel el is jutottunk az egyes menedzsment eszközöknek, illetve technikáknak az állami feladatok ellátásában betöltött szerepéhez.

1.2.5. A „menedzselt államokban” használatos menedzsment technikák

Álláspontom szerint, 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*.

Henri Fayol az iparon belüli és az általános igazgatási megoldások közötti különbségeket elemezve mindeközben az 1920-as évek elején arra jutott,³¹⁴ hogy az igazgatás és az irányítás

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.

³¹¹ Lásd pl. HAJNAL György, JENEI György.

³¹² HORVÁTH M. Tamás (2005): i. m. 28. (A közmenedzsment fogalma, I. fejezet)

³¹³ Henri FAYOL (1916): i. m.

³¹⁴ Henri FAYOL: *Administratioin Industrielle et Général*, 1916 (Ford.: *General and Industrial Management*, J. STORRS, 1949), in. Daniel A. WREN, T. SASAKI (szerk.) *Henri Fayol and Process School*, Pickering & Chatto Publishers, London, 2004

(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.

Fayolhoz 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.”³¹⁵

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 döntéseket 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 dönteni a további beavatkozásokról („*evaluating*” / „*acting*”). Az irányítás logikája szerint a sikeres működés legalapvetőbb előfeltétele (1) a „jó vezetés”,³¹⁶ 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 1.2.2. alfejezetben 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.

³¹⁵ TAMÁS András (2009): i. m. 66.

³¹⁶ Vö. a következő fejezetben vizsgált „jó állam”, ill. „jó kormányzás” paradigmával.

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 ésszerű, 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 ésszerűnek – 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 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 államszervezetben 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 alrendszerekkel, 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.”³¹⁷ Ilyen módon a stratégiai menedzsment integrálja a szervezeten belüli szakfeladat-ellátási, szolgáltatásnyújtási, igazgatási, költségvetési, személyügyi, beszerzési és üzemeltetési – sőt, újabban az információszolgáltatási, informatikai, valamint kutatás-fejlesztési – területeket; mindezt annak érdekében, hogy a szervezet betöltsen 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.”³¹⁸ 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

³¹⁷ Fred R. DAVID: *Strategic Management – Concepts and cases*, Francis Marion University, South Carolina, 2011, 6.

³¹⁸ Lásd a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 6.§ (2) bekezdését.

programok nyomon követését és kiértékelését. Az elmúlt két évtizedben Magyarországon is azonosíthattunk 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.³¹⁹

- **Projektciklus-menedzsment** (*Project-cycle Management – PCM*): a rendszerint átfogó stratégiákból és programokból levezethető egyedi projektek teljes életciklusára (tervező, végrehajtó, nyomon követő, ellenőrző 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:

- o **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,

³¹⁹ Ilyen programként említhető: az 1989 és 1990 közötti Deregulációs Program, amelynek felelőse Sárközy Tamás kormánybiztos volt, a Társadalmi Bünt megelőzés 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.

implementálását. A változásmenedzsmment egy szisztematikus tevékenység, mely szoros kapcsolatban áll a projektek monitorozásával és minőségbiztosításával, és egyáltalán nem keverendő össze a közigazgatási apparátus körében előszeretettel hivatkozott „válságmenedzsmment” és „tűzoltás” kifejezésekkel.

- **Projekt szintű kockázatmenedzsmment** (*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 kockázatmenedzsmment 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.³²⁰
- **Beszerezés-menedzsmment/ellátáslánc-menedzsmment** (*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-menedzsmment 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)

³²⁰ Lásd 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.”

voltak. Legutóbb ilyen beszerzéseket koordináló menedzsment szervezetként jött létre 2014. őszén a Nemzeti Kommunikációs Hivatal,³²¹ illetőleg – a 2019. tavaszán a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.³²²

- **Kommunikációmenedzsment** (*communication management*): rendeltetése az egyes projektekben résztvevő összes érdekelt személy és szervezet (ún. érintettek, *stakeholder*-ek) megfelelő mennyiségű, minőségű és rendszerességű tájékoztatása. A kommunikációmenedzsment 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 kommunikációmenedzsment 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 (lásd: PDCA-modell³²³). Mivel az üzleti minőségirányítási rendszereket a közigazgatásban nem lehetett transzformációk nélkül bevezetni az 1990-es

³²¹ Lásd 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.

³²² Lásd ezzel kapcsolatban a 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/bemutakozas/> kormányzati weboldalt.

³²³ Olyan öntökéletesítő (*self-improving*) fejlődési modell, amelynek megvalósítása során a 'Plan!' 'Do!' 'Check!' 'Act!' folyamatszakaszok ciklikusan ismétlődnek (PDCA-ciklus). Magyarra fordítva: „Tervezés”, „Végrehajtás”, „Ellenőrzés”, „Beavatkozás” (TVEB-ciklus).

évek végén az Európai Közigazgatási Intézet a Speyeri Igazgatástudományi Egyetemen és az Európai Minőségirányítási Alapítvánnyal közösen kidolgozta azt a keretrendszert (*Common Assessment Framework – CAF*), amely közfeladatot ellátó szervezetek számára is kellő támpontot 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 (lásd: 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 (humánerőforrás-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.³²⁴ A Magyar 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 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 költségtúllépés 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

³²⁴ Lásd a Magyar 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/7/63/70000/1_A_Szervezeti_celok_teljesitmenyindikatorok_modszertan.pdf)

végrehajtási rendelete³²⁵ meglehetősen szigorúan és részletesen szabályozza. Így pl. a költségűtlépés eleve kizárt fogalmilag (lásd: 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 információmenedzsment eszközökben rejlő további lehetőség egyben, hogy az információkat maximálisan felhasználhatóvá tegyék (ez különösen a közérdekű adatok újrahasznosíthatóság kapcsán fontos szempont).³²⁶ Ezekkel az eszközökkel ugyancsak kezelhetővé válnak az olyan problémák, mint hogy egy szervezet alkalmazottai nehezen vagy egyáltalán nem találják 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

³²⁵ Lásd az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (Áht.) és az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletet (Ávr.).

³²⁶ Az Európai Parlament és Tanács 2003. november 17-i 2003/98/EK irányelve (PSI-irányelv) értelmében a közérdekű információkat versenysemlegesen, 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-nyilvántartási vagy a statisztikai adatokat felhasználva – a gazdasági ügyletek adatbiztonsága is növekedhet.

szinergiák elérése érdekében. „Ami a tudásmenedzsmentet valóban megkülönbözteti az információmenedzsmenttől, az az új tudások létrehozásának bátorítása, illetőleg a meglévő tudások alkalmazásának aktív ösztönzése.”³²⁷

- **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 tudatos gazdálkodást mind az állam megerősítése, mind az ügyfelek magasabb szintű kiszolgálása érdekében.³²⁸
- **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.³²⁹

³²⁷ SÁNDORI Zsuzsanna: *Mi a tudásmenedzsment?* forrás: <http://mek.oszk.hu/03100/03145/html/km4.htm> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

³²⁸ SÁNTHA György: *Közigazgatási adatmenedzsment – a megvalósítás lehetséges lépései*, Új Magyar Közigazgatás, 2019. december, XII. évf./4. szám, 63-65.

³²⁹ 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.)

- **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 projektekből:
 - **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 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 integritás³³⁰ központú szervezeti

³³⁰ 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 „józan-ságot”, illetőleg – a szó etimológiája alapján – egységességet, osztatlanságot

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 keretrendszerét³³¹ 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 kontrollrendszeréről 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.³³² 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):**³³³ a kockázatmérés, 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

jelent. Ugyancsak gyakran használt jelentése értelmében az integritás az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel. (lásd: SÁNTHA György – KLOTZ Péter – NAGY Balázs Ágoston (2013): i. m. 8-12.)

³³¹ „Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation” Global OECD Forum on Public Governance, Paris, 4-5 May, 2009.

³³² Lásd: 3.§. A korrupciómegelőzési intézkedési terv a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) kormányrendelet 15. alcíme szerinti intézményi munkaterv melléklete.

³³³ A kockázatmenedzsment fogalmát fentebb projektmenedzsment kontextusban érintettük. Itt az integritásirányítási rendszereken belül, a szervezeti sérülékenységek mérséklésére irányuló menedzsmenteszközként foglalkozok a kockázatmenedzsmenttel.

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.)³³⁴ az Integritás-rendelet³³⁵ és a 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet³³⁶ 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 robbanás szerűen szélesedik. Közismert – a „menedzserializmus” híveinek eltévelyedésére utaló – jelenség, hogy egy szervezetben minden tevékenység valamilyen menedzsment területként válik hivatkozhatóvá, melynek következménye, hogy minden érdemi ügyintéző menedzserré (angolból visszafordítva: *igazgatóvá*) alakul.³³⁷ 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 szerzők³³⁸ 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;

³³⁴ Lásd 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 3.§ (1) bekezdésének b) pontja.

³³⁵ Lásd: 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 3.§ (1) bekezdése.

³³⁶ Lásd: 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 5-6.§.

³³⁷ Ezzel kapcsolatban csak utalok arra az ismert pesti viccre, amely pl. *értékesítési menedzser*ként aposztrofálja a bolti eladót, *köztisztasági menedzser*ként az utcseprőt és *entrance controlling manager*-ként a portást.

³³⁸ MAROSÁN György: *A 21. század stratégiai menedzsmentje*, Műszaki Kiadó, Budapest, 2006.

- 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 pontosan milyen is a „jó állam” és a „menedzsment” egymáshoz mért, tartós viszonya.

1.2.6. A jó állam és a menedzsment egymáshoz való viszonya

A *jó állammal* kapcsolatban korábban kifejtettek (Lásd: 1.1.4. fejezet) 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 Platónnál³³⁹ és Arisztotelésznél³⁴⁰), a középkori *bonum commune* fogalmának értelmezésén át (pl. Aquinói Szent Tamásnál³⁴¹), egészen a legutóbbi években megfogalmazott értékalapú kormányzásig.

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.³⁴²

Az ideális (jó) államban Platónnál 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

³³⁹ 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.

³⁴⁰ 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. (ARISZTOTELESZ: Politika VII-VIII. könyv, Bp., Gondolat Kiadó, 1994., 261-268.).

³⁴¹ 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 polgároknak a külső és belső támadások elleni védelme – és végül az *egyének boldogulásának előmozdítása*, mely összhangban kell, hogy legyen a közösség rendjével és békéjével. (Lásd: AQUINÓI SZT. Tamás: *Summa Theologiae* – a teológia foglalat I. rész, Telosz Kiadó, 1994)

³⁴² SÁNTHA György – KLOTZ Péter – NAGY Balázs Ágoston (2013): i. m. 14.

képessége.”³⁴³ 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 (lásd: 1.2.4. alfejezet) 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 Platónnál a *mértékletesség* követelményének (erényének) megfogalmazása, amely az ő álláspontja szerint nem rendelhető sem a vezetőkhöz, sem az örökhöz, hanem annak „az egész államot át kell hatnia”.³⁴⁴ 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*”.³⁴⁵ 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-erőforrásmenedzsment, információ-, tudás- és közigazgatási

³⁴³ PLATÓN: *Az állam*, IV. könyv, Magyar Elektronikus Könyvtár, forrás: <http://mek.oszk.hu/03600/03629/03629.htm> (utolsó letöltés. 2021.01.05.)

³⁴⁴ Ugyanott.

³⁴⁵ 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>

adatmenedzsment, beszerzésmenedzsment), 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”).³⁴⁶ 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,³⁴⁷ 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 öntökeletesedéshez (vö. PDCA-ciklus).

Az ókori és a reneszánsz gondolkodók fenti tudományos eredményeiről sokáig megfélekedni látszott a modern kori társadalom és az állam-, illetve 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.³⁴⁸

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.³⁴⁹ Itt a „Jó

³⁴⁶ PLATÓN: Az állam, IV. könyv, Magyar Elektronikus Könyvtár, <http://mek.oszk.hu/03600/03629/03629.htm> (utolsó letöltés. 2015.01.14.)

³⁴⁷ Lásd [...] „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 László: „Mit szabad és mit nem – *Capriccio polgári jogi témákra*” (Valóság, 1985/8. 12-24. oldal).

³⁴⁸ Lásd ezzel kapcsolatban BALÁZS Istvánnak A „jó közigazgatás” illúziójáról című írását, melynek bevezetője ugyancsak ezzel a kérdéssel foglalkozik. (In: *Közjog és jogállam*, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016, 31-43.

³⁴⁹ „A „jó kormányzás” képeinek középpontjában egy erőt és hatalmat sugárzó, fehér hajú, 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 –

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 összességéként 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.³⁵⁰

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,
- d) a *New Public Management* elnevezésű közigazgatás-fejlesztési irányzat kudarca, vagy legalább is 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

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 Márta: „*Ambrogio Lorenzetti: A Jó Kormányzás Allegóriája - erényábrázolások az itáliai trecento művészetben és antik előzményeik*”, In: *Acta Academiae Pedagogicae Agriensis*, Nova Series Tom. XXXIV, Eszterházy Károly Főiskola, Történelemtudományi Intézete, 2007.)

³⁵⁰ SÁNTHA György – KLOTZ Péter – NAGY Balázs Ágoston (2013): i. m. 10-12.

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)³⁵¹ 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.³⁵² Az erőszakos katonai műveletek társadalmi, gazdasági és politikai hatásai nem feltétlenül pozitívak.
- A *Transparency International* 1993-mas létrehozásának támogatásával és az ENSZ Korruptió Elleni Egyezményének (UNCAC) 2003-mas elfogadásával megszületett egy globális korrupcióellenes politika, melynek háttérében – jól kimutathatóan – az 1972-ben kipattant *Watergate-botrányt* követően megkezdett csalás- és korrupcióellenes szabályozási folyamat, valamint ennek következményeként az amerikai nagyvállalatoknak az 1980-as évek végére lecsökkent nemzetközi versenyképességének visszaállítása állt.³⁵³
- Az USA az ún. *Sarbanes-Oxley* törvényben³⁵⁴ 2002-ben deklarálta a felelős vállalatirányítás (*corporate governance*) közgazdasági és jogi paradigmáját. Lényege,

³⁵¹ Vö. VINCZE Dalma doktori értekezése: *Regionális nemzetközi szervezetek demokrácia-támogatása a Nyugat-Balkánon* (Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolája, 2015.)

³⁵² Lásd 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).

³⁵³ 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. (Lásd bővebben: SÁNTHA György – KLOTZ Péter – NAGY Balázs Ágoston: *Integritásmenedzsment*, Nemzeti Közszerződési Egyetem, integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szak, tantárgyi jegyzet, Budapest, 2013.)

³⁵⁴ 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

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 háttérében olyan katasztrófális (globális) hatású befektetési botrányok és környezeti katasztrófák álltak, mint pl. az Enron olajvállalat 2001-es bedőlése,³⁵⁵ 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 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.”³⁵⁶

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),³⁵⁷ 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 nemzetközi a Világbank elődjeként hivatkozható Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (*IBRD*), a Világkereskedelmi Szervezet (*WTO*)

– megszigorította az amerikai cégek könyvvezetési és könyvvizsgálati szabályait, szigorúbb standardokat vezetett be, illetőleg szigorúbb büntetéseket írt elő az előírások megszegése esetén.

³⁵⁵ Az energetikai óriáscég (*Enron*) összeomlása az amerikai gazdaságtörténet addigi legnagyobb csődjé volt. Az ügy rávilágított a menedzsment etikátlan magatartására is, melyre jellemző volt, hogy sokáig eltitkolták a közelgő bajt, s míg a vállalatvezetés busás haszonnal túladdott részvényeinek, 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.

³⁵⁶ Ezzel kapcsolatban lásd KELLER Tamás: *Létezik-e európai értékrend?* In.: FÜSTÖS L. – GUBA L. – SZALMA I. (Szerk.) *Társadalmi regiszter*, MTA Társadalomtudományi Intézete, Budapest, 2008/1. 39-46., illetőleg HIMMER Péter: *Érték – értékek – értékeink*, Hadtudomány, XXVI. évf. 2016. évi különszám, 25-34.

³⁵⁷ GILINCSEK Edgár: *A Bretton Woods-i pénzügyi rendszer születése*, Múltunk, Budapest, 2003/1., 127-158.

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.³⁵⁸

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.³⁵⁹ 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.

³⁵⁸ 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. (Lásd Richard F. FENO: *Senators on the Campaign Trail, the Politics of Representation*, University of Oklahoma, 1996.) Ugyancsak sokat foglalkozik 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 törvénycsomag” Miniszterelnöki Kabinetiroda, Kormányzati kommunikációért felelős államtitkár, 2018. március 22., forrás: <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/>, utolsó letöltés: 2021.01.05.)

³⁵⁹ Lásd pl. a Nielsen fogyasztói bizalmi indexét (*Consumer Confidence Index – CCI*), forrás: <https://www.nielsen.com/hu/hu/solutions/measurement/global-consumer-confidence/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

A bizalom megszerzése, erősítése vagy szükség szerinti helyreállítása érdekében a XX. század utolsó éveiben – az OECD által is erősen szorgalmazott módon³⁶⁰ – 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*³⁶¹ *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 szisztémák jellemző feladata, hogy biztosítsák a szervezet működésének összhangját a vonatkozó jogszabályokkal, a belső szabályzatokkal és az egyéb szakmai követelményekkel (pl. módszertanok, vállalati protokollok, etikai kódexek, értékalapú küldetésnyilatkozatok).³⁶²

A vállalatokon belüli megfeleléségi 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 megfeleléséért 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

³⁶⁰ 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.

³⁶¹ 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. (Lásd SÁNTHA György – KLOTZ Péter – NAGY Balázs Ágoston: *Integritásmenedzsment*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szak, tantárgyi jegyzet, Budapest, 2013, 13.)

³⁶² Talán nem meglepő, hogy az egyik első és máig legjobbnak tartott ilyen rendszert az Exxon olajvállalat hozta létre az 1990-es években (http://www.exxonmobil.com/Corporate/safety_ops.aspx), 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 szabványával (ISO 14001:2004), valamint az amerikai munkavédelmi és munkaegészségügyi szabványokkal (OHSAS 18001:2007) teljes összhangban lévőnek találta.

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.³⁶³

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 gyakorlói sem lehetnek biztosak abban, hogy az általuk hozott döntéseket 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,³⁶⁴ 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 természetesek 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;³⁶⁵
- az egyes kormányoknak adott közjogi megbízási viszonyt értékelve mind határozottabban kéri számon a pártok választási ígéreteit;³⁶⁶
- 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

³⁶³ Magyarországon a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény tartalmazza a területre vonatkozó legfontosabb jogszabályi követelményeket.

³⁶⁴ Lásd: 1.1.2. alfejezet.

³⁶⁵ KELLER Tamás (2008): i. m. 39-46.

³⁶⁶ Lásd FRIVALDSZKY Jánosnál a közjogi megbízási viszonyról írtakat (FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*, Szent István Társulat, Budapest, 2007, 439-444.)

ügyek jól/rosszul történő kezelése.³⁶⁷ 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 neoliberális gazdaságpolitika 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”³⁶⁸ (*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 euro-atlanti 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

³⁶⁷ Lásd: „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: 2021.01.05.)

³⁶⁸ HORVÁTH M. Tamás: „Közmenedzsment”, Dialóg Campus Kiadó, 2005, I. fejezet, 28.

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 ellenőrzöten lehetséges, amely miatt a közigazgatási eljárások lefolytatása általában bonyolultabb és nehezebb 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 vállaltirányítási 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.³⁶⁹

Ezek után – úgy vélem – nem kell tovább ecsetelni, hogy az általános értékválság, 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

³⁶⁹ 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 lásd: GAYER József: *A települési csapadékvíz-elhelyezés az integrált bizgazdálkodás tükrében*, doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, 2004, forrás: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/486/1/de_2573.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

védvonalként végső soron mégiscsak az állam és az adófizetők állnak.³⁷⁰ Az ugyanakkor az egyetemes³⁷¹ vagy társadalmi igazságossággal³⁷² összeegyeztethetetlen, hogy a spekulánsok és szerencselovagok által okozott gigantikus méretű károkért a tőkejavakból kiszorított alkalmazotti rétegek, valamint és a költségvetésileg egyébként is az utolsó centekig kifizített köz költségvetések 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”) számonkérik 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 szabvány³⁷³ 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 vezetői általi meghatározását, a minőségtervezést, a minőségszabályozást, a minőségbiztosítást és a minőségfejlesztést. A minőségirányítási rendszerekben belül lehetőség nyílik egyes meghatározott tevékenységek (folyamatok, szolgáltatások), illetőleg a teljes szervezeti működés folyamatos minőségbiztosítására. Előbbi rendszereket független szervezetek

³⁷⁰ 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 luftballon szerűen 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 bankszektorban, 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.

³⁷¹ AQUINÓI SZT. Tamás: *Summa Theologiae*. II-II. qu. 58., 5-7.

³⁷² TAKÁCS Péter: *Jog és igazságosság*, In: SZABÓ Miklós (szerk.), *Jogbölcseleti előadások*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1998, 163-195.

³⁷³ 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.

rendszeresen auditálják, míg utóbbi – a működést teljeskörűen lefedő – minőségirányítási rendszerek folyamatainak és eredményeinek ciklikusan megújuló fejlesztése önértékelésen alapul.³⁷⁴

- *Standard belső kontrollrendszerek előírása:* a már említett, a külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló 1977-es USA szövetségi törvény (*Foreign Corrupt Practices Act*) amellett, 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*). A COSO-módszertant az Európai Bizottság is gyorsan átvette, és érvényesítette saját ajánlásaiban.³⁷⁵ 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 (nagyreszt a kockázatelemzés eredményeire alapozottan);

³⁷⁴ 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 Assessment Framework – CAF*), amely közfeladatot ellátó szervezetek számára is kellő támpontot ad minőségirányítási rendszerek felállításához és működtetéséhez.

³⁷⁵ 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.”

- információs és kommunikációs rendszer (belső információ-megosztás, formalizált elektronikus eljárások);
 - monitoring rendszer (kitűzött célok, intézkedések nyomon követése).
- *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 pillérre épül: a korrekt választásokra, a független bíróságokra és a szabad média. A szerző az átláthatóságot a Transparency International korrupcióérzékelési indexével (CPI) azonosítja(?).³⁷⁶ E kissé vonalas definíciók helyett a magam részéről inkább a *quasi* ENSZ szakosított szervként működő Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének (INTOSAI³⁷⁷) átláthatósági és elszámoltathatósági alapelveire hivatkozok. Az ISSAI 20-as nemzetközi ellenőrzési standard³⁷⁸ 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

³⁷⁶ Fredrik GALTUNG: *A megoldási ráta – az átláthatóság és elszámoltathatóság kulcsfontosságú mérőszáma*, Integrity Action, London, 2013, 4-5., forrás: <http://www.integrityaction.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

³⁷⁷ 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.

³⁷⁸ 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: 2021.01.05.)

keretei között eleget 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 gáztermeléssel 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),³⁷⁹ majd az OECD felelős vállalatirányítási alapelvekről szóló ajánlásait³⁸⁰ 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.³⁸¹

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 átvinni 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.

³⁷⁹ 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) egyebek mellett olyan jó gyakorlatok gyűjteménye volt, amely alapul szolgált a felelős vállalatirányítás világszintű elterjedéséhez.

³⁸⁰ Lásd *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: 2021.01.05.)

³⁸¹ Megjegyzendő, hogy a legjobb gyakorlatok és tapasztalatok kicserélésének szándékával Magyarország Kormánya 2012 tavaszán majd 2013 őszén kifejezetten közigazgatás-fejlesztési tárgyú együttműködési megállapodásoktól kötött a Nemzetközi Fejlesztési és Együttműködési Szervezettel (Lásd: 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)

Megszületett tehát a *good public governance*,³⁸² illetve – némi egyszerűsítéssel – a *good governance* kifejezés, amit a magyar nyelvben – mindkét alakban – „jó kormányzás”-ként hivatkozzuk. A jó kormányzás témaköréhez kapcsolódóan az Európai Unió már 2001-ben közzétett egy fehér könyvet,³⁸³ 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.³⁸⁴ 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.”³⁸⁵

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.”³⁸⁶

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

- az angol *governance* fogalom általános értelme szerint irányítást, szervezetek vezetését, működtetését jelenti, amely tág szervezeti körre alkalmazandó – bőven beleértve az

³⁸² 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...” (Alex MATHESON: *Better public sector governance: the rationale for budgeting and accounting reforms in western nations*, OECD, Párizs, 2002, 38-39.)

³⁸³ *White Paper on European Governance*, Európai Bizottság, Brüsszel, 2001, forrás: http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/2001-european-governance-white-paper-com2001_0428_en.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

³⁸⁴ Vö. Alex MATHESON (2002): i. m. 38. (A „jó kormányzás”-t leíró jelzők)

³⁸⁵ BODA Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában: a governance-koncepció*, 2006, 71, forrás: http://politologia.ektf.hu/polvgv2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

³⁸⁶ BODA Zsolt (2006): i. m. 1.

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.³⁸⁷ 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 goverment* 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.³⁸⁸

A *good governance* jól kimutathatóan a *New Public Management* közigazgatás-fejlesztési paradigmával párhuzamosan – talán néhány évnnyi eltolódással – 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 neoliberális *New*

³⁸⁷ 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; Ngaire WOODS: *The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves*, World Development, 2000., XXVIII/5. 789-982.; Ngaire WOODS: *Good governance in international organizations*, Global Governance 1999/5., 39-61.

³⁸⁸ Lásd 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 Zsolt (2006): i. m. 13.)

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”),³⁸⁹ a *good governance* azonban az ezredfordulótól fokozatosan értéktöltést kapott (Lásd: „Értéket a pénzért!”)³⁹⁰ – 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-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

³⁸⁹ 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).

³⁹⁰ 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 tényezőnkénti elemzésével végzik (forrás: www.issai.org). Lásd még ezzel kapcsolatban: 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.)

egyfelől az állam vonatkozásában csak a legszűkebb „éjjeliőr állam” funkciókra összpontosít, másfelől explicite teret nyit a magánszervezetek társadalmi koordinációs funkciójának, nyersebben fogalmazva a vállalatok intézményesített érdekérvényesítésének.”³⁹¹

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 nem hogy 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 kormányzatnak 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 minőségszinthez képest magasabban 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 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

³⁹¹ G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme – avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*, Századvég műhelytanulmányok, Budapest, 2007, 1., 6.

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?”³⁹² 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 visszautalni, aki arra hívja fel a figyelmet, hogy Földünkön a nagy törésvonalak nem szükségképpen geológiai, etnikai vagy politikai, hanem vallási, kulturális értelemben azonosíthatók.³⁹³

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 kiéleződésére. Ennek egyenes következményeként tovább fognak nőni az államok biztonsági és védelmi kiadásai.³⁹⁴ Utóbbi azért is ígérkezik veszélyes folyamatnak, mert az egyedei értékválasztások szükségszerűen relativizálják a közös értékeket – például

³⁹² MAGYARY Zoltán (1942): i. m. 512.

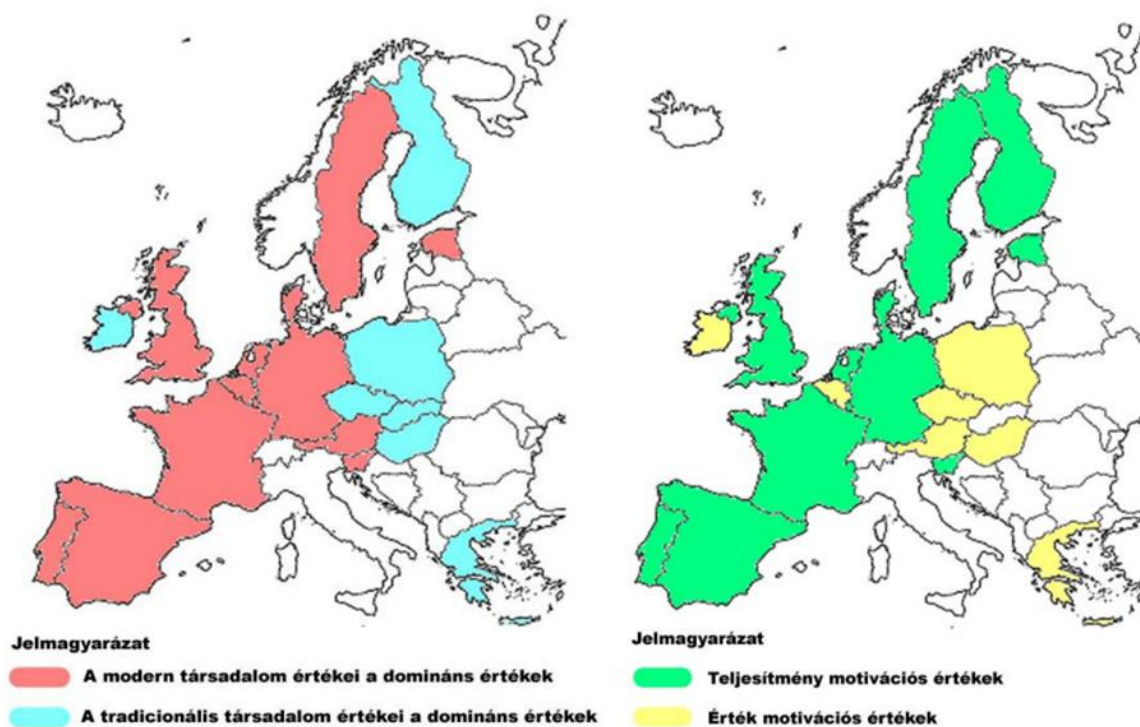
³⁹³ Samuel P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*, Európa Könyvkiadó, 1998.

³⁹⁴ 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 az óta más módon és más költségkihatásokkal lehet tömegrendezvényeket (pl. olimpiát, világbajnokságokat) szervezni, vagy másképpen kell a népszerű idegenforgalmi látványosságok biztonságáról és üzemeltetéséről gondoskodni.

azokat, melyeket a nemzetek közösen ismertek el az 1945. évi ENSZ Alapokmányban.³⁹⁵ 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 megbékélés, a tolerancia és az egyházak megreformálásának támogatása. A másik tényező a demokratikus hatalomgyakorlás garanciáinak megtartása.

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.³⁹⁶

Domináns értékrend Európa egyes országaiban



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

³⁹⁵ „Mi az Egyesült Nemzetek népei, elhatározván azt, hogy megmentjük a jövő nemzedékét a háború borzalmaitól, 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 élünk 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: 2021.01.05.)

³⁹⁶ KELLER Tamás (2008): i. m. 39-46.

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 paradigmája³⁹⁷ már végképp nem volt tartható. Voltak szerzők,³⁹⁸ 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*) szembeállítására folytán még a pénzügyi válság előtt megszületett az *erős állam*³⁹⁹ fogalma a gazdaságpolitikai szakirodalomban.

Úgy vélem leegyszerűsítene a fogalomalkotást, ha azt mondanánk, hogy amikor Magyarországon a „jó kormányzás” (*good government*) paradigmája találkozott az „erős állam” politikai államképével, akkor megszületett a „jó 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,⁴⁰⁰ valamint Jenei Györgynek a neopatrimonális elfajulás vagy a „neoweberiánus fordulat” adta válaszütről írt cikkeiben⁴⁰¹ 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.⁴⁰²

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

³⁹⁷ Lásd erről KILÉNYI Géza: *Gondolatok a kis és olcsó államról*, In: FÜRÉSZ Klára, KUKORELLI István (szerk.) Ünnepi kötet SCHMIDT Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, 136-146.

³⁹⁸ Daron ACEMOGLU: *Politics and economics in weak and strong states*, Journal of Monetary Economics, Elsevier, 2005/10., 1199-1226.

³⁹⁹ 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.

⁴⁰⁰ G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): i. m.: 1., 6.; G. FODOR Gábor – STUMPF István: A neoweberi állam és jó kormányzás, Nemzeti Érdek, Budapest, 2008/3., 26.

⁴⁰¹ JENEI György: *Válaszút? Neoweberiánus szintézis vagy neopatrimonális elfajulás*, Nemzeti Érdek, Budapest, 2009/4., 44-66.

⁴⁰² G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): i. m. 14-15.

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.”⁴⁰³

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.”⁴⁰⁴ 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 nyújt. Másodsorban a jó állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme és továbbörökítése érdekében. Harmadrészt, a jó állam egyetlen önérdeke, 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.”⁴⁰⁵

A továbbiakban a *Platón* által is leírt teljességhez, illetve tökéletességhez vezető utat keresem a dolgozatomban, mégpedig a *William Edwards Deming* által felírt tervezés (*Plan*), a megvalósítás (*Do*), az ellenőrzés/nyomon követés (*Check*) és a kiértékelés (*Evaluate*) ciklikusan megújuló áramlásában. Dolgozatom további részében az az igazolandó kérdés, hogy a tökéletesedéshez nélkülözhetetlen – imént felsorolt – menedzsment funkciók mennyiben létező, tetten érhető és a mindennapokat alakító tényezők a magyar közigazgatásban.

⁴⁰³ 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

⁴⁰⁴ Nemzeti Együttműködés Programja: II. fejezet, „A nemzeti együttműködés rendszere, Új Társadalmi Szerződés”, 13.

⁴⁰⁵ Lásd: Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program: a „jó állam” fogalma, 2011.

2. Az állam működése menedzsmentciklus fázisok szerint (helyzetelemzés)

A fogalmi és elméleti megalapozás céljait szolgáló 1. fejezetet követően, a továbbiakban dolgozatomban – az öntökéletesítő menedzsmentciklus⁴⁰⁶ 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*).⁴⁰⁷

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.⁴⁰⁸

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

⁴⁰⁶ Az öntökéletesítő folyamatokra jellemző a „Tervezd!” „Csináld!” „Ellenőrizd” „Avatkozz be!” logika ciklikus alkalmazása (angolul: „Plan! Do! Check! Act!”, együttesen PDCA-ciklus fogalom – lásd részletesebben az 1.2.2. alfejezetben).

⁴⁰⁷ Együttesen: PDCA (magyar formában: TVEB)

⁴⁰⁸ Lásd a kormányzás fogalmáról általa írtakat *MAGYARY Zoltán* (1942): i. m. 519.

irányítási,⁴⁰⁹ a kockázatmenedzsment rendszerek,⁴¹⁰ 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*).⁴¹¹

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.

2.1. 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.

⁴⁰⁹ Lásd Ausztrália Viktória Államában a Pénzügyminisztérium által kiadott stratégiai menedzsment keretrendszert, forrás: <http://www.dtf.vic.gov.au/Publications/Government-Financial-Management-publications/Strategic-Management-Framework> (utolsó letöltés: 2021.01.05.), vagy Magyarországon a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet („KSIR-rendelet”).

⁴¹⁰ Lásd például az Európai Unió Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökségének (ENISA) kockázatmenedzsment keretrendszerét (<https://www.enisa.europa.eu/activities/risk-management>)

⁴¹¹ Lásd a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Integritás tanácsadó szakirányú továbbképzésének tananyagait: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

2.1.1. A makro szintű állami tervezés magyarországi helyzete⁴¹²

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.⁴¹³ A makro szintű állami tervezés és a *stratégia-készítés* esetében nem másról van szó, mit hogy 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 kiemelendőnek:

- Az állami berendezkedés szovjet minták alapján történő átformálása kapitalizmusból szocialista tervgazdaságba (1947. évi VII. törvény: a hároméves tervről, az Országos Tervhivatal (OT) felállítása, 1949. évi XXV. törvény és az első ötéves terv elfogadása);
- A sztálini elvekhez ragaszkodó doktrinér⁴¹⁴ gazdaság- és fejlesztéspolitika (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.

⁴¹² A fejezetpont tartalma korábban nyomtatásban is megjelent, lásd: SÁNTHA György: *Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben* In. SCHANDA Balázs, VARGA Zs. András: *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről*, PPKE JÁK Tanulmányok, Budapest, 2010, 245-265.

⁴¹³ A *stratégia* görög eredetű szó (sztratégosz – hadvezér), maga a fogalom pedig egy több ezer éves kínai írásjelre vezethető vissza, mely eredetileg haditervet jelent (lásd: SZUN CE: „*A háború művészete*”, Helikon Kiadó, 2019).

⁴¹⁴ UNGVÁRSZKI Ágnes: *Gazdaságpolitikai ciklusok Magyarországon (1948-1988)*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1989, 15.

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, Göteborgi Stratégia, Konvergencia Program a maastrichti kritériumok alapján, kapcsolódás a hétéves költségvetési ciklusokhoz és az EU strukturális és kohéziós politikáihoz (2004-től napjainkig).

2.1.1.1. 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”⁴¹⁵ alakult át. A társadalmi-gazdasági tervező tevékenység törvényi szintre emelésére a hároméves gazdasági tervről szóló – 1947. július 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” határozatban 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

⁴¹⁵ Ld.: 1972. évi VII. törvény 1.§ (1) bekezdése.

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 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 vállaltok államosítása mellett – a többéves gazdasági tervek végrehajtásának megszervezése volt. Megjegyzendő, hogy mind a hároméves, mind az ötéves középtávú gazdasági tervet az MKP 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 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 korábbanál 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. törvénnyel 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 beazonosítják 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 tervtörvény-típusnak.

Ami rendszerváltozás előtti tervező rendszer intézményi oldalát illeti, a tervek kidolgozásában és elfogadásában természetesen 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 tulajdonképpen 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 össztársadalmi tervezési folyamatnak, mivel pl. még a vonatkozó jogszabályok sem írták elő a velük való egyeztetés kötelezettségét.

2.1.1.2. A rendszerváltozás utáni elsődleges állami tervező gyakorlat

A Tervtörvény 1990-ben⁴¹⁶ történt hatályon kívül helyezésével és az Országos Tervhivatal 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 módosításokat⁴¹⁷ 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,”⁴¹⁸ míg az Országgyűlés „meghatározza az ország

⁴¹⁶ Lásd: a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló (ma már nem hatályos) 1990. évi LXVIII. törvény 7.§-a.

⁴¹⁷ Lásd: (hatályos 1989. október 23-tól 2012. január 1-ig).

⁴¹⁸ Lásd: az 1949. évi XX. törvény 35. § (1) bekezdésének e) pontját a Kormány feladatköreiből.

*gazdasági és társadalmi tervét.*⁴¹⁹ 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 szabályozok között – az 52. cikkben (Váratlan támadás) – használja, amennyiben tehát a Kormány az ország váratlan megtámadása esetén – „szükség 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”⁴²⁰ alappilléreiként fogalmazandók meg.

⁴¹⁹ Lásd: az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdésének c) pontját az Országgyűlés feladatköréről.

⁴²⁰ SÁNTHA György – VIGVÁRI András: *A nemzetgazdasági tervezési rendszer szervezeti és intézményi rendje – a korszerű költségvetési technikák alkalmazásának feltételei*, Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2006, 192.

Érdekes módon az elsődleges állami (*makro szintű*) tervező funkciók körében Magyarországon egyedül az államháztartási kiadások és bevételek tervezése szabályozott törvényi szinten.⁴²¹ Az egykori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) szakmai apparátusa – a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési 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*)⁴²² – magyarországi bevezetésében. Az akkori nemzetgazdasági minisztériumi vezetés azonban ezt a kezdeményezést nem támogatta, így a kormányzati szintű stratégiai tervező tevékenység 2012-ben végül kormányrendeleti szinten⁴²³ nyert rendezést. Magyarországon ekkor jogilag és intézményileg is élesen kettévált a kormányzati stratégiai/szakpolitikai, illetőleg a költségvetési tervezés. Ezt a különválást csak fokozta, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium 2011. december 1-jén egy önálló Nemzetgazdasági Tervezési Hivatalt állított fel,⁴²⁴ – 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 középpontba a fejlesztési célú hazai források (fejezeti céllelőirányzatok) 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

⁴²¹ Formailag és eljárásrendileg ez az államháztartásról szóló 2012. CXCV. törvényben (Áht.) meghatározott, tartalmilag pedig az éves költségvetési törvényekben szabályozott, mely utóbbiakhoz – államszemviteli okokból – szorosan kapcsolódnak az ugyancsak évente elfogadott zárszámadási törvények.

⁴²² BÁGER Gusztáv: *Programalapú költségvetés*, Pénzügyi szemle, 2017. augusztus, 281-201. forrás: https://www.penzugyiszemle.hu/documents/pu-szemle-0603pdf_20170817162942_51.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁴²³ Lásd a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet.

⁴²⁴ Lásd a 248/2011. (XII. 1.) Korm. rendeletet.

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,⁴²⁵ 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 (lásd: az ún. „forrásabszorpció” problémáját⁴²⁶).

A másodlagos nemzetgazdasági szintű tervező rendszer magyarországi létrejöttének fontos előfeltétele volt, hogy az 1990-es évek közepétől a főkölségvetésből, 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, 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.⁴²⁷

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*

⁴²⁵ GELLÉN Márton: *Változatos közpolitikai célok érvényesítése egyes jogintézményekben: közbeszerzési prioritások az EU 2020 stratégia fényében*, Acta Humana, 2016/1. szám, 34.

⁴²⁶ VIGVÁRI András: *A magyar gazdaság versenyképességét szolgáló közszektorhoz vezető út egy lehetséges forgatókönyve*, „Vissza az alapokhoz”, *Stratégiai kutatások – „Magyarország 2015”*, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006, 233-238.

⁴²⁷ Lásd erről: 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. szám, 5-7. forrás: http://real.mtak.hu/78886/1/6_nyikosFVR_2011_1_NTH_u.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.), illetőleg RICZ Judit: *Fejlesztéspolitikai dilemmák: az állam fejlődésben betöltött szerepének újradefiniálása*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.

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”);⁴²⁸
- a folyamatos megszerzési kényszer miatt torzító hatások lépnek fel, amely miatt nem feltétlenül az kerül a tervekbe, ami valóban szükséges (pl. ami igénymerésekkkel 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”).

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.

a) 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 feladatelemeiket általában nem tartalmazták. A rendszerváltozást követően a Kormányok nem mutattak be a négyéves kormányprogramok mögé helyezhető – 8, 12, vagy

⁴²⁸ Lásd: *Jelentés 2007-2013-as uniós támogatási ciklus zárásáról és a 2014-20 indulásának helyzetéről*, 2016. forrás: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-lenyege-az-allam-jol-helyezze-ki-az-unios-forrasokat> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

16 stb. évre szóló – hosszú távú országstratégiát.⁴²⁹ A kormányprogramok inkább csak mint szimbolikus stratégiai dokumentumok jelentősek, nemcsak politikai kommunikációs céljuk és (tervezés)módszertani szempontból viszonylag heterogén⁴³⁰ 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 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.⁴³¹

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 beszédében⁴³² célul tűzte ki, hogy 2030-ra

⁴²⁹ 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: „Szárny és teher” – Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére, Bölcsék Tanácsa Alapítvány, Budapest, 2009) 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 országelőrejelzés és a nemzeti középtávú stratégia fogalmát.

⁴³⁰ 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.

⁴³¹ Lásd pl.: „Nincs program, nincs mit számon kérni a kormányon”, Hír-TV, 2018. május 10., forrás: https://hirtv.hu/hirtvsport_adattar/nincs-program-nincs-mit-szamon-kerni-a-kormanyon-2461443 (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁴³² Lásd 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: 2021.01.05.)

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 naperőművek 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;
- 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.⁴³³

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,

⁴³³ Ugyanott 36-42.

Olaszország, Spanyolország, Görögország, Hollandia, Finnország, Lettország, Szlovénia).⁴³⁴

- 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 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 (Lásd: 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 (Lásd: Portugália, Spanyolország, Olaszország, Görögország, Ciprus).

Összességében – előzetes kutatási hipotézisemmel 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 rögvést 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 hiányosságaikat.

Visszatérve a kormányprogramok és a hosszabb távú szakigazgatási tervezés kapcsolatára, feltűnő, hogy a rendszerváltozás utáni kormányoknál szinte kivétel nélkül elmaradt a

⁴³⁴ 2012. január 1. óta tehát ebbe az országcsoportba tartozik Magyarország is.

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 megszervezése, nyomon követése, ellenőrzése és rendszeres kiértékelése.⁴³⁵ 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.⁴³⁶

A kormányprogramok módszeres lebontása a rendszerváltás utáni években a féléves kormány-munkatervek, illetve a tavaszi/őszi jogalkotási programok elkészítéséig terjedt, továbbá – az inkább a politikai marketing körébe sorolandó, aktuálpolitikai történések által befolyásolt – kommunikációs célú dokumentumok készítése vált jellemzővé. Utóbbiak előkészítésében, az ezekkel összefüggő kommunikációs folyamatok szervezésében, valamint megvalósításhoz 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.⁴³⁷ 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

⁴³⁵ 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”.

⁴³⁶ Lásd a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal bemutatkozó oldala, forrás: <https://kehi.kormany.hu/bemutakozas> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁴³⁷ Példaként említhető Lázár János a Hódmezővásárhely-Szeged Tram-Train mintaprojektért felelős kormánybiztos, Andy Vajna filmügyi kormánybiztos, Kárpát-medencei gazdaságélénkítő 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.

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.⁴³⁸

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 volt, melyen belül nagy eltérések voltak. (Pl. a KüM, HM, BM két fős kapacitásával szemben az akkori KvVM-nek 30 tervezője volt.)⁴³⁹ 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

⁴³⁸ „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.

⁴³⁹ Forrás: korabeli saját jegyzetek.

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 politikák⁴⁴⁰ jöttek létre, amelyek vonatkozásában a közösségi 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 igyekszik szorosabb szakmai együttműködésre ösztönözni – rosszabb esetben jobb belátásra bírni⁴⁴¹ – a tagállamokat.

A több szakágazatot integráló, átfogó középtávú európai stratégia első egyértelmű megnyilvánulása a versenyképesség növelésének céljával 2000-ben elfogadott Lisszaboni Stratégia,⁴⁴² majd a fenntartható fejlődésről szóló 2001-ben jóváhagyott Göteborgi Stratégia⁴⁴³ volt. Ezt később 2004-ben kiegészítette a jog és biztonság térségének kialakítását célzó Hágai

⁴⁴⁰ Lásd 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 fejlesztéspolitika, energiapolitika, közlekedéspolitika, környezetvédelmi politika, foglalkoztatás- és szociális politika, legújabbban pedig oktatáspolitikai, kulturális és audiovizuális politika. Ezek mellett *speciális együttműködés* jött létre a tagállamok között a kül- és biztonságpolitika, az európai szomszédságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Forrás: http://ec.europa.eu/policies/index_hu.htm (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁴⁴¹ Lásd: „A magyar uniós pénzek megkurtítása folyamatosan napirenden van”, ARD Tageschau.de hírportál, 2017.11.15-én, forrás: <https://hirklikk.hu/kozelet/a-magyar-unios-penzek-megkurtitasa-folyamatosan-napirenden-van/330921/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁴⁴² 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 kitörési pontokat a növekedésben és a munkahelyteremtésben határozta meg, azonban már 2005-ben látni lehetett, hogy céljai nem teljesíthetők. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_jobs/c10528_hu.htm

⁴⁴³ A svéd elnökség idején 2001 júniusában elfogadott Göteborgi Stratégia – az egy évvel korábbi Lisszaboni Stratégiát fenntartható keretekbe helyezve – kiemelte a környezeti, illetőleg a társadalmi és gazdasági fenntarthatósági követelményeknek való megfelelés fontosságát a növekedési és foglalkoztatási fordulatban. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en1.pdf

Program.⁴⁴⁴ 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 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 tervekre kellett lebontania, amelyekben – az aktuális kormányok adottságaihoz és lehetőségeihez mérten – nemzeti vállalásokat tettek. Ilyen rövidtávú Nemzeti (Lisszaboni) Akcióprogram (NAP) első alkalommal a 2005 és 2008 közötti időszakra készült Magyarországon.⁴⁴⁵ 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

⁴⁴⁴ 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. http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_hu.htm

⁴⁴⁵ 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)

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, amikor már a stratégia első félidős értékelésekor is meglehetősen komor képet festett az előre haladásról az ún. *Wim Kok* jelentés.⁴⁴⁶

- 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 Gyúrsány-kabinet sokkal inkább a koalíciós kormányzás belpolitikai nehézségeivel és az „*őszödi tünetekkel*”⁴⁴⁷ 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 probléma nélküli kihelyezése, illetőleg a 2007 és 2013 közötti támogatási periódus megtervezése. Azaz a rendszer egyszerre volt programtervező és végrehajtó üzemmódban.⁴⁴⁸ 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.

⁴⁴⁶ 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 mindenekelőtt 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: http://einclusion.hu/wp-content/uploads/2007/09/wimkok_jelentes.pdf)

⁴⁴⁷ Lásd a később elhíresült ún. „őszödi beszédet”. Forrás: <https://www.origo.hu/attached/20060917oszod5.mp3> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁴⁴⁸ 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.

Az Európai Unió úgy próbálta meg kiköszörölni a csorbát, hogy 2010-ben közzétette az EU 2020 Stratégiát,⁴⁴⁹ amely tulajdonképpen a „lisszaboni maradékokat” 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 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);

⁴⁴⁹ „EURÓPA 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája”, az Európai Bizottság, COM/2010/2020 közleménye, 2010.03.03., forrás: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf (utolsó letöltés: 2010.01.31.)

- 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.⁴⁵⁰

A Lisszaboni Stratégiában foglaltak negligálása és az első nemzeti reformprogramokban 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.⁴⁵¹ 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 irányítás⁴⁵² 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

⁴⁵⁰ Lásd a 1114/2011. (IV. 28.) Korm. határozatot Magyarország Nemzeti Reform Programjának elfogadásáról és a végrehajtásával összefüggő további feladatokról.

⁴⁵¹ 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.

⁴⁵² Vö. „menedzsmentciklus” – 1.2.2. alfejezet.

néhány szerző is felvetette⁴⁵³ –, hogy a közcélú vagy nemzetgazdasági tervezésről az Országgyűlés alkosson külön törvényt.

A KSIR-rendelet a 2011-ben elfogadott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban nevesített egyik beavatkozás alatt – egy európai uniós finanszírozású projekt⁴⁵⁴ keretében – számos szakmai kompromisszum eredményeként született meg, mely végül is „a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozta meg.”⁴⁵⁵ 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.⁴⁵⁶

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”⁴⁵⁷), 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 – fogyatéka 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,

⁴⁵³ SÁNTHA – VIGVÁRI (2005): i. m. 198-203., „Javaslat a közcélú stratégiai tervezésről szóló törvény tartalmára”

⁴⁵⁴ Lásd „A stratégiai irányítás megújítása a központi közigazgatásban” (ÁROP-1.1.21-2012-2012-0001. számú kiemelt projekt).

⁴⁵⁵ Lásd: 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 1.§.

⁴⁵⁶ Lásd: 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 4.§ (3) bekezdés.

⁴⁵⁷ Lásd: 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 5.§ (1) bekezdés a) pont.

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 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 folyamat⁴⁵⁸ 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.⁴⁵⁹
- *Tervtípus*: a KSIR-rendelet kialakított egy formakényszert, rendeletileg rögzítve az egyes tervdokumentumok megnevezését, valamint fontosabb formai és tartalmi

⁴⁵⁸ 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.

⁴⁵⁹ Lásd: 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 7.§, 3-5. pont.

kellékeit. Ilyen módon a 2012. március 31-től hatályos nómenklatúra szerint megkülönböztetendő egymástól: az országelőrejelzés, a hosszú távú koncepció, a fehér könyv, a zöld könyv, a nemzeti középtávú stratégia, a szakpolitikai stratégia, a szakpolitikai program, a miniszteri program, az intézményi stratégia és az intézményi munkaterv.⁴⁶⁰

- *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.⁴⁶¹

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

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

⁴⁶⁰ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 26-38.§.

⁴⁶¹ 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.

Összefoglalva, a KSIR-rendelet a kormányzati stratégiai irányítást szabályozza, és ha úgy vesszük, a jogalkotó a kormányzati stratégiai tervdokumentumok életciklusát az öntökéletesítő menedzsmentciklus (PDCA⁴⁶²) 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!”).

b) 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.”⁴⁶³ 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

⁴⁶² Olyan öntökéletesítő fejlődési modell, amelynek megvalósítása során a ‘Plan!’ ‘Do!’ ‘Check!’ ‘Act!’ folyamat szakaszok ciklikusan ismétlődnek (PDCA-ciklus). Magyarra fordítva: „Tervezés”, „Végrehajtás”, „Ellenőrzés”, „Beavatkozás” (TVEB-ciklus).

⁴⁶³ Lásd 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 5.§ (1) bekezdés a) pont.

értelmében középtávú keretek között kell folytatni,⁴⁶⁴ 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 Szerződés⁴⁶⁵ 121. paragrafusa 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;
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.⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ „Az államháztartásban a tervezést, a gazdálkodást és a beszámolást középtávú tervezés és ezen alapuló éves költségvetés alapján kell folytatni.” (Lásd: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 4. § (1) bekezdését.)

⁴⁶⁵ Forrás: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>

⁴⁶⁶ Lásd az euró bevezetéséhez szükséges konvergencia kritériumok, Európai Bizottság, forrás: http://europa.eu/legislation_summaries/other/125014_en.htm (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

Ezt követően a tagállamok 1997. július 17-én elfogadták a Stabilitási és Növekedési Paktumot (*Stability and Growth Pact – SGP*),⁴⁶⁷ amelynek fő célja a Gazdasági és Monetáris Unió megteremtésének további lépéseihez 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,⁴⁶⁸ 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.⁴⁶⁹ 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.⁴⁷⁰

A fentiek értelmében Magyarország Kormánya az ország teljes jogú uniós tagságától kezdődően rendszeresen készít konvergencia programokat, melynek előterjesztője a mindenkorai fiskális politikát meghatározó államháztartásért felelős miniszter.⁴⁷¹ 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

⁴⁶⁷ Az Európai Tanács 97/C 236/01 határozata a Stabilitási és növekedési paktumról, forrás: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802(01):EN:HTML) (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁴⁶⁸ Itt fogalmazták meg az ún. *túlzott deficit eljárás* szabályait arra az esetre, ha a tagállamok költségvetési hiánya és államadóssága meghaladja a szerződéses referencia-értékeket.

⁴⁶⁹ Az Európai Tanács 97/C 236/01 határozata a Stabilitási és növekedési paktumról, 1., 3. cikk, forrás: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802(01):EN:HTML) (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁴⁷⁰ 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.

⁴⁷¹ 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 cél dátuma a távoli jövőbe tolódott.

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.⁴⁷² 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.⁴⁷³ 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

- a szakigazgatási felelősök pontosan megtervezik a stratégiai tervdokumentumokban meghatározott célok megvalósítása érdekében szükséges erőforrásokat, kiadásokat;⁴⁷⁴
- 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.

⁴⁷² Lásd: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29.§

⁴⁷³ Lásd: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény III. fejezetét (13-26.§).

⁴⁷⁴ 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 (!)

Sajnos sem az Áht., sem az annak 13.§ (1) bekezdése⁴⁷⁵ alapján évente közzétett miniszteri tájékoztatók⁴⁷⁶ 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 reformkísérletei⁴⁷⁷ ellenére – továbbra is *bázisalapú*, és a korábbi költségvetési évekre alapozottan egyéves⁴⁷⁸ időtávokra épül, mely így a „lehetőségek” és nem „szükségletek” 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 – mesterséges 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 rámutatott⁴⁷⁹ – a *programalapú* költségvetési tervezési

⁴⁷⁵ 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.”

⁴⁷⁶ 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://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/3/e4/62000/2020_TT.pdf)

⁴⁷⁷ 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: 2020.1.31.)

⁴⁷⁸ A rendszerváltás óta e tekintetben egy esetben említhető kivétel, amikor az első Orbán-Kormány 2000 nyarán egy összevont kétéves költségvetési törvénytervezetet dogozott 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 országgyűlési választásokig tehermentesítse a kormányzást a széteső Független Kisgazda Pártól és az akkor számára már mind vállalhatatlanabb kisgazda pártelnöktől.

⁴⁷⁹ Lásd: ROMHÁNYI Balázs: *Szemponatok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához*, Pénzügyi Szemle, 52. évf., 2007/2. szám, 335-370., illetve BÁGER Gusztáv – PULAY Gyula Zoltán – VIGVÁRI András: *A magyar államműködés főbb jellemzői és szükséges változtatásának irányai*, Pénzügyi Szemle, 55. évf. 2010/2. szám, 217-243., illetve legújabban: BÁGER Gusztáv: *Programalapú költségvetés*, Pénzügyi szemle, 2017. augusztus, 281-201.

rendszerre történő áttérés jelenthetne megoldást, ez ugyanakkor napjainkban nem napirenden szereplő kérdés.

A hatályos szabályozásban leírt államháztartási tervezési eljárásrend⁴⁸⁰ 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 javaslatukat, 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 is⁴⁸¹ – 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 túlköltségek 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 elejétől nem volt behatárolt, illetve nem volt 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 hatályba lépésével változott meg, amelynek közpénzekről szóló rendelkezései garanciális szabályokat tartalmaznak az államadósság korlátok között tartására és folyamatos csökkentésére.⁴⁸²)

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 főköltségvetésből. Ez a szakigazgatási tervek megvalósulása szempontjából azért is veszélyes helyzetet teremt, mert az intézmények költségvetéséből az elmúlt

⁴⁸⁰ Lásd: 2011. évi CXCV. törvény III. fejezete: „A költségvetési törvény előkészítés és elfogadása”.

⁴⁸¹ Pl. BÁGER Gusztáv, PULAY Gyula Zoltán, illetve VIGVÁRI András.

⁴⁸² Lásd 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.”

évtizedekben lassanként eltűntek a fejlesztési célú előirányzatok,⁴⁸³ 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 felállításával⁴⁸⁴ –, 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 bekorlátozta a 2012. január 1-től hatályos új Alaptörvénnyel, melybe beépült egy 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 vagyontra 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*

⁴⁸³ 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.

⁴⁸⁴ 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 fegyelmezett költségvetési gazdálkodás elősegítése érdekében javaslatokat tevő Költségvetési Tanács, melynek elnöke később az ÁSZ korábbi – 2009-ben leköszönő – elnöke, dr. Kovács Árpád lett.

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 követően⁴⁸⁵ magában foglalja⁴⁸⁶

- 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 ellenőrzését⁴⁸⁷ („*Check*”),
- valamint éves pénzügyi beszámolók készítését (*evaluation*) és azok utólagos auditálását a zárszámadás keretében,⁴⁸⁸ amely alapján a Kormány köteles a szükséges beavatkozásokról gondoskodni („*Act*”).

⁴⁸⁵ 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.

⁴⁸⁶ 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...”

⁴⁸⁷ Lásd: „*FEUVE*”, mely a régi Áht. (1992. évi XXXVIII. tv.) 121.§-a értelmében folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzést jelent. A FEUVE-rendszer a szervezeten belül a gazdálkodásért felelős szervezeti egység által működtetett első szintű pénzügyi irányítási és ellenőrzési mechanizmus, melynek létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért 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 (lásd: 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, 8.§).

⁴⁸⁸ 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 vagyonról 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 (lásd: 2011. évi LXVI. tv. 5.§ (7) bekezdése).

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 fogyatékoságai között kell ugyanakkor megemlíteni, hogy

- a költségvetési tervezés logikája, az eljárás rendje és a tervezési időtávok nem esnek egybe a szakigazgatási (térsgéi) 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 intézményesülten 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.⁴⁸⁹ Nem véletlen, hogy *Báger Gusztáv* is elsőként intézményi szinten – egyebek mellett az Állami Számvevőszéknél – látja kísérleti jelleggel bevezethetőnek Magyarországon a program alapú költségvetés-készítést.⁴⁹⁰

c) 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,

⁴⁸⁹ Lásd erről részletesebben a 2.1.2. fejezetben írtakat.

⁴⁹⁰ BÁGER Gusztáv (2017): i. m. 300.

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.

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 formában⁴⁹¹ – 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.”⁴⁹² Ez utóbbi „cselekvési programot” a Kormány Ügyrendje akként részletezi tovább, hogy a Kormány határozattal állapítja meg féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkatervét.”⁴⁹³ Ezekkel kapcsolatban gyorsan meg kell jegyeznünk, hogy a Jat. szerint

⁴⁹¹ Pl. ilyen ügyrendi szabályozást tartalmaz a második Orbán-kormány által nem sokkal a Kormány megalakulása után közzétett 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat.

⁴⁹² Lásd 2010. évi CXXX. törvény, 23.§ (1) bekezdése.

⁴⁹³ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat, 3. pont.

normatív határozatban szabályozható⁴⁹⁴ „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 mindenkor Kormányprogram szakigazgatási lebontása, mely három részből áll: egyrészt a fontosabb szakpolitikai stratégiai célok összefoglalásából, 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.⁴⁹⁵ 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.⁴⁹⁶

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 számára⁴⁹⁷ (a mindenkor, igazságügyért felelős miniszter felelőssége mellett), Magyarországon az elmúlt

⁴⁹⁴ Lásd: „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.).

⁴⁹⁵ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 28.§.

⁴⁹⁶ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 30.§.

⁴⁹⁷ 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.

évtizedekben nem készültek hosszabb távú törvényalkotási programok. Ennek magam két okát látom. Az egyik, hogy a '90-es évek elejétől kezdődően – jobbra a Pénzügyminisztérium által diktált – tűzoltó jellegű kormányzás nem kedvezett a kormányciklusokat is meghaladó ötéves jogalkotási tervkészítésnek. 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 a 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 belül és igen magas (csaknem 100%-os) arányban sikerült a 2004. május 1-jei csatlakozási időpontig.⁴⁹⁸

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 elő⁴⁹⁹ 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

⁴⁹⁸ 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.

⁴⁹⁹ Tehát esetünkben a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás átmenetileg felülírta a Kormány Ügyrendjét.

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.⁵⁰⁰ Ennek hátterében 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 jogharmonizációból, 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.

2.1.1.3. 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.

⁵⁰⁰ 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.

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 (Lásd: „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 beintegrálását 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 létrejötte,
- intézményesült kapcsolódás az Európai Unió tervező rendszereihez.

a) 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 innentől egyfelől a Regionális Politika céljait szolgáló Strukturális Alapokban,⁵⁰¹ másrészt a Maastrichti Egyezménnyel létrehozott Kohéziós Alapban nevesítették. A kohéziós célokat szolgáló hatalmas tömegű pénzügyi forrás felhasználása Európa szerte tervezést és szervezést igényelt, ezért is 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

⁵⁰¹ Lásd Európai Szociális Alap (ESZA, 1957), Európai Regionális és Fejlesztési Alap (ERFA, 1975), illetőleg az Európai Mezőgazdasági és Orientációs Alap (EMOGA) orientációs része.

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 törvény⁵⁰² önálló tárcaként 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.⁵⁰³

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.⁵⁰⁴ 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 ötszintűre⁵⁰⁵ 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 szerint⁵⁰⁶ – a mai napig regionális térszinten teszi elérhetővé. Az uniós

⁵⁰² Lásd a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1994. évi LVI. törvény 1.§-át.

⁵⁰³ Lásd a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt.

⁵⁰⁴ LOYDL Tamás: A település és térségének kapcsolata a Közép-magyarországi Régió példáján, in Comitatus, XVIII./6., 3.

⁵⁰⁵ 1. Országos Területfejlesztési Tanács, 2. térségi fejlesztési tanácsok (lásd: Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács, Balaton Fejlesztési Tanács stb.), 3. regionális fejlesztési tanácsok, 4. megyei területfejlesztési tanácsok, 5. kistérségi (területfejlesztési) társulások.

⁵⁰⁶ Lásd NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*), amelyet az EUROSTAT 1988-ban hozott létre a tagállamok eltérő fejlettségű adminisztratív egységeinek összehasonlítása, illetve elemezhetősége érdekében.

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.⁵⁰⁷ Ezt követően a kormányok egyre jobban magukévá tették a régiós gondolatot, így egymás után jelentek meg azok a közigazgatás-korszerűsítési kormányhatározatok⁵⁰⁸ is, amelyek feladatként írták elő az államigazgatás területi intézményrendszeri feladatainak regionális szintre (de)koncentrációját. 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 önkormányzatok⁵⁰⁹ 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.

⁵⁰⁷ Ez utóbbi 5.2. pontja sorolta fel először az egyes régiókat alkotó megyéket – akkor még „tervezési-statisztikai régió”-ként.

⁵⁰⁸ Lásd 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.

⁵⁰⁹ 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.

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,⁵¹⁰ amellyel egyben kihúzta a talajt a korábbi években burjánzásnak indult régiós modellek alól. Ezt követően az új önkormányzati törvény⁵¹¹ már a megyei közgyűlések hatáskörébe helyezte a területfejlesztési feladatok koordinálását, amelynek egyenes következményeként 2012. január 1-jétől a területfejlesztési törvényből is eltűntek⁵¹² 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.

b) Az európai uniós támogatásokat lebonyolító intézményrendszer létrejötte:

Az államszocializmus lebontásában éllovas Lengyelország és Magyarország intézményi átalakulásának elősegítésére, az Európai Gazdasági Közösség 1990-ben indította el a PHARE segélyprogramot,⁵¹³ 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. Másodszorban, a ma elérhető forrástömeghez viszonyítva jóval szűkebb körű⁵¹⁴ 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,

⁵¹⁰ Alaptörvény F) cikk (2) bekezdése: „Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.”

⁵¹¹ Lásd 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.”

⁵¹² 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.

⁵¹³ *Pologne-Hongrie, Assistance à la Reconstruction Economique (PHARE)*: Lengyelország és Magyarország piactgazdasági átmenetét segíteni hivatott program, amelyről a Magyar Köztársaság és az EU Bizottság 1990. szeptember 3-án kötött keretmegállapodást.

⁵¹⁴ 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.

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 (Lásd: abszorpciós képesség) emiatt egyes években olyan rossz volt, hogy az Európai Bizottság kénytelen volt egy időre felfüggeszteni folyósításukat.⁵¹⁵ 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.⁵¹⁶

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 Program⁵¹⁷ a mezőgazdaság, míg az ISPA Program⁵¹⁸ 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.

⁵¹⁵ Így pl. a 1995. évi pénzügyi keretet még 1997-re sem sikerült felhasználni.

⁵¹⁶ 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.

⁵¹⁷ *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* (mezőgazdasági és vidékfejlesztési célú speciális előcsatlakozási program).

⁵¹⁸ *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession* (a strukturális alap politikákra felkészítő előcsatlakozási pénzügyi eszköz).

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 között ki kellett dolgozni az első – csonka finanszírozási periódusra szóló⁵¹⁹ – 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.⁵²⁰

c) 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)⁵²¹ jött létre, magyar munkanyelvű tervező és programvégrehajtó intézményrendszerrel, továbbá önálló – kizárólag rendeleti⁵²² – 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 projektekké, valamint a pályáztatás innentől már nemzeti hatáskörben történt.

⁵¹⁹ 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.

⁵²⁰ 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.

⁵²¹ EDIS: *Extended Decentralised Implementation System*, azaz „Kiterjesztett Decentralizált Lebonyolító Rendszer.”

⁵²² 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 belemerülve,⁵²³ 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, illetőleg 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 hozzálátott a II. NFT kidolgozásához. A tervezés maga is projekt szerűen 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 Konceptió (OFK) és az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) egyidejű elfogadásával ért véget.⁵²⁴ 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 célt tartalmazták. Ennek következményeként ugyanakkor elveszett belőlük a stratégiai jelleg, illetve nem volt azonosítható bennük az ország fejlesztésének fő fókusza.

⁵²³ SÁNTHA György – VIGVÁRI András (2006): i. m. 199.

⁵²⁴ Lásd a 96/2005. (XII. 25.) OGY határozatot az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról, illetve az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY határozatot.

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 osztályig 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) nevestette – egyebek mellett – az Államreform Operatív Programot (ÁROP) és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Programot (EKOP).⁵²⁵ Ebből az ÁROP-ban nevesített fejlesztésekre lehívható keret mintegy 53 milliárd Forint, míg az EKOP-ra lehívható keret cca. 122,5 milliárd Forint volt.⁵²⁶ 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 elmozdulást eredményeztek intézmény- és szervezetfejlesztési, közigazgatási képzési, adminisztratív tehercsökkentési, valamint elektronikus infrastruktúra- és szolgáltatásfejlesztési szempontból.

⁵²⁵ Forrás: Innovációs és Technológiai Minisztérium, https://www.palyazat.gov.hu/umft_operativ_programok (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁵²⁶ Lásd 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/meglepo-eredmeny-negvest-adtak-az-emberek-a-magyar-allamnak-222183> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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 „szerelmes csókot” 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 szólt. 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 kevésbé 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.⁵²⁷

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

⁵²⁷ 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 kormányshívezetekre 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 az intézményrendszer folyamatában nem hasznosítja, hanem 5-7 évente mindig kampányszerűen – a lehívható EU-s támogatások maximalizálásának céljával – esik neki a tervezésnek.

2012. március 14-én közzé tette azt a Közös Stratégiai Keret (*Common Strategic Framework – CSF*)⁵²⁸ 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 – kétségkívül fontos – eszköze a hosszú távú szakpolitikai célok megvalósításának.

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,⁵²⁹ 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, mellyel

⁵²⁸ Forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm (Utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁵²⁹ Lásd a 140/2012. (VII. 2.) Korm. rendeletet a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról.

kapcsolatosan a 2012. év végén megkezdődő tárgyalások folytatására a nemzeti fejlesztési miniszter egy külön miniszteri biztost nevezet ki.⁵³⁰

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 Megállapodás⁵³¹ első tervezetét. Ezt követően az események felgyorsultak, illetőleg több szalon folyt 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.⁵³²

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.⁵³³

Közigazgatás-fejlesztési szempontból fontos, hogy a Partnerségi Megállapodás nevesítette a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programot (KÖFOP). Az ebből lehívható közel 795 millió eurónyi⁵³⁴ – a 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 közszféra személyi állományának kompetenciafejlesztését támogatta.

⁵³⁰ 28/2012. (X. 31.) NFM utasítás Szalóki Flórián miniszteri biztossá történő kinevezéséről.

⁵³¹ 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 beavatkozásokat (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.

⁵³² 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.

⁵³³ Lásd 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: 2021.01.05.)

⁵³⁴ Ugyanott, 116.

PROJEKTTÉRKEP (2018. január) – Releváns KÖFOP projektek
 KÖFOP kiemelt projektek (1. prioritás, 220,678 Mrd Ft)
 (Ld. 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a KÖFOP ÉFK-ről)

Üzemi terület	Back office	Front office
Stratégia		
Felügyelet	Back office igazgatási szolgáltatások 56,56 Mrd Ft (a KÖFOP 19,2 %-a)	Front office ügyfél szolgáltatások 41,38,77 Mrd Ft (a KÖFOP 13,2 %-a)
Személyzet		
K + F + I		
Szolgáltatások		
Adatbázisok		
Infrastruktúra		
Intézmények		
Finanszírozás		
Szabályozás		

Back office

- 5. Távtanulás: 3,0
- 9. Gov CA: 2,8
- 16. Nemzeti Adatvagyon: 5,46
- 27. Vagyonnyilv.: 2,58
- 32d. SZAKINT: 10,0
- 6. e-Levélár: 2,63
- 32c. IRHAT: 7,0
- 18. KKIR 3.: 2,5
- 21. EMTR: 5,5
- (32) Digitális Bíróság: 2,7
- 3. HATÓSÁGI: 4,0
- 15. Önkormányzati ASP 2.0 Országos kiterjesztés: 18,0
- 37. ASP csatlakozás (pályázati konstr.): 8,5
- 23. LTK 3D adat-infrastruktúra: 7,76
- 13. KAK HW: 16,4
- 2. SZOLGKH: 2,9
- 28. Oktatási KAFFEE: 5,0
- 22. EKEIDR 2: 10,75
- 17. SZÉUSZ: 1,4

Front office

- 8. Közeleked. folyamat: 1,8
- 7. Digitális fogy. véd.: 1,69
- 10. ÜRF: 6,3
- 21. sz.-i család-támogatás nyugodj: 10,13
- 28. KAK SW KKSZB, SZÜF: 9,95
- 32e. VIZEK e-pince-könyv: 1,2
- 30. VIZEK: 5,2
- 12. e-Ingatlan-nyilvántartás: 13,1
- 24. LTK e-építési keretrendszer: 7,76
- 4. NAV ig. elj.-ok egyszerűsítése: 14,5

Back office intézményi infrastruktúra
18,78 Mrd Ft (a KÖFOP 6,4 %-a)

Front office intézményi infrastruktúra
17,6 Mrd Ft (a KÖFOP 6 %-a)

Ezt követően a másodlagos, *makro* szintű állami tervező munka legutóbb azután élénkült fel, hogy az EU Általános Ügyek Tanácsa az megvitatta a 2021 és 2027 közötti hétéves időszakra vonatkozó európai uniós költségvetés prioritásait.⁵³⁵ Nem sokkal később nyilvánosságra került az Európa 2030 Stratégia⁵³⁶, mely az elkövetkező évtizedben a kulcsfontosságú alaptermotechnológiák (*Key Enabling Technologies – KET*)⁵³⁷ alkalmazására, a fenntartható fejlődésre és a környezetvédelemre, valamint a fenntartható gazdasági növekedésre fókuszál.

⁵³⁵ Forrás: Európai Bizottság, <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/gac/2018/09/18/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

537 Lásd a mikro- és nanoelektronikát, a fotonikát, a nanotechnológiát, a biotechnológiát, a fejlett anyagokat és a korszerű gyártási folyamatokat.

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 ciklus⁵³⁸ megkezdésére készülve változtatott 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 kimotozni négy nettó befizető tagállamot⁵³⁹ 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.)⁵⁴⁰

A fentiek a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó összeurópai tervezés törvényszerű elhúzódásához 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.

2.1.2. 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

⁵³⁸ Az 1. (csonka) ciklus 2004-től 2006-ig tartott, a 2. ciklus 2007-től 2013-ig, a 3. ciklus 2014-től 2020-ig.

⁵³⁹ Ausztria, Hollandia, Dánia, Svédország.

⁵⁴⁰ Lásd: „*Megállapodás nélkül zárt az EU-csúcs*”, Portfolio/MTI, 2020. február 21., forrás: <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20200221/megallapodas-nelkul-zart-az-eu-csucs-416641> (utolsó letöltés: 2020.02.29).

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 stratégiái 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 foglalkozok.

2.1.2.1. *Intézményi szintű tervek a közigazgatásban*

Az egész szervezetre kiterjedő tervek kapcsán fontos visszautalni arra, hogy a tervezés egy alapvető vezetői funkció,⁵⁴¹ 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 az 1.2.2.1. alfejezetben 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

⁵⁴¹ Lásd: GULICK és URWICK ún. POSDCORB-modelljében mindjárt az első helyen a „P” (*‘Plan’* – tervezés) vezetői funkciója szerepel. (L. GULICK – L. URWICK: *Papers on the Science of Administration*. Columbia University, New York, 1937.)

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.

a) 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 vonatkoztatott közép- és vagy hosszabb távú terveket készítettek volna. Ilyenként említhető ugyanakkor néhány rendvédelmi szerv (Országos Rendőrfőkapitányság, Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága, Országos Katasztrófavédelmi 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)⁵⁴² hozott, mely az 1. számú prioritás alatt („Folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés”) éppen a stratégiai jellegű, integrált és eredményközpontú kormányzás megteremtését fogalmazta meg. A többi operatív programhoz képest parányi költségvetésű

⁵⁴² Lásd: Államreform Operatív Program, 41. (forrás: http://www.terport.hu/webfm_send/202)

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:⁵⁴³

- „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 megteremtése 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.”
- „A szakpolitika-alakítási ciklushoz integrált folyamatmodellen 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 Program⁵⁴⁴ hozta. A röviden csak Magyar Programként hivatkozott dokumentum – elnevezése ellenére („program”) – valójában az első módszertani alapossggal és fegyelemmel 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 emblemikus határozatot emelek ki:

- 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről: a 90-es évek első feladatterve az átfogó korszerűsítési feladatok végrehajtására;

⁵⁴³ Lásd: Államreform Operatív Program, 43-44.

⁵⁴⁴ Forrás: Nemzeti Köszolgálati Egyetem, https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/gal_1_1modul.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

- 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 (támaja 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;
- 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 (Lásd: 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 szorosan figyelemmel, illetőleg nem egy központból koordinálták;⁵⁴⁵

⁵⁴⁵ 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.

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.⁵⁴⁶

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 – az Államreform Operatív Programra (ÁROP) és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Programra (EKOP) – támaszkodott.

A 2011. évi Magyary 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,⁵⁴⁷ melynek keretében elkészülhetett a kormányzati stratégiai irányításról szóló előterjesztés tervezete.⁵⁴⁸ A 2.1.1. alfejezetben 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 az 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;

⁵⁴⁶ Lásd: MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1931.

⁵⁴⁷ ÁROP-1.1.21-2012-2012-0001. számú kiemelt projekt

⁵⁴⁸ Lásd az ez alapján a később kihirdetett 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet.

- a szükséges költségvetési források meghatározását és ütemezését;
- a nyomon követés elvégzéséért felelős szerv, szervezeti egység vagy személy meghatározását.⁵⁴⁹

Természetesen 2012-ben a fenti jogszabályi definíciós elemeknek megfelelő stratégiai dokumentummal a költségvetési szerveknek 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 jelentkezhetek.⁵⁵⁰ 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 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).⁵⁵¹

b) 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

⁵⁴⁹ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 37.§.

⁵⁵⁰ Lásd: „Hatásvizsgálatok és stratégiák elkészítése”, ÁROP-1.1.19. számú kiemelt projekt, forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/3610> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁵⁵¹ *A közszféra integritásának elemzése új módszertan alapján*, összefoglaló tanulmány a 2018. évi Integritás felmérés eredményeiről, Állami Számvevőszék, 2019. május, forrás: https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/20190509_int_e.pdf?download=true (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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.”⁵⁵² 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.⁵⁵³).

A mindössze egyéves tervezési logikát és a szakpolitikai tervezéstől való hűvös távolságtartást a közigazgatási intézmények szintjén mostanra megtörik a mind jobban terjedő intézményi stratégiák,⁵⁵⁴ melyek ma már elképzelhetetlenek 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 támogatással⁵⁵⁵ elkészített kézikönyv, mely az intézményi szintű stratégiai menedzsment folyamatok vezetéséhez nyújt módszertani támogatást.⁵⁵⁶

⁵⁵² Lásd az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. 28/A.§ (2) bekezdését.

⁵⁵³ 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

⁵⁵⁴ Lásd például a Magyar Igazságügyi Akadémia (forrás: <https://birosag.hu/nyomtatvanyok/letoltheto-nyomtatvanyok/intezmenyi-strategia-magyar-igazsagugyi-akademian>) a Gazdasági Versenyhivatal (forrás: https://www.gvh.hu/data/cms1030576/GVH_intezmenyi_strategia_2015_2018_honlapra.pdf), a Legfőbb Ügyészség (forrás: <http://ugyeszseg.hu/szechenyi-terv/a-legfobb-ugyeszseg-intezmenyi-strategiajanak-elkeszítése/>) vagy éppen a Csongrád Megyei Kormányhivatal intézményi stratégiáját (forrás: http://www.csmkh.hu/feltoltesek/CSMKH_Intezmenyi_Strategia_2018_2020.pdf), utolsó letöltések: 2021.01.05.

⁵⁵⁵ TÁMOP 4.1.3 Adattár Alapú Vezetői Információs Rendszer (AVIR) projekt

⁵⁵⁶ Lásd: Felvi.hu, Adattár Alapú Vezetői Információs Rendszer (AVIR) Kézikönyv, <https://www.felvi.hu/felsooktatasi-muhely/avir/kiadvanyok/kezikonyv>, Intézményi stratégiai menedzsment folyamat, forrás: https://www.felvi.hu/pub_bin/dload/AVIR_kezikonyv/AVIR_kezikonyv_2_Fejezet.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

c) 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 kormányhatározatokban⁵⁵⁷ 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 hosszú távú 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 gyakorlatban az is megfigyelhető volt, hogy a minisztériumok által alkalmazott megoldásokat (így pl. a félévre előretekintő 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 szervet irányító vagy felügyelő miniszternek tárgyév február 15-ig el kell

⁵⁵⁷ Lásd a Kormány ügyrendjéről szóló 1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat, illetve a 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozatot.

fogadnia, továbbá „elfogadását követően az adott szerv munkatársai számára elérhetővé kell tennie.”⁵⁵⁸

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 igyekszek számba venni, amelyek *mikro* (intézményi) szinten valóban részei a közigazgatás mindennapoknak, mégsem sorolhatók az egész intézményt lefedő – szabályozott – tervező tevékenységek körébe. Ilyen szervezeti szintű *egyéb tervezési példaként* emelem ki a következőket.

2.1.2.2. *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 támogatásoknak⁵⁵⁹ 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 állapotfelmérésre 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

⁵⁵⁸ Lásd: 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 30-32.§.

⁵⁵⁹ ÁROP-1.1.8. számú támogatási konstrukció – „Stratégiai irányítás megújítása a központi közigazgatásban”
forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/2917> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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 támogatandó – 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.
- **Informatikai stratégia és informatikai biztonsági terv** (akár „politika”, „koncepció”, „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,⁵⁶⁰ melynek érdekében kiadják a szervezet elektronikus információs rendszereire vonatkozó informatikai biztonságpolitikát, illetve meghatározzák a szervezet elektronikus információs rendszereinek informatikai biztonsági stratégiáját.⁵⁶¹ Utóbbiak lényege a biztonsági célok, alapelvek és az adott szervezet vezetői elkötelezettségének bemutatása az információbiztonsági törvényben és annak végrehajtási rendeleteiben meghatározott

⁵⁶⁰ 2013. évi L. törvény (Ibtv.) preambuluma.

⁵⁶¹ Ibtv. 11.§ (1) bekezdés d-e) pontja.

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 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.

2.1.2.3. 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. értelmében⁵⁶² a belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni. A belső ellenőrzésről szóló rendelet⁵⁶³ 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.”⁵⁶⁴ A Bkr. alapján a belső ellenőrzési vezető

⁵⁶² 2011. évi CXCV. törvény 70. § (1) bekezdése.

⁵⁶³ Lásd a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletet (Bkr.).

⁵⁶⁴ Bkr. 2.§ b) pont.

rendszeres feladata „kockázatelemzéssel alátámasztott stratégiai és éves ellenőrzési tervek” összeállítása.⁵⁶⁵ 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) kormányhivatalok 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.⁵⁶⁶ 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 ellenőrzés 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

⁵⁶⁵ Ugyanott. 22. § (1) bekezdés b) pont.

⁵⁶⁶ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 6/B. § (1) bekezdését.

készíteni, az intézkedéseket a megadott határidőig végrehajtani, arról a költségvetési szerv vezetőjét és a belső ellenőrzési vezetőt tájékoztatni.”⁵⁶⁷

- *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,⁵⁶⁸ 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.⁵⁶⁹ 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 csúcsszerveként felállította az Egyenlő Bánásmód Hatóságot.⁵⁷⁰ A törvény értelmében az ötven főnél több személyt foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni.⁵⁷¹ Ezen felül „a község, a város és a főváros kerületeinek önkormányzata (a továbbiakban: települési önkormányzat) ötévente öt évre

⁵⁶⁷ Lásd a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 28.§ c) pontját.

⁵⁶⁸ A 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2013. március 25-től hatályos.

⁵⁶⁹ Lásd 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.

⁵⁷⁰ Lásd az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 2003. évi CXXV. törvényt (Ebkvtv.), 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.

⁵⁷¹ Ebktv. 63.§ (4) bekezdés.

szóló helyi esélyegyenlőségi programot fogad el.”⁵⁷² 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.”⁵⁷³ A helyzetelemzés alapján ezt követően „intézkedési tervben meg kell határozni a helyzetelemzés során feltárt problémák komplex kezelése érdekében szükséges intézkedéseket.”⁵⁷⁴ 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 stratégia⁵⁷⁵ antiszegregációs célkitűzéseinek összhangjáról.”⁵⁷⁶ 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 támogatáspolitikájukon 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,⁵⁷⁷ majd ez alapján született meg az az

⁵⁷² Ugyanott, 31.§ (1) bekezdés

⁵⁷³ Ugyanott, 31.§ (2) bekezdés.

⁵⁷⁴ Ugyanott.

⁵⁷⁵ 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.

⁵⁷⁶ Ugyanott.

⁵⁷⁷ Forrás: http://www.nfft.hu/dynamic/nemzeti_fenntarthato_fejlodesi_strategia.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

országgyűlési határozat,⁵⁷⁸ amely alapján még abban az évben az Országgyűlés elnökének vezetésével állt fel a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT). Az NFFT ezt követően feladatként írta elő⁵⁷⁹ 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.⁵⁸⁰ 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.”⁵⁸¹ 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 projektmenedzsment ismereteket igénylő munkafolyamatok, amelyekre 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.

⁵⁷⁸ Lásd a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól szóló 100/2007. (XI. 14.) OGY határozat 5. pontja.

⁵⁷⁹ Lásd a Magyarország fenntarthatósági helyzetéről és az abból adódó feladatokról szóló 102/2009. (XII. 18.) OGY határozatot.

⁵⁸⁰ 18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról.

⁵⁸¹ Ugyanott, Bevezetés.

Egy szervezetnél a fentieken felül még külön csoportba lehetne sorolni a különféle „*fejlesztési tervek*”. Ezekre azonban azért nem térek ki külön, mert a rendszeres tervezés – különösen folyamatosan megújuló öntökéletesedő ciklusokban (lásd: 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.

2.2. Megvalósítás ('Do')

A hatalomgyakorlás és a hatalommegosztás különböző elméleti megközelítéseire (és az 1.1.2. alfejezetben a kormányzás fogalmáról írtakra) röviden visszautalva, itt csupán annyit érdemes megjegyezni, hogy a legelterjedtebb, 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 2.1. fejezetben 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. Ahogyan arról az 1.2.6. fejezetben már volt szó, az eredményesség fogalma megadható az előzetesen meghatározott célok és a kimenetek (*outputs*) hányadosával (lásd: *Logframe*-módszer). 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.

2.2.1. Az állam makro szintű tervmegvalósító képessége

Makro szinten az államhatalmi szervek által elfogadott tervek közül 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 Kormányról 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.”⁵⁸² 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 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

⁵⁸² Daniel KAUFMANN – Aart KRAAY – Massimo MASTRUZZI: *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Világbank, New York, 2010, 4., forrás: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

bizonytalanság, melynek elsődleges oka mérhetőség nehézségeiben rejlik („rendkívül nehéz érdemi, jól használható, az összehasonlítások próbáját is kiálló indikátorokra lelni”).⁵⁸³

Ennél határozottabb álláspontot képviselnek a Nemzeti Közszerológati Egyetem által 2013. óta évről-évre megjelentetett „Jó Állam Jelentést”⁵⁸⁴ jegyző kutatók.⁵⁸⁵ 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 változóiból 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 tanulmányt⁵⁸⁶ egyes fejlődő országok végrehajtóképességéről. Ebben a szerzők maguk is három nagy elemzésből válogatják ki a kormányzási képességet (*government capability*) leíró indikátorokat: a Világbank kormányzati eredményességet vizsgáló felméréséből,⁵⁸⁷ 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

⁵⁸³ RIXER Ádám: *A jogászélet léte és szerepe mint a kormányzati kapacitás egyik kulcskérdése*, In. ANTALÓCZY Péter (szerk.): *Hagyomány és érték*, KRE ÁJK, Budapest, 2013, 268.

⁵⁸⁴ Lásd: *Jó Állam Jelentés 2019 – Első változat*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2019, 6., forrás: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2019-elso-valtozat/>

⁵⁸⁵ 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).

⁵⁸⁶ PRITCHETT, Lant – WOOLCOCK, Michael – ANDREWS, Matt: *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>)

⁵⁸⁷ KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Aart – MASTRUZZI, Massimo: *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Világbank, New York, 2010., 4. (forrás: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>)

szubjektív) módszertani megalapozással született eredményt összeadni – különösen nem átlagukat számtani.⁵⁸⁸ 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”,⁵⁸⁹ és így volt ez az egy éven belül három elvesztett választás után is, amikor a Magyar Szocialista Párt saját kormányzóképeségének helyreállítását tartotta a legfontosabb kérdésnek,⁵⁹⁰ ugyancsak amikor a Jobbik igyekezett ugyanerről meggyőzni választóit.⁵⁹¹ Mindegyik esetben a döntéshozatalra való képesség, azaz a parlamenti többség megszerzésének képessége húzódik meg a napi politikai értelemben használt *kormányzóképeség* 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 *kormányzóképeség* 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

⁵⁸⁸ 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, 23-24., forrás: <https://szazadveg.hu/uploads/media/57e3d8e300c7d/szazadveg-elemzes-a-nemzetkozi-indexeknek-komoly-hianyossagai-es-korlatai-tanulmany.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.))

⁵⁸⁹ „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>

⁵⁹⁰ „Az MSZP legfontosabb feladata kormányzóképeségének „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: 2021.01.05.), illetőleg még előtte: „...a közvélemény-kutatási eredmények országos összesítése jól mutatja a különböző erők kormányzóképeségébe vetett hitet.” Kapcsolat Blog, 2013. november 17., forrás: <http://kapcsolat.hu/blog/szanyi/10954-kormanyzokepesseg> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁵⁹¹ „Volner aláhúzta, a legfontosabb célkitűzésének azt tartja, hogy a magyar emberek közül minél többen elismerjék a közeljövőben a Jobbik kormányzóképeségét”, forrás: <http://vonagabor.hu/content/vona-g%C3%A1bor-korm%C3%A1ny%C3%B3k%C3%A9pess%C3%A9g-c%C3%A9l> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

válík el egymástól, „hanem az az aktorok komplex, intézményesen formált interakciós struktúrájaként jelenik meg.”⁵⁹² Vass László a kétharmados kormánytöbbségnek a közigazgatásra gyakorolt hatásait elemezve jegyzi meg, hogy a „hatáskörök koncentrációja és az átlátható hivatali hierarchiák tervezett rekonstrukciója a *weberianus* közigazgatási modell logikáját tükrözi,” amely tekintetében „az átpolitizálásnak ez a módja önmagában nem vethet fel aggályokat, hiszen a *kormányzóképeség* erősítése, a kormányzás hatásosságának növelése evidens közérdek.”⁵⁹³

A voksok maximalizálásában gondolkodó egyszerű politikusi megközelítéshez képest a fent hivatkozott politológiai esszéekben a „kormányzóképeség” 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 kormányzótöbbség 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.⁵⁹⁴ A fogalmat másutt pedig kiegészítette a megfelelő döntés-előkészítés fogalmi elemeivel, amennyiben „a *kormányzási képesség* javításához hozzá tud járulni az elektronikus döntéstámogatási eszközök alkalmazása, elsősorban a döntéshozók és a döntések előkészítői rendelkezésére álló információk körének és mélységének bővítésével.”⁵⁹⁵ 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

⁵⁹² G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): i. m. 4.

⁵⁹³ VASS László: *A politika és a közigazgatás viszonya*, Politikatudományi Szemle, XIX/3. szám, 77.

⁵⁹⁴ Államreform Operatív Program (2007-2013), 43., forrás: http://www.terport.hu/webfm_send/202 (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁵⁹⁵ Ugyanott, 11.

javaslatok kidolgozása; végrehajtás, ellenőrzés és visszacsatolás.⁵⁹⁶ 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.⁵⁹⁷

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.⁵⁹⁸ 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 dokumentumot⁵⁹⁹ (Goldsworthy, 1991). Ezzel a kormányzati hatékonyságot szélesebb kontextusban a kormányzati teljesítőképesség komplex feltételrendszerében helyezték el.”⁶⁰⁰ Másfelől, ezek a kutatások mind hozzájárultak annak a közigazgatásfejlesztési irányzatnak a

⁵⁹⁶ Ugyanott 43.

⁵⁹⁷ Lásd: Robert. S. MONTJOY – Laurence J. O'TOOLE: *Toward a theory of policy implementation: An organizational perspective*, Public Administration Review 1979/5. szám, 465-476., illetőleg Laurence J. O'TOOLE: *Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field*, Journal of public policy, Cambridge University Press, 1986/2. szám, 181-210., továbbá: K. MEIER – L. J. O'TOOLE: *Public management and organizational performance: The effect of managerial quality*, Journal of Policy Analysis and Management, 2002/4. szám, 629-643.

⁵⁹⁸ D. OSBORNE – T. GAEBLER: *Új utak a közigazgatásban*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1994.

⁵⁹⁹ Kate JENKINS – Karen CAINES – Andrew JACKSON: *„Improving Management in Government: the Next Steps”* Report of the Prime Minister's Efficiency Unit, London, 1988,

⁶⁰⁰ JENEI György: *Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés*, Politikatudományi Szemle, XIX/3. szám, 13.

szakmai megalapozásához, amit új közmenedzsmentként (*New Public Management*) ismerünk.⁶⁰¹

A kormányzati teljesítőképességgel Magyarországon 2014 óta a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen megkezdett kutatási projekt⁶⁰² 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 értékilemmákkal, a kormányzati tevékenységgel összefüggő mérési és értékelési rendszerekkel (Kis Norbert),⁶⁰³ valamint a kormányzati teljesítmény és a minőség mérésének problematikájával (Kaiser Tamás).⁶⁰⁴ 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 Közzolgálati 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*)⁶⁰⁵ vagy a Világgazdasági Fórum (*World Economic Forum*)⁶⁰⁶ felmérési eredményeire a magyar kormányzati szervek is gyakorta hivatkoztak a legutóbbi években⁶⁰⁷ Hozzá kell azonban tenni, hogy ezekkel a nemzetközi

⁶⁰¹ Ezzel kapcsolatban lásd az. 1.2.4. alfejezetben írtakat.

⁶⁰² Lásd „A jó állam koncepció támogatottságának növelése az együttműködés speciális területeinek erősítésével” c. kiemelt projektet (Kódszám: ÁROP-1.1.26-2013)

⁶⁰³ Kis Norbert: *A kormányzás minőségének értékilemmái*, In.: Hatékony közzolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók, szerk. Kaiser Tamás, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014., 13-56.

⁶⁰⁴ KAISER Tamás: *A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája*, In.: Hatékony közzolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók, szerk. KAISER Tamás, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014., 57-94.

⁶⁰⁵ Forrás: <http://www.imd.org/news-wcy-ranking/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁰⁶ Forrás: <http://reports.weforum.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁰⁷ 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

mutatószámokkal is érdemes óvatosan bánni. A Világgazdasági Fórum ugyanis – a Bertelsmann Stiftnghoz hasonlóan – ugyancsak érintett volt a Századvég Alapítvány azon vizsgálatában, amelyek a nemzetközi indexek módszertani hiányosságaira (szubjektivitásra való hajlamosságára) hívja fel a figyelmet.⁶⁰⁸

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.”⁶⁰⁹ 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.) és szerepel. A hazánknál rosszabb helyezést elérő európai uniós tagországok: Bulgária (48.), és Románia (49.), Szlovákia (53.), Görögország (58.) és Horvátország (60.).⁶¹⁰

A Világgazdasági Fórum felmérési eredményei alapján Magyarországot 2019-ben a vizsgált 141 ország közül a 47. helyre sorolták 65,1 ponttal.⁶¹¹ 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

folytatásának tekintendő – „Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020” című dokumentum az IMD *World Competitiveness Online* kutatási eredményeire hivatkozik stratégiai helyzetelemző részében.

⁶⁰⁸ 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://szazadveg.hu/uploads/media/57e3d8e300c7d/szazadveg-elemzes-a-nemzetkozi-indexeknek-komoly-hianyossagai-es-korlatai-tanulmany.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁰⁹ Lásd az IMD 2019. évi Világ Versenyképességi Rangsorát, forrás: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2019/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶¹⁰ Ugyanott.

⁶¹¹ Lásd a Világgazdasági Fórum (WEF) 2019. évi világ versenyképességi rangsorát (forrás: <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

(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,⁶¹² 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.

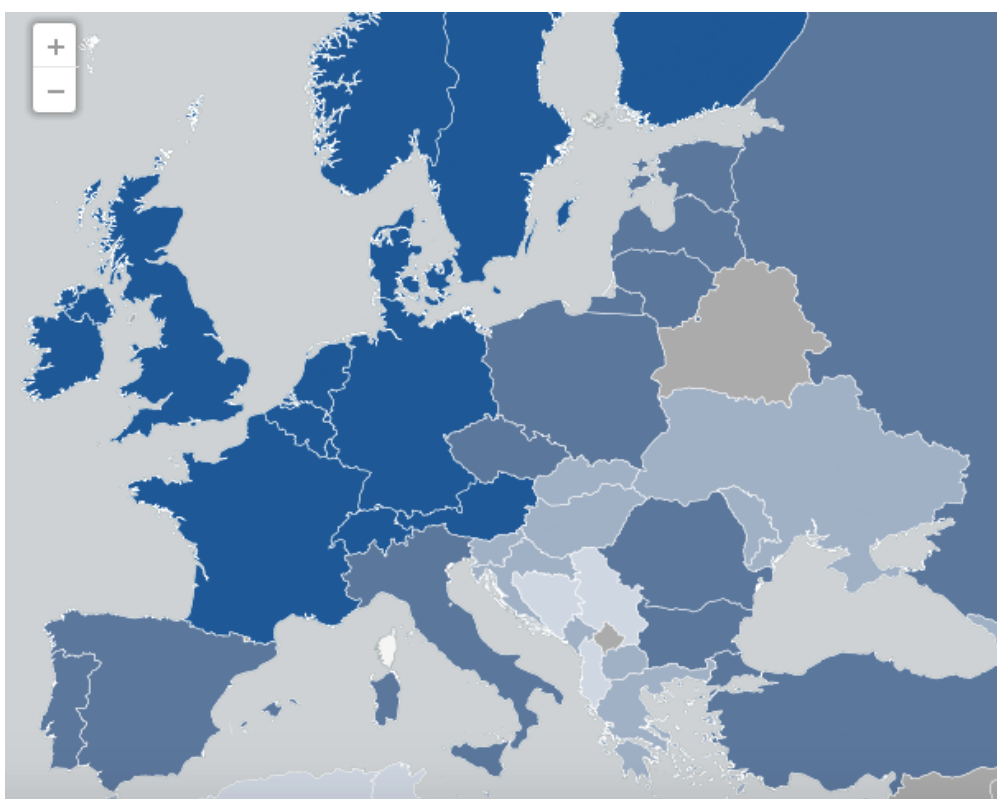
Ezt követően megtörtént az első átrendeződés: a 2000-es évek közepétől Magyarország szinte valamennyi *makro* szintű állami teljesítménymutatója romlani kezdett, amely miatt az ezredfordulót követő évtized végére hazánkat elhagyta előbb Észtország és Szlovákia, majd a többi balti állam. Ugyancsak ez az időszak, amikor Magyarországot beéri a politikailag jóval stabilabb és a 2008-ban kitörő euro-atlanti pénzügyi válságot ügyesen meglovagló 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. 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.⁶¹³ 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

⁶¹² A V4 Visegrádi Együttműködés akkor vált négytagúvá, amikor 1993. január 1-jén Csehország és Szlovákia külön államként jött létre.

⁶¹³ 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: http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/orban_kozep-europa_lesz_az_europai_novekedes_motorja.589401.html (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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 egyértelműben látható egy nagyon kedvezőtlen európai tendencia, amely a magyar közigazgatást is szükségszerűen érinti.



23. ábra: „Versenyképességi hő térkép” (WEF, 2015-2016)

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 orinetálsága” (32. hely), ezen belül:
 - a szakpolitikák állandóságának kormányzat általi biztosíthatósága (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).

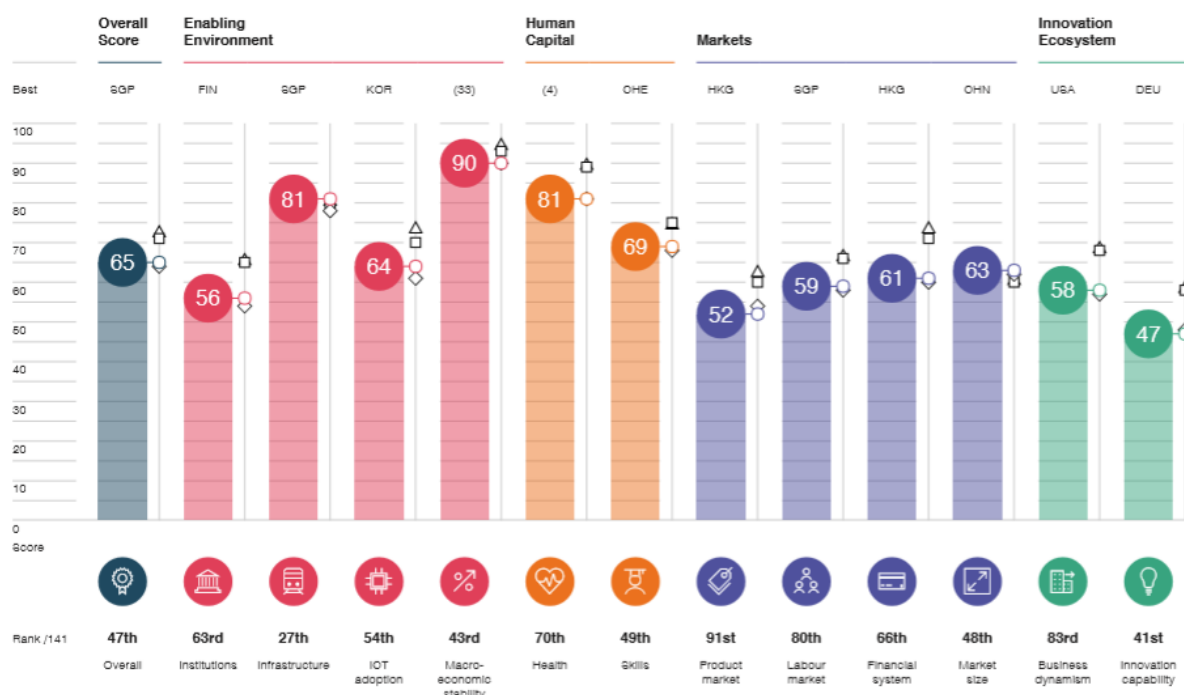
A kormányzati, ill. közigazgatási teljesítményekről árulkodik a „Makroökonómiai stabilitás” elnevezésű 4. pillér, amely az inflációt (1. hely) és eladósodottságot (43. hely) vizsgálja. Végül a közigazgatás teljesítményre utal az „Üzletiszféra dinamizmusa” elnevezésű 11. pillér, melyen belül az „Üzleti környezet” / „Üzleti előfeltételek” faktor olyan tényezőket vizsgál, mint

- a cégalapítás költsége (59. hely),
- a cégalapításhoz szükséges idő (43. hely),
- a fizetésektelenség esetén visszaszerzési arány (48. hely),
- illetőleg a fizetésektelenségi 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 állábi országdiagram foglalja össze.

Performance Overview 2019

Key ◇ Previous edition ▲ High-income group average □ Europe and North America average



24. ábra: Világgaazdasági Fórum – 2018-2019. évi versenyképességi rangsor (Magyarország, 47. hely)

A Világgaazdasági Fórum fentebb ismertetett komplex mutatórendszerén belül az állammal kapcsolatos vizsgálati tényezők vonatkozásában is megismerhetők a világgrangsorok, 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 biztosítottságában 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 helyezzük az adatokat, akkor sokkal több probléma látszik, és ezzel együtt sokkal több beavatkozási teendő keletkezik. Ehhez képest a legutóbbi évek közigazgatás-fejlesztési stratégiai tele vannak megelégedettséget tükröző megállapításokkal:

- „A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom helyreállítása volt.”⁶¹⁴
- „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.”⁶¹⁵
- „A közigazgatás átalakításának eddig meghatározott céljai helyesek voltak, de a végrehajtásuk nem sikerült teljes mértékben.”⁶¹⁶

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 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 össze és objektív kapcsolatát legalább olyan féltően kell óvnia az államoknak, mint stratégiai aranykészleteket.

⁶¹⁴ Lásd: „Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020”, 2014, 5., forrás: https://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶¹⁵ Ugyanott, 6.

⁶¹⁶ Ugyanott, 24.

Álláspontom szerint a fentiek jól rávilágítanak az objektív és szakszerű állami tervezés fontosságára, nem lehet ugyanis nem észrevenni egy fontos egymásrataltságot 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 újrarendeződő 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 alapján 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 ehhez hozzáteszem, hogy a kormányzati stratégiai dokumentumok kidolgozása, előzetes egyeztetése, elfogadtatása, végrehajtása, ellenőrzése és időnkénti módosítása mekkora szervezeti és személyi kapacitásokat kötött le a magyar közigazgatásban, muszáj dőlt betűkkel kiemelnem, hogy *stratégiai tervet innentől 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 dolgozatban 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.

2.2.1.1. 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,⁶¹⁷ vagy még rosszabb esetben nemzetközi hitel⁶¹⁸ 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.⁶¹⁹

2.2.1.2. 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 követően⁶²⁰ védelmi biztonsági szempontból adhatta meg azokat a

⁶¹⁷ 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.

⁶¹⁸ 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.

⁶¹⁹ Értsd: amíg egy Kormánynak 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.

⁶²⁰ „1991. június 19-én hagyta el – Silov altábornagy személyében – az utolsó szovjet katona Magyarországi területét.” (TARJÁN M. Tamás: Az utolsó szovjet katona elhagyja Magyarországot, Rubicon Online, forrás:

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.⁶²¹ 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 terv 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 minősült.⁶²² 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.⁶²³ 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.

http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1991_junius_19_az_utolso_szovjet_katona_elhagyja_magyarorszagot/, utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶²¹ Koppenhágai kritériumok, forrás Európai Bizottság, http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶²² Lásd 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: 2021.01.05.)

⁶²³ Ugyanott.

Mindezek eredményeként – saját értékelésem szerint – Magyarország euro-atlanti integrációjának terve teljes egészében megvalósult (100%).

2.2.1.3. 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 „lehetséges 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 folyamatot keretbe foglaló ún. Nemzeti Programot.⁶²⁴ Ez utóbbi a „közösségi vívmányok” (*acquis communautaire*)⁶²⁵ 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 Könyvet⁶²⁶ adott ki kelet-európai országoknak. Ennek célja az volt, hogy az Európai Unió útmutatást adjon az egységes belső piaci követelményekhez való igazodáshoz, illetve 23

⁶²⁴ MAÁ CZ Miklós: „Megkezdődtek a tárgyalások”, 1998. április, Országos Mezőgazdasági Könyvtár és Dokumentációs Központ, forrás: <http://www.omgk.hu/pages/euag/EA9804/ht.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶²⁵ 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.

⁶²⁶ *Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0163:FIN:EN:PDF> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

szabályozási területen ajánlásokkal segítse a jogharmonizációs lépéseket. Az Európai Bizottság emellett az 1998 és 2003 között kiadott éves országjelentéseiben⁶²⁷ 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.⁶²⁸ 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.⁶²⁹ Ettől az időtől az Országgyűlés törvényalkotási programjához és a Kormány féléves munkatervéhez megfelelően hozzáigazították az ún. Nemzeti Jogharmonizációs Programot,⁶³⁰ 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 csatlakozniuk 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

⁶²⁷ Lásd az 1998 és 2003 közötti országjelentéseket magyarul és angolul: <http://www.eski.hu/new3/eucsat/eu/eu-index.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶²⁸ Forrás: Igazságügyi Minisztérium, Hatásvizsgálati Deregulációs és Jogszabály-nyilvántartó Főosztály, Jogalkotási statisztikák, 2004, illetve egykorú saját jegyzetek.

⁶²⁹ 2005. elején az akkori Igazságügyi Minisztérium a jogharmonizációs adattartalom egy meghatározott szegmensét – a jogkereső közönség számára is hozzáférhető módon – a tárca weboldalán publikálta. Így – a jogharmonizációs programok kormányhatározatban való megjelenítésének korábbi gyakorlatához hasonlóan – biztosították a nyilvánosságot.

⁶³⁰ Lásd a 2002. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozatot.

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.

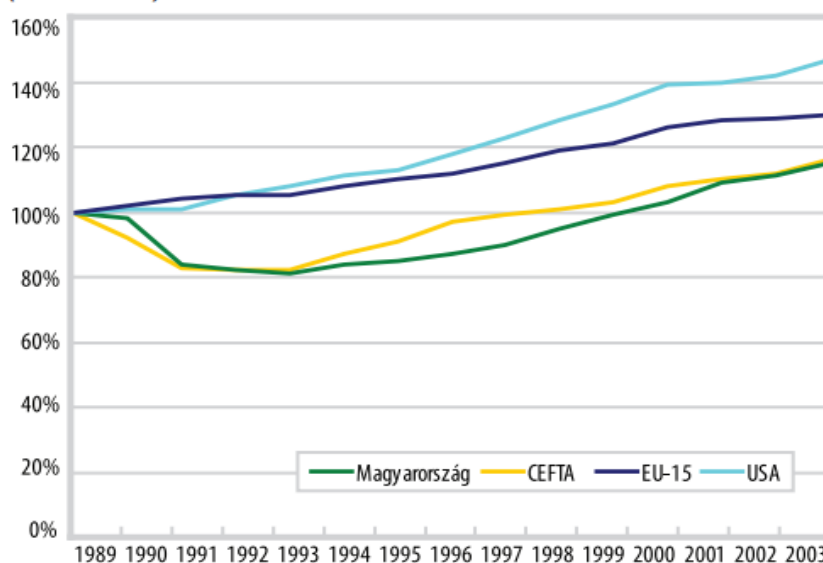
Összességében az ország jogharmonizációs teljesítménye az elmúlt két évtizedben változó volt, ugyanakkor tény, hogy az első időszak teljesítménye figyelemre méltóan követte – sőt, esetenként túl is teljesítette – az előzetes jogharmonizációs terveket. Mindezeket egybe vetve – saját értékelésem szerint – a Nemzeti Jogharmonizációs Program szinte teljes egészében megvalósult (90-100%).

2.2.1.4. Európai uniós, illetve egyéb nemzetközi támogatási programok

A jogalkotáson kívül az uniós szakpolitikák megvalósításának másik fontos eszköze az európai uniós támogatáspolitikák, melynek alapját a különféle pénzügyi alapok képezik. Az 1990. szeptember 3-án megkötött – a korábbi fejezetekben 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.⁶³¹ 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 fejlettség belső felzárkózása érdekében.

⁶³¹ KOLLÁNYI Margit: „*Főbb változások a magyar gazdaságban 1989-2004*”, Nagy Phare Könyv, VÁTI Kht., Budapest, 2007, 5., forrás: http://www.vati.hu/files/articleUploads/10554/Phare_Big_Book_070802.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

**A bruttó hazai termék alakulása 1989 és 2003 között
(1989=100)**



25. ábra: „Főbb változások a magyar gazdaságban 1989-2004
(Műhelyelemzések, Nagy PHARE Könyv)⁶³²

Az európai uniós támogatási tervekre mindemellett 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 el az európai uniós támogatásokat. Ennek következményeként 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%),⁶³³ 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.⁶³⁴ 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

⁶³² Ugyanott, 8.

⁶³³ 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 Kristóf – NYERS József: *Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása*, Statisztikai Szemle, 87. évfolyam 2. szám, 139., 150.)

⁶³⁴ Jelentés 2007-2013-as uniós támogatási ciklus zárásról és a 2014-20 indulásának helyzetéről, forrás: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-lenyege-az-hogy-az-allam-jol-helyezze-ki-az-unios-forrasokat> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

kedvezményezettsekhez. 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.”⁶³⁵ E tekintetben átfogó értékelést *Pogátsa Zoltán* és a Nyugat-Magyarországi Egyetem munkatársai adtak 2016. elején megjelent elemzésükben.⁶³⁶

Mindezeket egybe vetve – saját értékelésem szerint – az európai uniós támogatási rendszer felépítésének és működtetésének terve szinte teljes egészében megvalósult (90-100%).

2.2.1.5. Schengeni Program

Az Európai Tanács 2004. november 4-5-i ülésén fogadta el a „Szabadság, biztonság és jog érvényesülésének erősítéséről” szóló Hágai Programot,⁶³⁷ mely tartalmazta a 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamok ún. schengeni⁶³⁸ 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

⁶³⁵ Lásd ezzel kapcsolatban: NYIKOS Györgyi: *A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára* Pénzügyi Szemle, 58. évf. 2013/1. szám, 165-185.

⁶³⁶ FÁBIÁN Attila, POGÁTSA Zoltán (szerk.): *Az európai kohéziós politika gazdaságtana*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016.

⁶³⁷ A Hágai Program 2004-ben a bel- és igazságügyi együttműködés területén 2010-ig tíz beavatkozási területen (pl. menekültügy, határvédelem, útlevélek, vízumok) fogalmazott meg célokat. Forrás: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_hu.htm (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶³⁸ 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 menedéjogra 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.

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 rendészettechnikai 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 belső határ,⁶³⁹ 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.⁶⁴⁰ 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%).

⁶³⁹ SALLAI János: Államhatárok a Kárpát-medencében, *De iurisprudentio et iure publico*, jog- és politikatudományi folyóirat, II. évf., 2008/1. szám, 6.

⁶⁴⁰ Lásd például: <http://www.szervuszausztria.hu/ausztriapolitika/ausztria-belopolitika-hadsereg-hatar-55534.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

2.2.1.6. 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,⁶⁴¹ 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.⁶⁴² Ennek személy szerint három okát látom: egyrészt a legutóbbi konvergencia programok már egy stabilizált és növekedésre áttérített 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 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.⁶⁴³

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

⁶⁴¹ Forrás: https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2005-06/01_programme/hu_2006-09-01_cp_hu.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁴² 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.

⁶⁴³ Matolcsy György

<i>Beruházások</i>	-2,3	-4,2	0,3	5,2	3,5	11,7	3,5	8,0
<i>Munkanélküliség</i>	10,9	10,9	10,3	10,2	9,5	7,7	8,9	7,0
<i>Infláció</i>	5,2	5,7	4,2	1,7	3,0	-0,2	3,0	0,9
<i>Államháztartási egyenleg (hiány)</i>	-2,7	-2,3	-2,2	-2,5	-2,9	-2,5	-2,4	-2,0

26. ábra: a Széll Kálmán Terv 2.0-ban megfogalmazott makrogazdasági tervszámok és a tények összevetése (forrás: KSH, Eurostat⁶⁴⁴)

2.2.1.7. 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,⁶⁴⁵ 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;
- 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);⁶⁴⁶

⁶⁴⁴ A tervszámok tekintetében a forrás a Széll Kálmán Terv 2.0, míg a ténytérképek tekintetében a KSH (https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak), illetve Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>), utolsó letöltés: 2021.01.05.

⁶⁴⁵ Forrás: <http://magyarprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatás-fejlesztési-Program.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁴⁶ 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 (lásd 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)

- az intézkedési terv forrásháttere olyan európai uniós ún. kiemelt projektek formájában volt biztosított, amelyeket a kötelezettségvállalástól számított 2. év végéig meg kellett valósítani,⁶⁴⁷ 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,⁶⁴⁸ valamint az európai viszonylatban is extrém szigorú szabályozó közbeszerzési törvény⁶⁴⁹ keretei között kellett határidőn belül megvalósítani a Magyar 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 Magyar Program 33 intézkedése közül 2015-re 24 db megvalósult (72%).

2.2.1.8. 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 Magyar 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

⁶⁴⁷ Ez az EU-s támogatási keretrendeletben rögzített ún. „n+2”-es szabály. Lényege, hogy az adott évre allokkált keretet a tárgyévet 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.

⁶⁴⁸ Lásd 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. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

⁶⁴⁹ Lásd a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényt, illetőleg a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt (új Kbtv.).

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 Világgaazdasági Fórum 2018-2019. évi globális versenyképességi rangsorában e tekintetben Magyarország a 106. helyen helyezkedett el.⁶⁵⁰ Ezért is érdekes az elmúlt években lefolytatott tartalmi egyszerűsítési programok eredménye.

A Kormány a Magyar 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 Magyar 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 csökkentési cselekvési programjában⁶⁵¹ 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%-osra lejelentett teljesítés valós hatásai nehezen ítéltethők 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

⁶⁵⁰ A Világgaazdasági Fórum 2018-2019. évi globális versenyképességi rangsora, 271. oldal, forrás: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁵¹ Lásd 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: 2021.01.05.)

egységes módszertani háttér hiányában az eredményeket amúgy sem lehet térben és időben összevetni egymással.

2.2.2. 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 napjaink terjedő időre visszatekintve – mi jellemző Magyarországon.

A szervezetek generális tervmegvalósító képességével világszerte több évtizede foglalkoznak.⁶⁵² 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 Carnegie Mellon Egyetemen működő Szoftverfejlesztési Intézet dolgozta ki 1993-ban, az Amerikai Egyesült Államok Szövetségi Védelmi Minisztériumának támogatásával.⁶⁵³ 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. **Irányítottság szintje** (*managed*): ezen a fejlettségi szinten a szervezetenél valamennyi lényeges megvalósítási folyamat menedzselt, melyben kulcsszerepet játszanak egyes

⁶⁵² Lásd például: Robert. S. MONTJOY – Laurence J. O'TOOLE: *Toward a theory of policy implementation: an organizational perspective*, Public Administration Review, 1979/5. szám, 465.

⁶⁵³ Lásd: PAULK, Mark C., WEBER, Charles V., CURTIS, Bill, CHRISSIS, Mary Beth: *The capability maturity model: guidelines for improving the software process*. Software Engineering Institute Boston, Massachusetts, USA, Addison-Wesley, 1993.

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 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.⁶⁵⁴ *Mikro* szinten a végrehajtóképesség meghatározására egyelőre még inkább csak elméleti modellek születtek. Ezek egy része emellett nem is a szervezettel mint egésszel, hanem az azt alkotó alkalmazottak és vezetők összességének teljesítménymérésével (*performance management*) foglalkozik,⁶⁵⁵ és így sokkal inkább kapcsolhatók 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*)

⁶⁵⁴ Lásd az előző (2.2.1.) alfejezetben ismertetett „kormányzási képesség” fogalmat (*governmenet capacity*).

⁶⁵⁵ Például Karen FRYER – Jiju ANTONY – Susan OGDEN: "Performance management in the public sector", *International Journal of Public Sector Management*, 2009/6. szám, 478-498.

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.⁶⁵⁶ Ehhez kapcsolódik egy ugyancsak többször hivatkozott szervezeti elméleti elgondolás, az ún. szervezeti integrációs modell (*Organizational Integration Model*).⁶⁵⁷ 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 feltételez, amelyek ugyanakkor koránt sem voltak általánosnak mondhatók az elmúlt években. Mindazonáltal – ahogyan azt a 2.1.2 alfejezetben 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:
 - o humánpolitikai tervek (ezen belül kiküldetési és szabadságtervek),
humánerőforrás-fejlesztési tervek,
 - o informatikai fejlesztési és IT biztonsági tervek,
 - o Kommunikációs tervek;
- egyéb tervek, így például:
 - o ellenőrzési tervek,
 - o különböző intézkedési tervek (pl. ellenőrzési és integritás intézkedési tervek),
 - o esélyegyenlődési és fenntarthatósági tervek,
 - o programok, projekttervek.

⁶⁵⁶ Például Adel M. ALADWANI: "Change management strategies for successful ERP implementation," *Business Process Management Journal*, 2001/ 3. szám, 266-275.

⁶⁵⁷ Henri BARKI – Alain PINSONNEAULT: *A Model of Organizational Integration, Implementation Effort, and Performance*, *Organization Science*, XVI/2., 2005, 165-179.

2.2.2.1. *Intézményi stratégiák megvalósítása, munkaterv 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),⁶⁵⁸ 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.⁶⁵⁹

Arra vonatkozóan ugyanakkor nincsenek adatok, hogy jelenleg hány közigazgatási szervnek van intézményi stratégiája. Támponcot az Állami Számvevőszék – korábban már hivatkozott – éves integritás felmérései adnak,⁶⁶⁰ 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,⁶⁶¹ 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.

⁶⁵⁸ Államreform Operatív Program, 41. oldal, forrás: http://www.terport.hu/webfm_send/202 (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁵⁹ Lásd 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>)

⁶⁶⁰ Lásd: az Állami Számvevőszék Integritás Projektjének weboldalát (<http://integritas.asz.hu/asz>).

⁶⁶¹ *A közszféra integritásának elemzése új módszertan alapján*, összefoglaló tanulmány a 2018. évi Integritás felmérés eredményeiről, Állami Számvevőszék, 2019. május, forrás: https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/20190509_int_e.pdf?download=true (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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.⁶⁶²

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 elfogadni.⁶⁶³ 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.⁶⁶⁴
- 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-ellenőrzés⁶⁶⁵ vagy egy, a

⁶⁶² Ugyanott, 13.

⁶⁶³ Lásd a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet (KSIR-rendelet) 29.§ (1) bekezdését.

⁶⁶⁴ Ugyanott, (2) bekezdés.

⁶⁶⁵ 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

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 munkatervek 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 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.

2.2.2.2. Éves (elemi) költségvetési tervek megvalósítása

Ahogyan azt a 2.1.2. alfejezet is ismerteti, az államháztartási körbe tartozó intézmények éves költségvetési (üzleti) tervek alapján gazdálkodnak, stratégiai céljaik eléréséhez tehát az ezekben

végzi. Kormánydöntés, illetőleg a miniszterelnök utasítása alapján ugyanakkor a KEHI elnöke soron kívüli ellenőrzést is elrendelhet.

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 jelentéseiből⁶⁶⁶ 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.⁶⁶⁷ Ilyen esetekben az elmaradó bevételek jelentősen befolyásolhatják a közszféra intézményeinek feladatellátó 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 tárgyévben belül módosítania,⁶⁶⁸ 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,⁶⁶⁹ 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

⁶⁶⁶ Lásd 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.

⁶⁶⁷ Több olyan szervezetet is azonosíthatunk, amelyek éves kiadásuknak jelentős részét az adott évben beszedett bevételekből fedezik. Magyarországon Ilyen pl. a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ), illetőleg korábban ilyen volt a Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI), mely utóbbi 2019. április 1-jével a Lechner Tudásközpontba olvadt.

⁶⁶⁸ „A kormány sűrűn nyújt be módosítást a költségvetéshez: 2012-ben 10 ilyen témájú javaslatot fogadott el az Országgyűlés...”, forrás: *A magyar költségvetési rendszer álláthatósága 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: 2021.01.05.)

⁶⁶⁹ A témában lásd: KOTOSZ Balázs: *Megszorítások és lazítások – a rendszerváltás fiskális politikájának szerkezetéről*, Közgazdasági Szemle, LIII. évf., 2006. február, 158-174.

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 közigazgatásban álláspontom szerint a következők:

- *az államháztartásért felelős tárca kormányzaton belüli súlyának megnövekedése:* egy 10%-os évközbeli megszorítás egy intézmény esetében komoly érvágást jelenthet, amely – mivel a bázis alapon megtervezett működési kiadások viszonylag stabilak – éppen a szakmai programok forrásháttérét 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.⁶⁷⁰
- *„fünyírózás” okozta torzulások:* a rendszerváltozás óta eltelt időszakban Magyarországon a különböző fejezeteket érintően szinte mindig „fünyíró 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;⁶⁷¹

⁶⁷⁰ 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. Bárándy Péter igazságügy-miniszter.

⁶⁷¹ 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.

- mivel politikailag nehezen vállalhatók 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 teherrel járt, illetve, ha a támogatási kiírások az eredeti intézményi célok módosítását is szükségessé tették.⁶⁷²
 - amikor az újabb költségvetési kiigazításokkal már muszáj volt célba venni a személyi bér- és járulék-előirányzatokat, ugyanakkor a csoportos létszámleépítéseket az állami vezetők továbbra is igyekeztek elkerülni, egyes intézményekénél több esetben is bizonyos funkciók kiszervezése (*outsourcing*) mellett döntöttek.⁶⁷³ Megjegyzem, hogy utóbbit több esetben az 1.2.4. alfejezetben már bemutatott Új Közmenedzsment (New Public Management) közigazgatásfejlesztési paradigmával ideologizálták.
- **Rosszul ütemezett felhasználások:** nem csak Magyarországon, de más államokban⁶⁷⁴ is gyakorta problémát okoz az éves költségvetési tervek végrehajtásában a forrásfelhasználás ütemezés beli egyenetlensége. Ennek egyik következménye, hogy az előző évi beszámolók 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

⁶⁷² Erről a minisztériumok 2004 szeptemberében kaptak köriratot az akkori pénzügyminisztertől (saját feljegyzés).

⁶⁷³ 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 védtek a honvédségi laktanyákat.

⁶⁷⁴ Pl. Ljubljanában személyesen tapasztaltam a Szlovén Számvevőszék korrupciós kockázati kutatási eredményeinek bemutatásakor, hogy az állami szerződéskötések és kötelezettségvállalási állományok minden év novemberben meredeken megemelkednek.

elvonhatja. Ennek és a bázis alapú költségvetési tervezésnek köszönhető az „év végi pénzeső” néven ismert jelenség,⁶⁷⁵ melynek lényege, hogy a költségvetési év vége előtt a költségvetési szervek akkor is fel kívánják használni előirányzataikat, 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.⁶⁷⁶

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.⁶⁷⁷

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,⁶⁷⁸ 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 előirányzatainak teljesülését mutatja be.⁶⁷⁹ 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

⁶⁷⁵ Lásd például: *Jöhet az év végi pénzeső, még csak az éves terv 76 százaléka az államháztartási hiány*, Heti Világgazdaság, 2019. december 9., forrás: https://hvg.hu/gazdasag/20191209_Johet_az_ev_vegi_penzeso_meg_csak_az_eves_terv_76_szazaleka_az_allamhaztartasi_hiany (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁷⁶ Lásd: államháztartásról szóló 2011. évi XCXV. törvény (Áht.) 87.§.

⁶⁷⁷ Áht. 90. § (1) bekezdés

⁶⁷⁸ Lásd az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.) 58.§-át.

⁶⁷⁹ Ávr 161.§ (1)-(2) bekezdés

támogatásokkal, míg az állami tulajdonú társaságok számviteli beszámolójának elkészítésére az Áht.-ben meghatározott eltérésekkel előírásokat kell alkalmazni.⁶⁸⁰

Ahogy az a *makro* szintű állami tervezés és tervmegvalósítás kapcsán is megállapítható volt, Magyarországon a költségvetési gazdálkodás tervező, végrehajtó 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.⁶⁸¹

2.2.2.3. *Funkcionális tervek megvalósítása*

A közigazgatási szervek esetében nagyon változatos a kép a tekintetben, hogy mennyire dolgoznak ki – illetve valósítanak 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 elterjedtnek 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,⁶⁸² addig a közigazgatási szervek belső működéséhez kapcsolódó funkcionális tervek végrehajtása már olyan „belügye” az intézményeknek, amelyekről nem szívesen kommunikálnak. Emiatt

⁶⁸⁰ Áht. 7/A.§

⁶⁸¹ 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/minden-onkormanyzati-adossagot-atvallal-a-kormany-4076509/>, utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁸² Például az Állami Számvevőszék integritás felméréseiről készített éves jelentésekben (<https://felmeres.asz.hu/>).

dolgozatomban magam is csak saját tapasztalataimra, illetőleg néhány emblemikus kormányzati fejlesztés tanulságaira támaszkodhatok.

a) Humánerőforrás-fejlesztési tervek megvalósítása, humánerőforrás-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 még 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” – posztszocialista 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,⁶⁸³ illetve olyan intézményfejlesztésekre, melyek középpontjába a tervszerű emberi erőforrás-gazdálkodás került.

A fejlett nyugat-európai országokból importált humánerőforrás-gazdálkodási módszerek tehát jelentős részben az európai támogatásközvetítő rendszer közreműködésével érkeztek meg Magyarországra. A fejlesztések volumenét nem szabad alábecsülni, mivel az Európai Bizottság

⁶⁸³ 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 humántőkájének fejlesztésére az ÁROP keretében 24,8 millió eurót (6,7 milliárd Ft) kellett fordítani. (Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/360#>, utolsó letöltés: 2021.01.05.)

mindig is nagyon fontosnak tartotta, hogy a tagállamok a felhasznált fejlesztési források tekintélyes részét fordítsák a humán tőke fejlesztésére – sok esetben előnyben részesítve a humánerőforrás-fejlesztési projekteket a hagyományos infrastruktúra-fejlesztési beruházásokkal szemben.⁶⁸⁴

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 és a folyamatos kompetenciafejlesztésnek, 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.⁶⁸⁵ 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,⁶⁸⁶ melyben a Belügyminisztérium és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem első lépcsőben – 2017. július-november között – igényfelmérő és helyzetértékelő, kutatásokkal támogatott 115 közigazgatási

⁶⁸⁴ Lásd 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://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2043-Evaluation-of-European-Social-Fund-support-to-education/public-consultation> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁸⁵ Forrás: https://www.palyazat.gov.hu/2014_2020_as_operativ_programok_tarsadalmi_egyeztetese (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁸⁶ Forrás: <https://bmprojektek.kormany.hu/verseny> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

és rendvédelmi szervet. Ezt követte a fejlesztésekbe bevont intézményekkel közös módszertanfejlesztő munka, továbbá tankönyvek, oktatási anyagok elkészítése.⁶⁸⁷ 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.⁶⁸⁸

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.⁶⁸⁹ Ez ugyanakkor már a közigazgatási szervek informatikai fejlesztési elképzeléseinek megvalósítására vezet át bennünket.

b) Informatikai stratégiák és fejlesztési tervek megvalósítása, IT szolgáltatásmenedzsment

A közigazgatás intézmény (*mikro*) szintű tervmegvalósító képességét az info-kommunikációs szolgáltatások tekintetében valamivel könnyebb megítélni. Részint mert ez a szakmai

⁶⁸⁷ Vö. az 1.2.3. alfejezetben („A bevált menedzsment rendszerek (*management systems*) útja a tételes jogba”) a gyakorlati megoldások szabályozásba történő beépülésével kapcsolatban írtakkal.

⁶⁸⁸ Lásd a 2018. március 24-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen megtartott szakmai konferencián elhangzottakat. Forrás: <https://www.uni-nke.hu/hirek/2018/04/23/uj-humaneroforras-rendszerek-kialakitasa-a-cel> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁸⁹ Ugyanott.

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 szervezeteknek⁶⁹⁰ 2013. július 1. óta el is kell számolnia ezek teljesítésével az intézményvezetők felé,⁶⁹¹ 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 tervmegvalósító 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, hogy rendeletben⁶⁹² 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

⁶⁹⁰ 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 Számvevőszékre, *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.

⁶⁹¹ Ibtv. 11.§ (1) bekezdés h) pont.

⁶⁹² Lásd a későbbi 7/2013. (II. 26.) NFM rendeletet.

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.⁶⁹³ 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.⁶⁹⁴ 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 kistélepek 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:

- Önkormányzati ASP rendszer⁶⁹⁵ 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;

⁶⁹³ Forrás: NISZ Zrt, <https://nisz.hu/allas/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁹⁴ 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: 2021.01.05.)

⁶⁹⁵ 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/orsz%C3%A1goss%C3%A1-v%C3%A1lik-az-%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati-asp-rendszer> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

- az ún. Okos Város Platform,⁶⁹⁶ 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 feladatok ellátását is támogatja/támogatta;⁶⁹⁷
- az Elektronikus Anyakönyvi Rendszer (EAK Rendszer), mely a korábban papíron vezetett születési, halotti, házassági és a bejegyzett élettársi kapcsolati anyakönyvet egyetlen, személyhez kötött nyilvántartásként váltotta fel.⁶⁹⁸

2.2.2.4. Egyéb intézményi szintű tervek megvalósítása

Ahogy arról a 2.1.2.3. alfejezetben már szó esett, a közigazgatási szervek a humánerőforrás-gazdálkodási, valamint információtechnológiai fejlesztő és üzemeltető tevékenységükön túl egyéb terveket 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 problémába ütközik. Emiatt az alábbiakban alapvetően saját megfigyeléseimre és közigazgatási munkatapasztalataimra hagyatkozok.

a) 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,⁶⁹⁹ továbbá legalább egy belső ellenőrnek minden költségvetési

⁶⁹⁶ Lásd az NSCP Projekt keretében kidolgozott Nemzeti Smart City Technológiai Platformot, Nemzeti Mobilfizetési Zrt., forrás: <http://www.nscp.hu/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁹⁷ Az ÉTDR rendszert Miniszterelnökség által felügyelt Lechner Tudásközpont fejleszti és üzemelteti. Az ÉTDR 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: 2021.01.05.)

⁶⁹⁸ KÁRPÁTI Orsolya: *Az Elektronikus Anyakönyv és a Személyiadat- és Lakcímnnyilvántartás viszonyrendszere*, Új Magyar Közigazgatás, Budapest, 2018/4. 30-37., forrás: http://kozszo.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/4/04_tanulmanyok_E_anyakonyv.pdf utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁶⁹⁹ Bkr. 22.§ (1) bekezdés b) pont.

szervnek rendelkeznie kell,⁷⁰⁰ 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 Szervezete⁷⁰¹(BEMSZ) és a Pénzügyminisztérium⁷⁰² gondoskodik. Ugyancsak a pénzügyi tárca honlapján érhető el a belső ellenőrök hivatalos névjegyzéke.⁷⁰³

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 2.3. alfejezetben).

b) Különböző intézkedési tervek megvalósítása

Ahogy azt a 2.1.2.3. alfejezetben 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.

- 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 mindenképp 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

⁷⁰⁰ Ugyanott, 15-16.§

⁷⁰¹ Lásd a BEMSZ weboldalát: <https://www.iaa.hu/>

⁷⁰² Lásd 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.

⁷⁰³ Forrás: <https://allamhaztartas.kormany.hu/nevjegyzek> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

szervek az előzetes ellenőrzést követően kidolgozott intézkedési tervekben meghatározott feladatokat rendre végrehajtják az előírt határidőben.⁷⁰⁴

- 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 készíteneek – kockázatelemzésen alapuló – *korruptió-megelőzési intézkedési terveket*. A jelek arra utalnak, hogy a jogszabályi címzettek 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 közigazgatás-fejlesztésért és a rendészetért felelős miniszter számára.⁷⁰⁵ 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.⁷⁰⁶ Másfelől az Állami Számvevőszék nem csak eseti ellenőrzései alkalmával, de az éves rendszerességgű integritás felmérések⁷⁰⁷ alkalmával is nyilatkoztatja a kötelezett szerveket arról, hogy az Integritás-rendeletben foglaltakat végrehajtják-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 korruptió-megelőzési intézkedési tervek végrehajtásának egy harmadik indokát az adja, hogy a Nemzeti Közszerológati Egyetem időközben több száz integritástanácsadót képzett ki,⁷⁰⁸ akik mostanra kellő elméleti és gyakorlati módszertani ismereteket szereztek ahhoz, tervező és feladatvégrehajtó kötelezettségeinknek maximálisan eleget tudjanak tenni a rendelet által kötelezett államigazgatási szerveknél.

⁷⁰⁴ Lásd például az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési 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 végrehajtotta. Állami Számvevőszék, Budapest, 2020.02.26, 5., forrás: <https://asz.hu/storage/files/files/jelentes/2020/20037.pdf?download=true> (utolsó letöltés: 2020.02.29.)

⁷⁰⁵ Lásd az Integritás-rendelet 3.§ (2) bekezdésében írtakat:

⁷⁰⁶ Integritás-rendelet 3.§ (3) bekezdés.

⁷⁰⁷ Lásd az Állami Számvevőszék éves integritás felmérései során alkalmazott kérdőívet: <https://felmeres.asz.hu/login>

⁷⁰⁸ Lásd a Nemzeti Közszerológati Egyetem két éves képzésének leírását: <https://kti.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzesek/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/integritas-tanacsado/altalanos-informaciok> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

c) Esélyegyenlődési és fenntarthatósági tervek megvalósítása

Ahogy arról már korábban (lásd: 2.1.2.3. 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.”

⁷⁰⁹ Mivel a törvény megfelelő szankciókat kapcsol ezekhez az előírásokhoz, valószínűsíteni lehet, hogy a törvény személyi hatálya alá tartozó szervezetek teljesítik tervezési és tervmegvalósítási kötelezettségeiket. Ellenkező esetben az Ebktv. 14. §-a szerint a Hatóság⁷¹⁰ „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 kiinduló alapot jelenthet a Hatóság bírságolási gyakorlata, itt ugyanakkor sem a Hatóság éves beszámolóit, 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.⁷¹¹

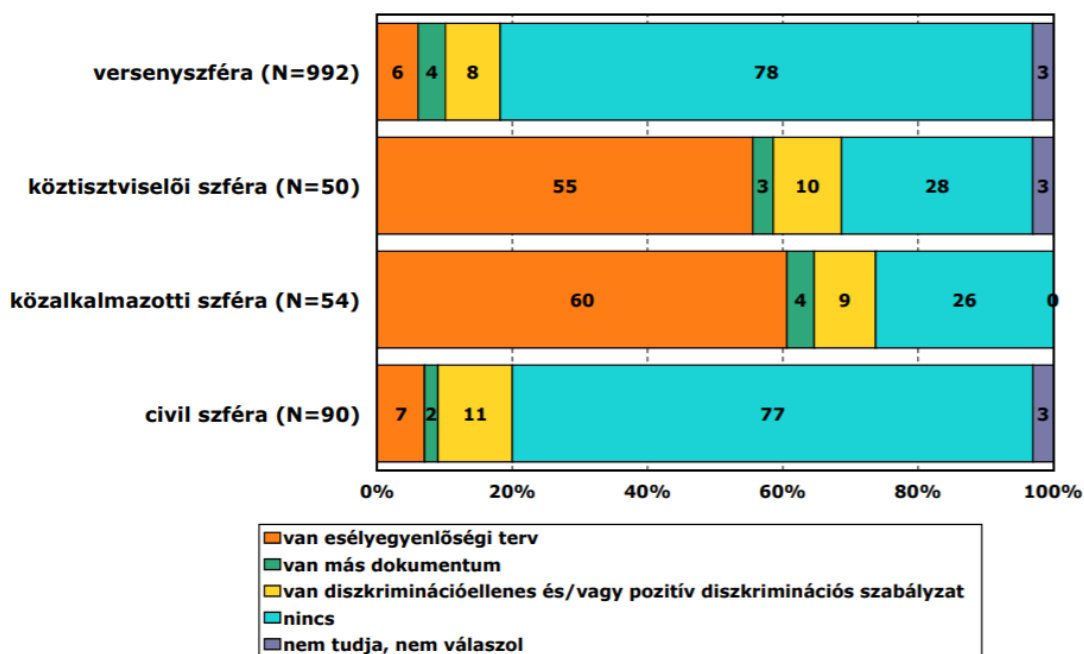
Ennél pontosabb képet ad egy, az esélyegyenlőségi tervek vonatkozásában 2013-ban elkészített átfogó hatásvizsgálat, mely megállapította, hogy az esélyegyenlőségi törvény hatályba léptetését követő tíz évvel a közigazgatási szervek többsége rendelkezett esélyegyenlőségi tervvel, ugyanakkor ez az arány az államigazgatáson belül csak 55%-os volt (a megkérdezettek 28%-a még tervvel sem rendelkezett).⁷¹²

⁷⁰⁹ Lásd az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 2003. évi CXXV. törvény 63.§ (4) bekezdését, valamint 31.§ (1) - (2) bekezdését.

⁷¹⁰ 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.

⁷¹¹ Lásd a hatóság jogeseteit: <https://www.egyenlobanasmod.hu/hu/jogesetek> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷¹² *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://www.egyenlobanasmod.hu/sites/default/files/kiadvany/eselyegyenlosegiterv_vegleges.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)



27. ábra: Az esélyegyenlőségi terv létezésével kapcsolatos kérdésre adott vezetői válaszok⁷¹³

A hatásvizsgálati jelentés megállapította, hogy az esélyegyenlőségi tervvel rendelkező szervezetek vezetőinek harmada-fele nem volt tisztában azzal, hogy az esélyegyenlőségi dokumentumban foglaltak megvalósítása mekkora többletköltséget jelent a szervezet számára.⁷¹⁴ 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,⁷¹⁵ 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 –

⁷¹³ Ugyanott, 17.

⁷¹⁴ Ugyanott, 25.

⁷¹⁵ Forrás: https://www.asz.hu/storage/files/files/bemutakozas/fenntarthatosagi_terv.pdf?download=true (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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.

d) 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,⁷¹⁶ mely a nettó befizető tagállamok 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 közszféra 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

⁷¹⁶ Lásd 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.

támogatáslebonylító rendszert. Az indok, hogy az Európai Bizottság hét Operatív Program esetében is rendszerszintű közbeszerzési szabálytalanságokat talált.⁷¹⁷

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?⁷¹⁸ A szerzők az okok között a második legfontosabbként 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 pártatlan működés. Ahhoz, hogy a projektervek megvalósítása hatékonyabb és eredményesebb legyen, álláspontjuk szerint a tagállami adminisztrációknak alapvetően ezeken a területeken kell előre lépniük.

2.3. 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-ciklus⁷¹⁹ 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 szttenderdeket tekintem, mert álláspontom szerint jelenleg ez a legkiérleltebb szakmai megközelítés a világon, illetőleg ebben van jelenleg a legmagasabb szintű, nemzetközi konszenzus.

⁷¹⁷ Lásd: *Uniós források: a magyar kormány bekalkulálta a pénzvisszatartást*, Inforstart.hu, 2019.11.14., forrás: <https://inforstart.hu/gazdasag/2019/11/14/unios-penzcsapok-a-magyar-kormany-bekalkulalta-a-koltsegvetesbe-a-penzvisszatartast> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷¹⁸ *Az EU támogatások mértéke és felhasználásuk hatékonysága*, Goethe Intézet, Mérték Médiaelemző Műhely, 2019. április, forrás: <https://www.goethe.de/ins/hu/hu/kul/sup/eur/21548370.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷¹⁹ Olyan öntökeletesítő fejlődési modell, amelynek megvalósítása során a 'Plan!' 'Do!' 'Check!' 'Act!' folyamatszakszok ciklikusan ismétlődnek (PDCA-ciklus). Magyarra fordítva: „Tervezés”, „Végrehajtás”, „Ellenőrzés”, „Beavatkozás” (TVEB-ciklus). Lásd erről az 1.2.2. alfejezetben írtakat.

Az ENSZ *quasi* szakosított szerveként működő Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (*International Organization of Supreme Audit Institutions– INTOSAI*)⁷²⁰ tehát az elmúlt évtizedekben kidolgozta és folyamatosan tökéletesítette a legfőbb ellenőrző szervezetek nemzetközi standardjait (lásd: ISSAI-rendszer⁷²¹), 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 a károk megtérüljenek, illetve, hogy lépéseket tegyenek az ilyen jogsértések elkövetésének megakadályozása, vagy legalábbis megnehezítése érdekében.”⁷²²

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”⁷²³), majd megkülönbözteti egymástól a *belső* és a *külső* ellenőrzést végző szervezeteket. 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.”⁷²⁴ 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.

⁷²⁰ Lásd a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének (*International Organization of Supreme Audit Institutions– INTOSAI*) hivatalos weboldalát: www.intosai.org

⁷²¹ Lásd: Legfőbb Ellenőrző Szervezetek Nemzetközi Standardjai (*International Standards for Supreme Audit Institutions – ISSAI*), forrás: <https://www.issai.org/>

⁷²² INTOSAI-P-1 Ellenőrzési Alapelvek, Limai Nyilatkozat, INTOSAI, Lima, 1977. 7., forrás: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_P_1_INTOSAI_P_10/INTOSAI-P-1_en.pdf, illetőleg magyar nyelven <https://asz.hu/hu/az-allami-szamvevoszek-ellenorzeseinek-szakmai-szabalyai> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷²³ Ugyanott, 5.

⁷²⁴ Ugyanott, 6-7.

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;”⁷²⁵
- a *pénzügyi* ellenőrzést (*financial audit*): amely annak meghatározására fókuszál, hogy egy adott szervezetről rendelkezésre álló pénzügyi információk összhangban állnak-e a pénzügyi beszámolókra vonatkozó előírásokkal és a generális jogszabályi előírásokkal;⁷²⁶
- 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.”⁷²⁷

A fentiek Magyarországon is normatív tartalmú fogalommeghatározások. Egyrészt, mert beépültek az állami számvevőszékről szóló törvénybe;⁷²⁸ 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.⁷²⁹) megkülönböztették még az ún. „folyamatba épített”, „előzetes”, „utólagos” és

⁷²⁵ Ugyanott 8. Megjegyzendő, hogy a szakirodalomban a teljesítmény-ellenőrzést szokás „Értéket a pénzért!” (*Value for Money! – VfM*) ellenőrzésként is hivatkozni.

⁷²⁶ A pénzügyi ellenőrzés alapelvei (ISSAI 200 *Fundamental Principles of Financial Auditing*), INTOSAI, forrás: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_ISSAI_400/issai_200/issai_200_en.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷²⁷ Lásd: ISSAI 400 *Compliance Audit Principles*, Magyar nyelven: *A megfelelőségi ellenőrzés alapelvei*, Állami Számvevőszék, 2015. július, forrás:

https://asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/Ellenorzes_szakmai_szabalyok_rendszere/10_a_megfelelosegi_ellenorzes_alapelvei.pdf?download=true

⁷²⁸ Lásd az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 3-5.§ és 23.§-át.

⁷²⁹ Lásd 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.

„vezetői” ellenőrzéseket (lásd: FEUVE-rendszer⁷³⁰). Napjainkra azonban – a belső kontroll rendszerek fejlődésével – ez a régi szabályozási megközelítés meghaladottá vált – éppen a jelen dolgozat 1.2.6. alfejezetben is hivatkozott COSO-módszer⁷³¹ 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 elveit és elemeit.⁷³² 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.⁷³³ 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.”⁷³⁴ *Varga Zs. András* szerint a „vezetés,” „irányítás,” „felügyelet” és „ellenőrzés” fogalmak közötti különbségtétel, illetve ezeknek

⁷³⁰ 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.

⁷³¹ 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.

⁷³² A belső kontrollrendszer egy olyan folyamatrendszer, amely tartalmazza azokat az elveket, eljárásokat, amelyeket a költségvetési szerveknek kell kialakítania 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. (Lásd a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) 3-5.§-át.)

⁷³³ *PATYI András: A közigazgatási működés jogi alapjai*, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai, II. kötet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 83.

⁷³⁴ *SZAMEL Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1963, 163.

a kontrollformáknak az egymáshoz való viszonya hosszú ideig vitatott volt, “ám egy ideje ez a kérdés rendezettnek tűnik.”⁷³⁵

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, 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.⁷³⁶ Ez a fajta „ellenőrzés” fogalom tehát sokkal közelebb áll a mai „kontrolling” (*controlling*) fogalomhoz,⁷³⁷ 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.

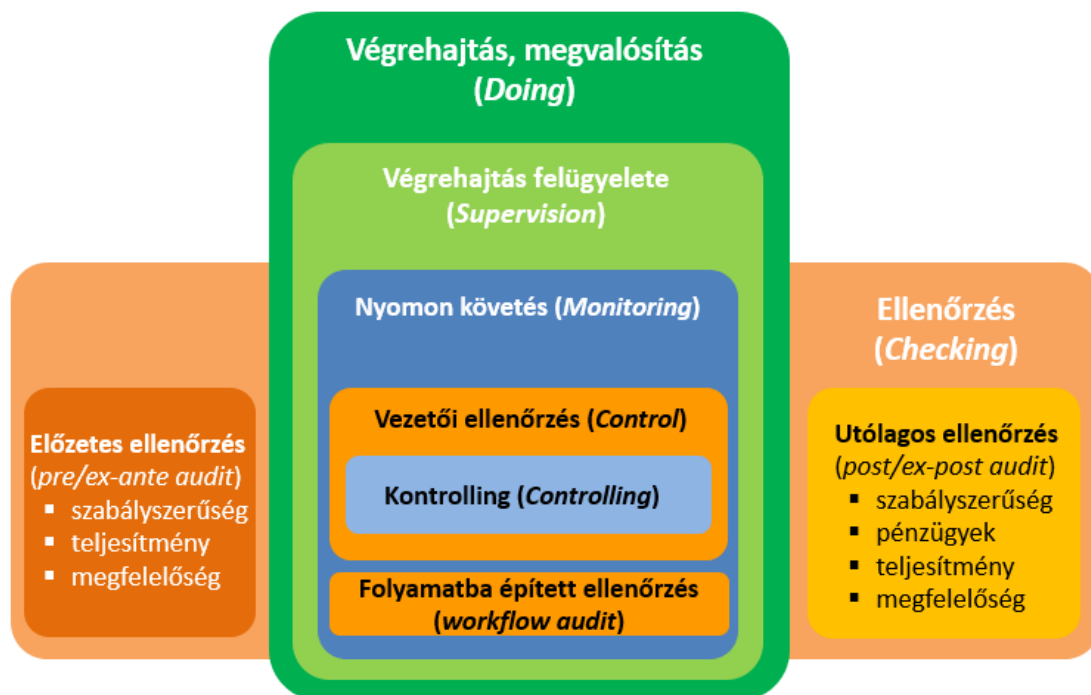
Végezetül a fenti „ellenőrzés” és „felügyelet” fogalmaktól el kell választanunk a „nyomon követés” azaz a „monitoring” fogalmát is, mely szorosan kapcsolódik a tervek végrehajtásának fázisához. Igazából – egyfajta vezetői funkcióként – része is a végrehajtásnak. Ugyanúgy

⁷³⁵ „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. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei, a kontrollmechanizmusok elmélete*, a magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai VII. kötet, szerkesztő: PATYI András, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 37.

⁷³⁶ *Henri FAYOL: Administratiion Industrielle et Général*, 1916 (Ford.: *General and Industrial Management*, J. STORRS, 1949), in. Daniel A. WREN, T. SASAKI (szerk.) *Henri Fayol and Process School*, Pickering & Chatto Publishers, London, 2004., V. fejezet: *Elements of Management*.

⁷³⁷ Az IFUA Horváth & Partners GmbH nemzetközi tanácsadó vállalatot alapító HOVÁTH Péter – controlling atyja – szerint: „A controlling olyan funkciókat átfogó irányítási eszköz, amelynek a feladata a tervezés, az ellenőrzés és az információ-ellátás összehangolása.” (Lásd: HORVÁTH & Partners: *Controlling – Út egy hatékony controllingrendszerhez*, Complex Kiadó, Budapest, 2009.

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.



28. 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.

2.3.1. 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. Visszaulva 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 műszerfalán 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 leghatékonyabb 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.”⁷³⁸ „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 véghezvitelében

⁷³⁸ HAVASI Éva: *Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei*, Statisztikai Szemle, 85. évf. 8. szám, 678.

is.”⁷³⁹ Ahhoz azonban, hogy az indikátor a „Miért?” kérdésre is választ adjon, a mért eredményt kontextusba is kell helyezni. Ekkor keletkezik 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*⁷⁴⁰) lehetőségeire, a tömeges adatfeldolgozás és adatelemzés (*Big Data*⁷⁴¹), vagy a számítástechnikai „felhő alapú” adattárolás (*Cloud Technology*⁷⁴²) elterjedésére, de egyre inkább a robotizált folyamat-automatizációra (*Robotic Process Automation – RPA*⁷⁴³) – és ebbe szervesen beépülve a Mesterséges Intelligenciára (*Artificial Intelligence – AI*⁷⁴⁴) is – tekintettel kell lenniük a döntés-előkészítés lehetőségeinek mérlegelésekor.

⁷³⁹ Ugyanott.

⁷⁴⁰ 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 hálózatra kötött „intelligens” eszközöket takar, amelyek beépített szenzoroknak köszönhetően képesek adatot gyűjteni. (Forrás: <https://www.businessinsider.com/internet-of-things-devices-examples>)

⁷⁴¹ 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/biggest-data-challenges-might-not-even-know/> (Utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷⁴² 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://azure.microsoft.com/hu-hu/overview/what-is-cloud-computing/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷⁴³ 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/rpa/robotic-process-automation>, utolsó letöltés: 2021.01.05.) Lásd még: SÁNTHA György – TANÁCS Zoltán: „Robotoljanak csak a robotok!” Világgazdaság, 2018. február 12., forrás: <https://www.vg.hu/velemenyn/robotoljanak-csak-robotok-2-792427/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷⁴⁴ 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, László (szerk.): Oxford számítástechnikai értelmező szótár, Novotrade Kiadó, 1989.) Lásd még: Z. KARVALICS László: *Mesterséges intelligencia – a diskurzusok újratervezésének kora*, Információs Társadalom, szaktudományos folyóirat, 2015. XV. évf./4. szám.

A továbbiakban az állami tervek megvalósításának nyomon követésére létrehozott szabályozási és intézményi megoldásokat a közigazgatás rendszerének egészére vonatkoztatva – *makro szinten* – vizsgálom.

2.3.1.1. 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 Közzolgálati 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.

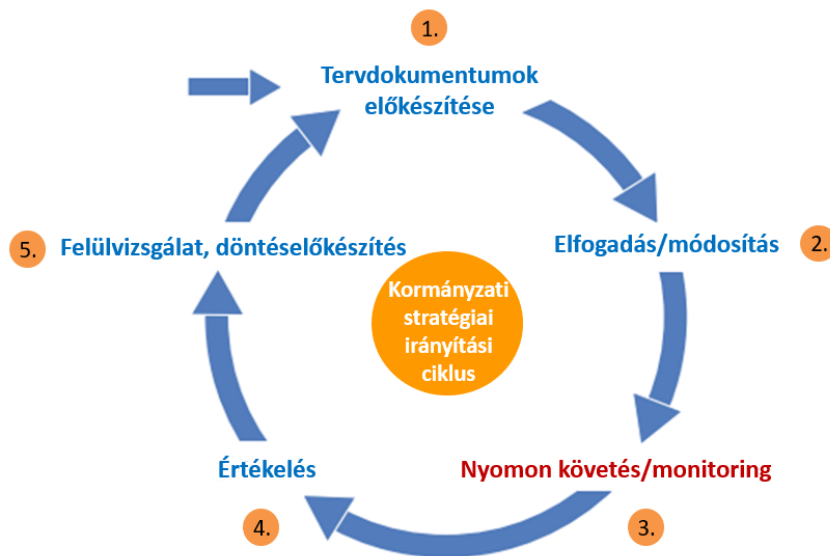
a) A kormányzati stratégiai tervdokumentumok nyomon követése a KSIR-rendelet szerint

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, monitorozó⁷⁴⁵ 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 meghatározott

⁷⁴⁵ Megjegyezzük, hogy a KSIR-rendelet nem ismeri a „monitoring” vagy „monitorozás” kifejezést, helyette következetesen a magyar „nyomon követés” fogalmat alkalmazza.

eljárásrend alapján ismétlődő tevékenységeire épül. Ezt a *makro* szintű stratégiai menedzsmentciklust az alábbi ábrával szemléltetjük.



29. 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 az 1.2.2. alfejezetben 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.”⁷⁴⁶ 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 minőségpolitikaért és személyzetpolitikaért felelős miniszternek – „a többi miniszterrel, valamint a Miniszterelnöki Kormányirodát vezető közigazgatási államtitkárral való együttműködésben.” Egy ilyen dokumentum – amely tehát útbaigazítást adna 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

⁷⁴⁶ KSIR-rendelet. 7.§ 6. pont

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 kétségtől „az adat az új olaj.”⁷⁴⁷ 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. Pontosan ehhez nyújtani 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 Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban is,⁷⁴⁸ 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 újrahaznosításához 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 gyakorlatok figyelembevételével” – készítsen társadalmi-gazdasági hasznokat számszerűsítő modellt is tartalmazó fehér könyvet egy, a közadatok újrahaznosítását elősegítő egységes kormányzati adatpolitika megalapozására, és azt bocsássa szakmai és társadalmi

⁷⁴⁷ Az eredeti hivatkozások Clive Humby amerikai matematikusra (2006), illetve Ann Winbladra a Hummer&Winblad befektetőcég tulajdonosára mutatnak. Lásd: Michael HAUT: „Data is the New Oil” - A Ludicrous Proposition, Medium Corporation, 2016, forrás: <https://medium.com/project-2030/data-is-the-new-oil-a-ludicrous-proposition-1d91bba4f294> (utolsó letöltés: 2019.10.31.)

⁷⁴⁸ Lásd 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 jobbra tenni, ami az esetek többségében – hiszen a feladat-végrehajtás maga eszköz – nem jelent mást, mint az új viszonyokhoz történő optimális alkalmazkodást.” (Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0, 18.)

vitára. Bár a nemzeti adatpolitikáról szóló fehér könyv elkészült,⁷⁴⁹ és a Miniszterelnökség 2016. év elején társadalmi vitára is bocsátotta,⁷⁵⁰ 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 cípelte 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 feladatkiosztások 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 közigazgatásban jogszabály fogja előírja az egyes szervezetek számára saját adatmenedzsment rendszerek kialakítását, melynek lépéseire vonatkozóan 2019-ben már konkrét javaslatok⁷⁵¹ is készültek.

A kormányzati stratégiák és a szakigazgatási szakpolitikai programok megvalósulásának KSIR-rendelet szerinti folyamatos nyomon követése nem történik meg jelenleg, illetőleg csak eshetőlegesen – sziget szerű megoldásokban – része a kormányzati szervek által követett mindennapi gyakorlatnak. Ezt az ürt átmenetileg jól kipótolja azonban egy, a Belügyminisztérium és a Nemzeti Közszerolálati Egyetem által a Jó Állam megvalósulásának

⁷⁴⁹ forrás: http://www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher_konyv.zip#!DocumentBrowse (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷⁵⁰ 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, 2017/1. szám, 46-52.

⁷⁵¹ SÁNTHA György: *Közigazgatási adatmenedzsment – a megvalósítás lehetséges lépései*, Új Magyar Közigazgatás, 2019/4. szám, 58-68.

mérésére bevezetett komplex mutatószám-rendszer. A továbbiakban érdemes ennek ismertetésére áttérni.

b) A Jó Állam Mutató Rendszer (JÁM)

A 2011-ben felállított Nemzeti Közzolgálati Egyetemen – a Magyar 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.⁷⁵² A Jó Állam Kutatóműhely által kidolgozott Jó Állam Mutatók (JÁM) az aktív, cselekvőképes kormányzás felfogását kívánják értelmezni és mérhetővé tenni.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem által követett módszertan lényege, hogy előzetesen meghatározták az alábbi hat hatásterületet, melyek segítségével a jó államon belül az egyes kormányzati képességeket – erősségek, illetőleg gyengeségek szerint – mérik:

1. biztonság és bizalom a kormányzatban,
2. közösségi jóllét,
3. pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség,
4. fenntarthatóság,
5. demokrácia,
6. hatékony közigazgatás.

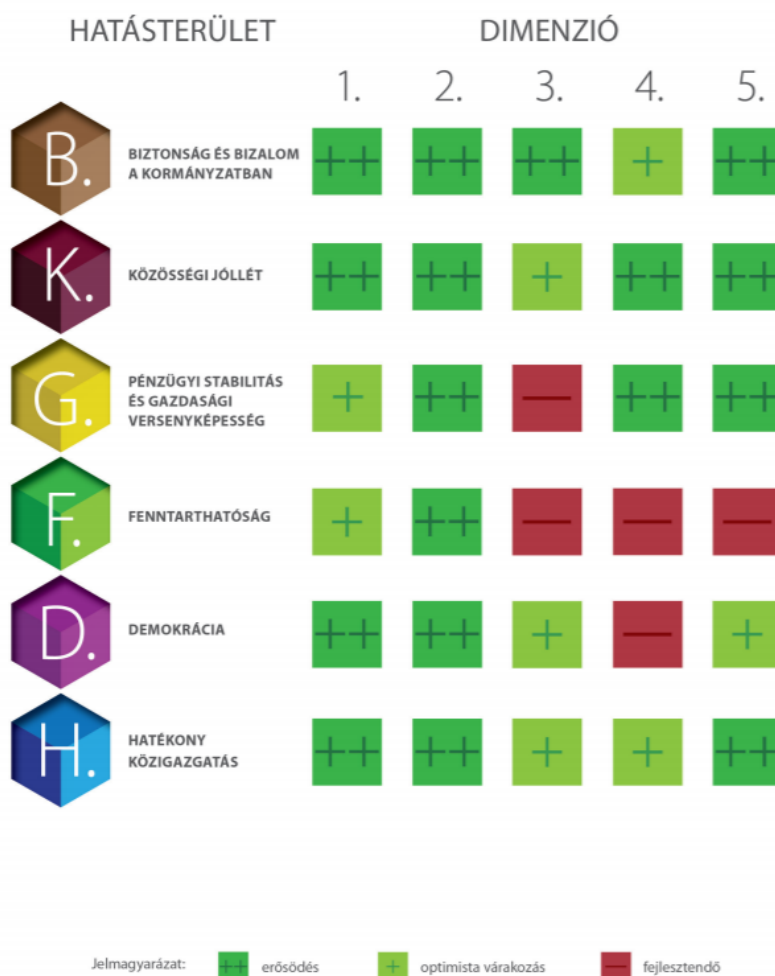
A fenti hat hatásterületen belül dimenziókat határoztak meg. „Míg egy-egy hatásterület nagyobb, általános témára vonatkozik, addig a dimenziók az adott hatásterületen belül a legmarkánsabb, konkrét jelenségeket ragadják meg.”⁷⁵³ A Jó Államot monitorozó rendszer legalsó szintjén az egyes dimenziókhoz tartozó indikátorok jelennek meg, melyek túlnyomó részt hiteles, hivatalos adatforrásból származnak, így – egyes nemzetközi szervezetek módszertanaival ellentétben – minimális mértékben tartalmaznak szubjektív elemeket. Összességében a Jó Állam Jelentések struktúráját „egy $6 \times 5 \times 5$ -ös mátrix alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt indikátor tartozik.”⁷⁵⁴

⁷⁵² KAISER Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2019 – Első változat*, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2019, Bevezetés 6., forrás: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2019-elso-valtozat/>

⁷⁵³ Ugyanott 7.

⁷⁵⁴ Ugyanott.

JÓ ÁLLAM MOZAIK



30. ábra: Jó Állam mozaik (Jó Állam Jelentés, NKE, 2019)⁷⁵⁵

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

⁷⁵⁵ Forrás: Jó Állam Jelentés – első változat, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2019, https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf (utolsó letöltés. 2021.01.05.)

a kormányzati képességek, ezen keresztül a kormányzati teljesítmény meghatározott időintervallumban történő változásairól.”⁷⁵⁶

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.”⁷⁵⁷

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 Köszolgálati 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 támogatáslebonnyolító rendszer használja, a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) keretében megvalósított támogatási konstrukcióknak (pályázatoknak, kiemelt projekteknek) ugyanis kötelező vállalásokat tenniük meghatározott Jó Állam Mutatók teljesítésére.

c) 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

⁷⁵⁶ Ugyanott, 6.

⁷⁵⁷ Ugyanott.

szabályozást⁷⁵⁸ követve – monitoring bizottságok felállítását írja elő az EU-magyar Partnerségi Megállapodás, valamint a 2014 és 2020 között működő 10 db Operatív Program⁷⁵⁹ 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 érdekképviselők 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.⁷⁶⁰

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 továbbvitelének feltétele a monitoring bizottságok jóváhagyó döntése (pl. források átcsoportosítása, Operatív Program módosítása).⁷⁶¹

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-ből, az Átmeneti Támogatásból, a Schengen Alapból, az Európai Gazdasági Térség és Norvég Finanszírozási Mechanizmusból, valamint az ezekhez társuló hazai forrásokból megvalósuló programokkal és projektekkal kapcsolatos végrehajtási és kifizetési menedzsment, monitoring, valamint ellenőrzési, szabálytalanságkezelési és számviteli feladatokat támogató információtechnológiai rendszer.”⁷⁶² Az EMIR mostanra egy hatalmas nyilvántartás, mely több százezer kedvezményezett, illetőleg európai uniós támogatású projekt adatait tartalmazza, és amelyet az

⁷⁵⁸ Lásd az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendeletét, a 1307/2013/EU rendeletet (KAP-rendeletet), valamint a 223/2014/EU rendeletet.

⁷⁵⁹ 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)

⁷⁶⁰ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 29.§ (3) bekezdés, 30.§ (2) bekezdés.

⁷⁶¹ Lásd pl. 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 42.§ (4) bekezdés, 57.§ (1) bekezdés

⁷⁶² 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet, 2.§ 4. pont

Innovációs és Technológiai Miniszter által felügyelt, állami tulajdonú Új Világ Nonprofit Kft.⁷⁶³ működtet az ún. Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer (FAIR)⁷⁶⁴ 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,⁷⁶⁵ ill. más tagállamokkal összehasonlítva – álláspontom szerint Magyarországon megfelelően működnek, a hazai támogatásközvetítő rendszer folyamatosan magas arányban szerződi, illetve hívja le az európai uniós támogatásokat.⁷⁶⁶ 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 megvizsgálandó kérdés.⁷⁶⁷

⁷⁶³ 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/>)

⁷⁶⁴ 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet, 2.§ 7. pont

⁷⁶⁵ 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.

⁷⁶⁶ 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-2-1470133/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷⁶⁷ A témában lásd pl.: JOBBÁGY Valér: *A mérés-értékelés szerepe: a szakpolitika-alapú kormányzásban, közgazdálkodásban és a közszolgáltatások nyújtásában*, Vezetéstudomány, 2010. március, 41. évf./3. szám, 43-49., illetőleg 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.

d) 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.⁷⁶⁸ 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.⁷⁶⁹

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 nyilvántartása 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”.⁷⁷⁰

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

⁷⁶⁸ A feladatot a közfeladatok felülvizsgálatáról szóló 2229/2006. (XII. 20.) Korm. határozat írta elő.

⁷⁶⁹ Forrás: <https://docplayer.hu/1584300-A-kozfeladatok-katasztere.html>, (utolsó letöltés: 2021.01.05.) illetőleg saját egykori feljegyzések alapján.

⁷⁷⁰ Lásd: “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://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/hat-nyolc-szazalekot-is-megsporolnak-a-kim-nel-4156171/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

szóló 45/2018. (III. 19.) Korm. rendeletet. A jogszabály 2. § (1) bekezdése értelmében a közfeladat-katasztert 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,⁷⁷¹ 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 féléves 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.”⁷⁷² 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 szervezetrendszer számára, így a feladatok nyomon követése lényegében a kormányhatározatokban foglaltak folyamatos figyelemmel kísérésevel 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 Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program megvalósítását 2011 és 2012 között egy, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára által felállított intézményközi monitoring

⁷⁷¹ Lásd: <https://kfk.pest.gov.hu/kozfeladat> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷⁷² Lásd a Kormány Ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 4. pontját.

bizottság (Magyary Nyomon Követési Munkacsoport) két heti rendszerességgel kísérté 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.

2.3.1.2. Intézményi (mikro szintű) nyomon követő (monitorozó) funkciók

Mikro szinten az intézményi szintű stratégiák, funkcionális (pl. humánerőforrás-fejlesztési, informatikai, kommunikációs stb.) stratégiák, valamint a különféle, programok, projektek és munkatervek 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 követésére alkalmas, ún. szolgáltatási szintekre létrehozott megállapodás (*Service Level Agreements – SLA*) rendszer, ismertebb nevén: „SLA-rendszer.”

a) 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 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 vezetékszszakaszok időszakos felújítása és a régi előregedő infrastruktúra tervszerű kiváltása.

Bármilyen is legyen ez az arány, napjainkban már a közigazgatásban is széleskörűen elterjedt gyakorlat, hogy az egyes szervezetek feladataikat lista szerűen 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 „Feladatnaptár” 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.

b) Szervezeti kontrolling rendszerek kialakítása és működtetése:

Ahogy az egyik integrált vállalatirányítási szoftvergyártó cég ügyvezetője az elmúlt években megjegyezte: „Kontrolling nélkül csak könyvelés van, fejlődéshez gazdálkodási adatok kellenek.”⁷⁷³ 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.”⁷⁷⁴

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.⁷⁷⁵ Ezekbe a rendszerekbe napjainkba a vállalatok

⁷⁷³ Forrás: Servantes: <https://www.servantes.hu/vezetoi-informacios-rendszer/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷⁷⁴ PUCSEK József: Pénzügyi és számviteli kontrolling, Nemzeti Tankönyvtár, 2013.

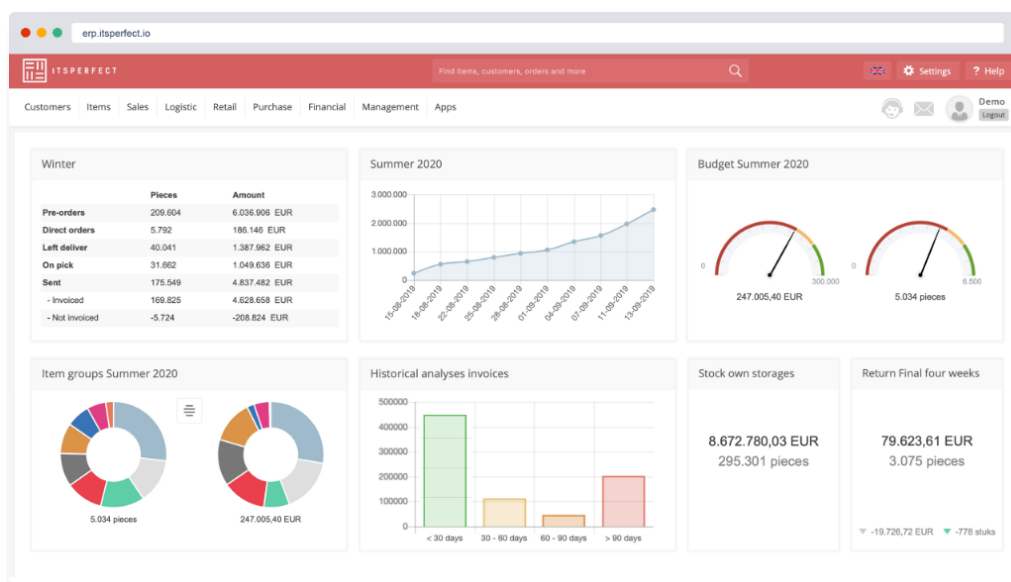
⁷⁷⁵ Az ERP kifejezést először a Gartner Tanácsadó használta. Lásd erről részletesebben: Heather HARRELD: *Extended ERP technology reborn in B2B*, Computerworld, USA, 2001 forrás: <https://www.computerworld.com/article/2583660/extended-erp-technology-reborn-in-b2b.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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.



31. ábra: az ERP rendszerek logikája (forrás: SHT Global)

A képkalkuláció 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.



32. 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 kontrollinggal Magyarországon először *Kárpáti József* foglalkozott részletesebben. Az ezzel kapcsolatos magyar valóságot jól szemlélteti 2013-ban publikált doktori értekezésének bevezetője:⁷⁷⁶ „...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 kontrolling 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 folyamatalapú kontroll alapvető gyengeségeire és az állam szintjén rendszerbe foglalt makroszintű, tudományos igényű értékelés elmaradására vezethetők vissza.”⁷⁷⁷

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.”⁷⁷⁸

A magam részéről meggyőződéseem, 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

⁷⁷⁶ KÁRPÁTI József: *Közigazgatási kontrolling: új típusú tervezési és értékelési megoldások a közigazgatási szervek és az állam működésében*, Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. 2013, 11.

⁷⁷⁷ Ugyanott, 14.

⁷⁷⁸ Ugyanott, 15.

a kormányhivatalok esetében – a 300 db-ot is meghaladja.⁷⁷⁹ 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 ezredfordulót 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.

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 projektben⁷⁸⁰ 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

⁷⁷⁹ 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://direktexpo.kh.gov.hu/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷⁸⁰ Lásd: „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: 2021.01.05.)

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 öntökeletesítő folyamatciklusok a magyar közigazgatásban.

c) 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 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 elkerülhetők 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 jelennek 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.⁷⁸¹ Megjegyzendő, hogy a Posta ugyanezeket az SLA-kat tükrözi vissza a postai közreműködőkkel általa kötött koncessziós szerződésekben.⁷⁸²
- 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.⁷⁸³

⁷⁸¹ Lásd 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.

⁷⁸² Ugyanott, 2.§ 33. pont.

⁷⁸³ Lásd a kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet 5.§-át.

2.3.2. 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 nem kívánok jobban elmélyedni, éppen csupán egy gyors áttekintést adok az Állam *makro* és *mikro* szintű végrehajtást, illetőleg terv-megvalósítást ellenőrző és felügyelő funkcióiról.

2.3.2.1. *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,⁷⁸⁴ 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. Ehhez képest magam a 2.3 alfejezet 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

⁷⁸⁴ VARGA ZS. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei, a kontrollmechanizmusok elmélete*, a magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai VII. kötet, szerkesztő: PATYI András, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 37

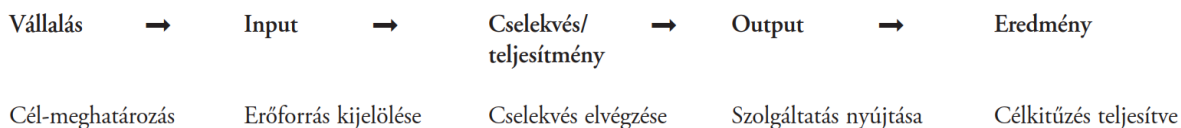
figyelembevételével az alábbi *makro* szintű tervmegvalósítást ellenőrző állami tevékenységeket tartom fontosnak kiemelni:

- az Állami Számvevőszék által folytatott teljesítményellenőrzések;
- a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzései;
- az állami tervező rendszer feletti szakmai felügyelet.

a) 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 közpénz-felhasználás gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét értékelő teljesítmény-ellenőrzések.⁷⁸⁵

Az INTOSAI standardok a teljesítmény-ellenőrzést az alábbi input-output modellt követve definiálják.⁷⁸⁶



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

⁷⁸⁵ SÁNTHA György: *A gazdaságos, hatékony és eredményes állami feladatellátás tesztje - a teljesítmény-ellenőrzésben rejlő lehetőségek*, Új Magyar Közigazgatás, 3. évf./2. szám, 2010, 15.

⁷⁸⁶ Ugyanott, 20.

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 aránya. Az ÁSZ 2020. első félévi ellenőrzési tervében⁷⁸⁷ 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.”⁷⁸⁸ Ezzel pedig eljutottunk a monitoring funkciók bemutatásánál is kiemelt „probléma-gyökérhez,” nevezetesen, hogy a magyar közigazgatás működése egyelőre – álláspontom szerint a szervezeten 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.”⁷⁸⁹ 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.

⁷⁸⁷ Az Állami Számvevőszék 2020. első félévi ellenőrzési terve, 2019. december, forrás: https://asz.hu/storage/files/files/Tervek/Ellenorzesi_terv/ellenorzesi_terv_2020_i_felev.pdf?download=true (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷⁸⁸ „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/jo-indikatorok-mint-a-kozpenezek-tervezesenek-es-hatekony-felhasznalasanak-feltetelei-cimmel-tartott-eloadast-domokos-laszlo> (utolsó letöltés: 2021.01.05.) A témában lásd még: 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: 2021.01.05.)

⁷⁸⁹ LACZKOVICH Rita: Hogyan támogatja a teljesítménymérés a szervezetfejlesztést?, 2018. július 3., ÁSZ Hírportál, forrás: <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/hogyan-tamogatja-a-teljesitmenymeres-a-szervezetfejlesztest> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

b) 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.

A KEHI szerepe a *makro* szintű tervező és tervmegvalósító közigazgatási rendszer megerősítésében álláspontom szerű 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,⁷⁹⁰ melyhez képest a módszeres hatásvizsgálatok száma és aránya a kormányzati döntés-előkészítésben elenyésző;
 - a Jat. felhatalmazása⁷⁹¹ 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

⁷⁹⁰ Lásd 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.”

⁷⁹¹ Lásd a Jat. 30.§ (3) bekezdését.

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;
- a közfeladatot ellátó szerveknek 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;⁷⁹²
- a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény (Közzadatok 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 szerint⁷⁹³ – 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 biztositó szervnek csak töredéke készítette el ezeket a szabályzatokat.⁷⁹⁴

Álláspontom szerint a fenti jogszabályok tartalmuk és formájuk szerint is korszerű szabályozást tartalmaznak, ezért célszerű lenne alaposabban is körüljárni, hogy a meglévő szabályok

⁷⁹² Lásd a nemzeti adatpolitikáról szóló fehér könyvet megalapozó tanulmányt: 155-156., forrás: <https://hirlevel.egov.hu/tag/feher-konyv-a-nemzeti-adatpolitikarol/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷⁹³ Ugyanott, 172-178.

⁷⁹⁴ Forrás: Belügyminisztérium, Elektronikus Ügyintézési Felügyelet, <https://euf.gov.hu/nyilvantartas-elektronikusan-intezheto-ugyekrol> illetőleg <https://euf.gov.hu/adat-es-iratmegnevezesek-jegyzeke> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

figyelman kívül hagyásának mi a pontos oka? Ismeret- vagy kompetenciahiány, időhiány, rossz folyamatok / nem megfelelő eljárás-szabályozás, döntéshozói igények/elvárások hiánya, szankciók/ösztönzők hiánya?

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 várni 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 öntökeletesítés 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.

c) Az állami tervező rendszer feletti szakmai felügyelet

Mint ahogyan az a 2.1.-es alfejezetben 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 tapasztalataim⁷⁹⁵ 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 döntéselőkészítéshez 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

⁷⁹⁵ Pályafutásom során 5 évig dolgoztam vezetőként Közigazgatási Államtitkári Hivatalban, illetőleg Miniszteri Kabinetben, 2004 és 2018 között több alkalommal vettem részt Közigazgatási Államtitkári Értekezleten

létfontosságú információs rendszerek, valamint egyes elektronikus kereskedelmi szolgáltatások tekintetében.

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,⁷⁹⁶ illetőleg a ilyen tartalmú kormány-előterjesztések egyeztetésének és benyújtásának koordinálásában.

2.3.2.2. *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.

a) 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 hajtsák 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.⁷⁹⁷

⁷⁹⁶ A nyilvántartás publikus felületről nem érhető el.

⁷⁹⁷ A folyamatrendszer működtetésében az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók a következők: Teljesítmény-ellenőrzési módszertan, Rendszerellenőrzési módszertan forrás: <https://allamhaztartas.kormany.hu/download/f/ca/01000/Teljes%C3%ADtm%C3%A9ny->

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 2.1.2.3. alfejezetben 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 miniszter (penzügyminiszter) felé.⁷⁹⁸

A Pénzügyminisztérium iránymutatása szerint –a korábban már említett európai uniós és az időközben többször átdolgozott COSO⁷⁹⁹ belső kontroll módszertant követve – a belső kontrollrendszer az alábbi öt elemből épül fel:⁸⁰⁰

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 tulajdonú vállalatoknak stb.) az aktuális

[ellen%C5%91rz%C3%A9si%20m%C3%B3dszertan.doc](https://allamhaztartas.kormany.hu/download/e/ca/01000/Rendszerellen%C5%91rz%C3%A9si%20m%C3%B3dszertan.doc), illetve <https://allamhaztartas.kormany.hu/download/e/ca/01000/Rendszerellen%C5%91rz%C3%A9si%20m%C3%B3dszertan.doc> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁷⁹⁸ Erről lásd később a 2.4.2. alfejezetben.

⁷⁹⁹ Lásd: *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.

⁸⁰⁰ 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.

módszertani iránymutatás szerint⁸⁰¹ az alábbi területekre kell a folyamatos nyomon követő, monitorozó tevékenységüket 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.

b) 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*) jellegűk, 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 és költségvetési, a beszerzési, a személyügyi, valamint az informatikai és kommunikációs területet.

⁸⁰¹ Lásd: „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/Terv%20%C3%A9s%20Besz%C3%A1mol%C3%B3%20%C3%9Atmutat%C3%B3_2019_k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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 projektszponzor” 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 standardokat⁸⁰² 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.

⁸⁰² Lásd pl. a PMBoK a PRINCE2 módszert vagy az ISO 21500:2012 projektmenedzsment szabványt.

2.4. Értékelés, beavatkozás ('Evaluation'/'Action')

Ebben az alfejezetben az vizsgálom, hogy a PDCA-ciklus⁸⁰³ 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 „evaluáció”-ra, mások „evalváció”-ra fordítottak.

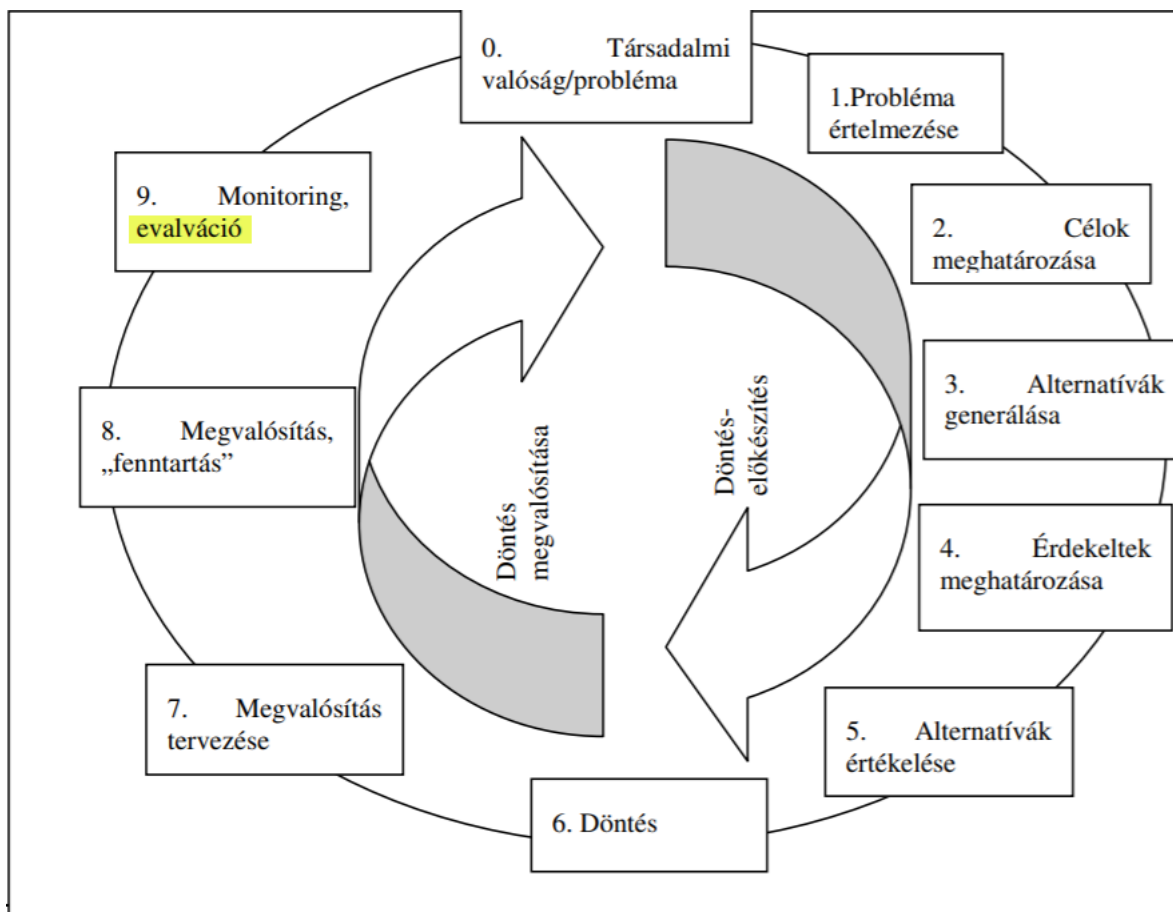
Szombathelyi Szilvia például már 2003-ban is úgy értékelt, hogy komoly nemzetközi szakirodalma van az „evaluációs kutatások” módszertanának.⁸⁰⁴ A hazai szakirodalomban végül a „közpolitikai ciklus” értelmezéséhez kapcsolódóan terjedt el és vált elfogadottá az „evalváció” fogalma, mellyel Magyarországon főként *Gajdushek György, Hajnal György* és *Cserna Péter* foglalkozott az ezredfordulót követő első évtizedben.⁸⁰⁵ 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.”⁸⁰⁶

⁸⁰³ 'Plan!' 'Do!' 'Check!' 'Act!' ciklus, magyarra fordítva: „Tervezés”, „Végrehajtás”, „Ellenőrzés”, „Beavatkozás” (TVEB-ciklus). Lásd erről bővebben az 1.2.2. alfejezetben írtakat.

⁸⁰⁴ 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.)

⁸⁰⁵ Lásd: GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika – A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, HVG Orac, 2010, illetőleg CSERNE Péter – GAJDUSCHEK György: *Jogalkotási javaslatok megfogalmazása a jogtudományban*, University of Hull, 2013, forrás: https://works.bepress.com/peter_cserne/60/ (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸⁰⁶ CSERNE Péter – GAJDUSCHEK György (2013): i. m. 10.



33. ábra: az evalváció (értékelés) helye a közpolitikai ciklusban (Gajduschek, Cserne, 2013)⁸⁰⁷

Cserne Péter szerint az evalváció „...során tekintik át, hogy a megvalósított közpolitika milyen mértékben volt alkalmas a kívánt cél elérésére.”⁸⁰⁸ Álláspontom szerint ugyanakkor az 1970-es évek végén kifejlesztett, James E. Skok,⁸⁰⁹ illetve Michael Howlett és M. Ramesh által 1995-ben átfogóan leírt „közpolitikai ciklus”⁸¹⁰ 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 kritikák⁸¹¹ miatt mellőzöm. Mindemellett nem lehet nem észrevenni a

⁸⁰⁷ Ugyanott, 9.

⁸⁰⁸ Ugyanott, 10.

⁸⁰⁹ James E. SKOK: *Policy issue networks and the public policy cycle: A structural-functional framework for public administration*, Public Administration Review, LV. évf./4. szám, 1995, 325-332.

⁸¹⁰ Michael HOWLETT – M. RAMESH: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, 1995, 237.

⁸¹¹ 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: Michael HILL – Peter HUPE: *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, SAGE Publications, London, 2002., illetve Paul E. SABATIER: *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, 2007

közpolitikai ciklusban a *William Edwards Deming* féle PDCA-logikát – azzal, hogy itt a teljes közpolitikai ciklus folyamat két „félkörre” is osztható: egy (stratégiai) döntés-előkészítési részre, illetőleg egy megvalósítási (projekt szintű) részre.

Visszatérve az „értékelés” és az „evalváció” fogalmakra, a külföldi 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.”⁸¹²

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 fókuszát az alábbiak szerint csoportosítja az evalvációs tevékenységet:⁸¹³

- **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 program-értékelés** (*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 hatásaira koncentrál, és

⁸¹² SZOMBATHELYI Szilvia (2003): i. m. 2.

⁸¹³ Lásd: *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://www.oecd.org/dac/evaluation/seco_guidelines.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

amelynek során az igénybevevőkre és a társadalomra gyakorolt hatásokat elemzik rövid-, illetve hosszabb időtávon.

Érdeemes megjegyezni, hogy az OECD és a SECO⁸¹⁴ az értékelés céljai között – a tanulás (*Learning*) mellett – az elszámoltathatóságot (*Accountability*) is felveti, amely rávilágít, hogy az értékelés mozzanata miért 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,⁸¹⁵ 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.

2.4.1. 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.

⁸¹⁴ 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.

⁸¹⁵ 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.

2.4.1.1. *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 törvények⁸¹⁶ hozhatók fel;
 - országgyűlési határozatban, amelyek körében megkülönböztetendők az Országgyűlésnek alárendelt független államhatalmi szervek (pl. Kúria, LÜ, OBH, MNB, ÁSZ stb.) beszámolói⁸¹⁷ – 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;⁸¹⁸
 - közzétételt nem igénylő egyszerű jelentésben vagy tájékoztatóban;⁸¹⁹
- **gyakoriságuk szerint** lehetnek negyedéves, éves, vagy előre meghatározott időszakra vonatkozó beszámolók, illetőleg jelentések;
- **tartalmuk szerint** lehetnek:
 - szakmai beszámolók,⁸²⁰
 - pénzügyi beszámolók,⁸²¹

⁸¹⁶ Lásd 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).

⁸¹⁷ Lásd 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.

⁸¹⁸ Lásd 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.

⁸¹⁹ Lásd 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

⁸²⁰ Lásd 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.

⁸²¹ Lásd pl. a Magyar Nemzeti Bank 2018. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója elfogadásáról szóló 1/2020. (II. 18.) OGY határozatot.

- adott szakterületre vonatkozó beszámolók,⁸²²
- valamely testület beszámolója,⁸²³
- valamely terv vagy egyéb feladat végrehajtásáról szóló beszámoló.⁸²⁴

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 felelőségek felvetéséről (*'Accountability'*).

2.4.1.2. Az Állami Számvevőszék teljesítményértékelései

Bár a 2.3.2.1. alfejezetben 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 veendők figyelembe. Erről tanúskodik már a teljesítmény-ellenőrzéseknek az INTOSAI Teljesítmény-ellenőrzési Standardjaiban meghatározott definíciója is,⁸²⁵ amennyiben „A teljesítményellenőrzés az állami kötelezettségvállalások (ígéret), 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 öntökeletesítő logikájával, másrészt a gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontokra, amelyek valójában mindig az előzetesen megfogalmazott célokkal (tervekkel) való összemérést – azaz „értékelést” – követően állapíthatók meg.

⁸²² Lásd 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

⁸²³ Lásd pl. a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács 2018. évi jelentését, Miniszterelnökség, 2019. március 26., forrás: www.kormany.hu

⁸²⁴ Pl. Jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről Igazságügyi Minisztérium, 2015. május 14., forrás: www.kormany.hu

⁸²⁵ Lásd: *Ellenőrzési alapelvek, a teljesítmény-ellenőrzés alapelvei*, Állami Számvevőszék, 2015, 4., forrás: https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/Ellenorzes_szakmai_szabalyok_rendszere/09_a_teljesitmeny_ellenorzes_alapelvei.pdf?download=true (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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?”⁸²⁶ vagy hogy „A közpénzeket jobban és bölcsebben is el lehetett volna költeni? Ennek során az alábbi három ellenőrzési megközelítést szokták alkalmazni.”⁸²⁷

- *Probléma-alapú megközelítés*, amely során sajátos (egyedi) problémákat, azaz a kritériumoktól való eltérések okait⁸²⁸ 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.”

A fentiek tehát az Állami Számvevőszék által alkalmazott – INTOSAI teljesítmény-ellenőrzési standardokat követő⁸²⁹ – 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:

⁸²⁶ Vö. 'Value for Money' – „Értéket a pénzért!”

⁸²⁷ Ugyanott, 4-6.

⁸²⁸ 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.” (Lásd a 2.4. alfejezet elején.)

⁸²⁹ Lásd: az ISSAI 100 „A Számvevőszéki ellenőrzés általános alapelvei”, illetve az ISSAI 300 „A teljesítmény-ellenőrzés alapelvei” elnevezésű INTOSAI standardok.

- 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.⁸³⁰

2.4.1.3. A KSIR-rendelet szerinti értékelések és felülvizsgálatok

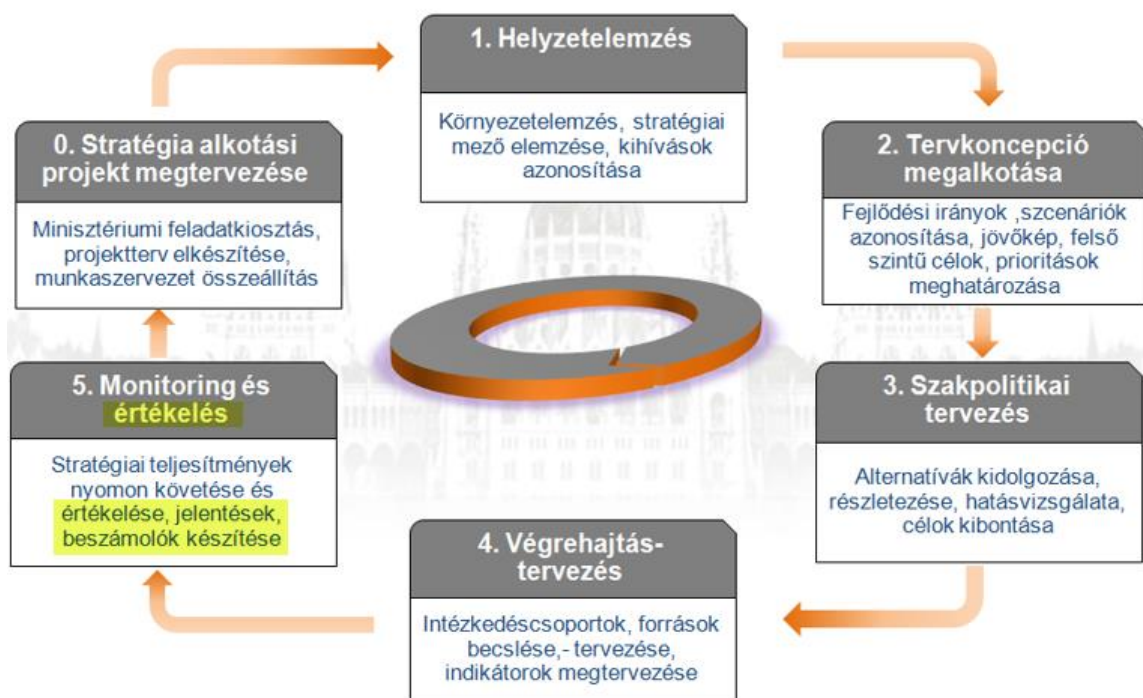
Mint ahogyan arról már többször volt szó,⁸³¹ a sokat emlegetett KSIR-rendelet⁸³² a hatályos jogi szabályozásban is érvényesíti a PDCA-ciklus logikáját, illetőleg megjelennek benne a közpolitikai ciklus elméleti alapjai. A Nemzeti Közszerológiai Egyetem által a kormánytisztviselők számára kidolgozott továbbképzési dokumentumokban egy olyan stratégiai irányítási ciklus jelenik meg, amely feltűnően hasonlít a *Gajduschek György és Cserne Péter* által készített – korábban már bemutatott – közpolitikai ciklus ábrára.⁸³³

⁸³⁰ Az Állami Számvevőszék 2020. első félévi ellenőrzési terve, 2019. december, forrás: https://asz.hu/storage/files/files/Tervek/Ellenorzesi_terv/ellenorzesi_terv_2020_i_felev.pdf?download=true (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸³¹ Lásd különösen a 2.1. alfejezetet, illetőleg a 2.2.2.1. és 2.3.1.1. alfejezeteket.

⁸³² 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról

⁸³³ CSERNE Péter – GAJDUSCHEK György (2013): i. m. 9.



34. ábra: stratégiai irányítási ciklus (NKE, 2013)⁸³⁴

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 javítására.”⁸³⁵ 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.⁸³⁶

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.⁸³⁷ A Kormány alatt működő közigazgatási szervezeteknek pedig folyamatosan értékeléseket kell készíteniük, amit beszámoló formájában be kell mutatniuk a tervek

⁸³⁴ NEMES Csaba: A kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendelet – *e-learning* tananyag (szerk. PATYI András), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, 2013. szeptember. forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸³⁵ KSIR-rendelet 7.§ 7. pont.

⁸³⁶ KSIR-rendelet 7.§ 8-10. pont.

⁸³⁷ KSIR-rendelet 21.§ (1) bekezdése.

elfogadására jogosultnak. Ráadásul az értékelést a tervező csapattól független szakértőknek kell végezniük.⁸³⁸

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.⁸³⁹ 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.⁸⁴⁰

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.⁸⁴¹ Ebből két dolog is következik:

- a tervek módosítása előtt előbb felülvizsgálatot kell végezni;
- másrészt a rendeletben felállított tervhierarchia miatt igen könnyen egy „dominósor indul el,” azaz, ha egy magasabb szintű tervet módosítanak, akkor az abból levezetett alacsonyabb szintű tervdokumentum felülvizsgálatáról és módosításáról is gondoskodni kell.⁸⁴²

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.”⁸⁴³ Utóbbi

⁸³⁸ Lásd: KSIR-rendelet 21.§ (3) bekezdése: „Az értékelésről szóló beszámoló elfogadási folyamatában nem vehet részt olyan személy, aki a stratégiai tervdokumentum előkészítésében vagy megvalósításában részt vesz vagy részt vett.”

⁸³⁹ KSIR-rendelet 21.§ (4) bekezdés

⁸⁴⁰ KSIR-rendelet 24.§

⁸⁴¹ KSIR-rendelet 23. § (1) bekezdés

⁸⁴² Lásd a KSIR-rendelet 23. § (2)-(3) bekezdését, mellyel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a stratégiai tervdokumentum módosítására az jogosult, aki annak elfogadására is jogosult.

⁸⁴³ KSIR-rendelet 35.§ (1) bekezdés e) pont.

jogszabályi előírások teljesítését nagyban elősegítette volna, ha a közigazgatási minőségpolitikaért és személyzetpolitikaért 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.⁸⁴⁴

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.”⁸⁴⁵ Alapvetően tehát adat- és információelemzés, amelynek közigazgatási nehézségeiről – az állami (nemzeti) szintű adatpolitika hiányáról – az előzőekben⁸⁴⁶ 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 vándorolnak 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 minőségpolitikaért és személyzetpolitikaért 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,

⁸⁴⁴ KSIR-rendelet 10.§

⁸⁴⁵ KSIR-rendelet 7.§ 14. pont

⁸⁴⁶ Lásd a 2.3.1.1. alfejezetet.

- 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 körül-belül 110-zel kell megszoroznunk. A Miniszterelnökségen a Kormányiroda néhány évvel ezelőtt ugyanis ennyi kormányzati stratégiai tervdokumentumot tartott nyilván.⁸⁴⁷ 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,⁸⁴⁸ publikált kormányzati stratégiai tervdokumentumok számával, sem a benyújtott jelentések és beszámolók számával nem támasztható alá;
- 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. öngazdálkodás, politikai marketing, kommunikáció) okból történő „stratégiaigártás” felesleges, drága és ezért végső soron káros közigazgatási tevékenységnek tekinthető.

2.4.1.4. *A jogalkotási törvény szerinti utólagos hatásvizsgálatok*

A szabályozási hatásvizsgálat (*Regulatory Impact Analysis – RIA*), az OECD fogalom-meghatározása szerint⁸⁴⁹ 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-

⁸⁴⁷ 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.

⁸⁴⁸ 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.

⁸⁴⁹ 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: 2021.01.05.)

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 Útmutatója⁸⁵⁰ értelmében a hatásvizsgálat szakpolitikai előterjesztések előkészítése során alkalmazott logikus lépések sorozata. Egy olyan folyamat, mely – vizsgálva a lehetséges hatásokat – bizonyítékokat gyűjt a politikai döntéshozók 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”) jogalkotás⁸⁵¹ 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 („evalváció”) módszertani útmutatásait⁸⁵² javasolja alkalmazni. Az Európai Bizottság is csak annyit jegyez meg a 2016. évi Minőségi Jogalkotás (*Better Regulation*) kezdeményezése keretében kiadott – legújabb – szabályozási hatásvizsgálati útmutatójában,⁸⁵³ 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

⁸⁵⁰ Európai Bizottság: *Impact Assessment Guidelines*, 2009. január 15., 4. forrás: https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸⁵¹ Lásd az Európai Bizottság *Better Regulation* kezdeményezését: forrás: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hu (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸⁵² OECD: *Evaluation Guidelines*, 2008, forrás: https://www.oecd.org/dac/evaluation/seco_guidelines.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸⁵³ Európai Bizottság: *Guidelines on impact assessment*, Chapter III. 2.7., “How would actual impacts be monitored and evaluated?” 2016, 17., forrás: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

felülvizsgálata szükséges. A szakpolitikusoknak 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.⁸⁵⁴

Magyarországon a hatások vizsgálatának kötelezettsége – nagyon haladó módon – már a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben is szerepelt,⁸⁵⁵ ugyanakkor a hatáselemzés a döntés-előkészítésben a rendszerváltozást követően nem intézményesült, nem vált gyakorlattá az igazságügyi tárca legnagyobb igyekezte, illetve hatásvizsgálati útmutatói ellenére sem. A tárgyban az első monográfiát szintén két minisztériumi munkatárs jelentette meg jelentette meg 2005-ben.⁸⁵⁶ 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.⁸⁵⁷

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.

⁸⁵⁴ Ugyanott.

⁸⁵⁵ 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 kötelességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

⁸⁵⁶ KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*, Dialóg Campus Kiadó, 2005.

⁸⁵⁷ Lásd 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.”

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:

- 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
 - o társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
 - o környezeti és egészségi következményeit,
 - o adminisztratív terheket befolyásoló hatásait,
- a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és

- a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.⁸⁵⁸

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 tárni;
- 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 készítenek 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

⁸⁵⁸ Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17.§ (2) bekezdését.

környezeti hatásairól. Ha készülnek is ilyen elemzések, akkor azt legtöbbször más tudományos kutatáshoz vagy piaci elemzéshez kapcsolódnak.

2.4.1.5. *A kormányfő éwertékelő beszédei*

A *makro* szintű állami tervek megvalósításának éwertékelése tekintetében egy sajátos, de Magyarországon mostanra kétségkívül rendszeres következetességgel⁸⁵⁹ alkalmazott megoldásra kívánom felhívni a figyelmet. Nevezetesen a miniszterelnök szokásos éwertékelő beszédeire, melyek egyszerre szólnak a szélesebb nyilvánosságnak (a választóknak a vállalkozásoknak), illetőleg az apparátusnak.

Bár ezek a nyilatkozatok kifejezetten politikai természetű és alapvetően kommunikációs céllal alkalmazott kormányzási eszközök, mégis tartalmazznak a *makro* szintű állami „éwertékelés” 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 helyzetéwertékelés;
- még ha alapvetően a sikerek is vannak túlsúlyban, mégis egyfajta számvetést tartalmazznak az elért eredményekről;
- időnként foglalkoznak a megszületett vagy meghíúsult 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, a (politikuskok számára) a tanulásra;
- a tanulságokat levonva sok esetben tartalmazznak direkt beavatkozásokat és megoldandó feladatokat; így például
 - o a 2020. február 16-i éwertékelő beszédben ismertette a miniszterelnök a Kormány klímavédelmi akciótervét;⁸⁶⁰
 - o 2019. február 10-én az éwertékelő beszédben ismertette a miniszterelnök a Kormány családvédelmi akciótervét;⁸⁶¹

⁸⁵⁹ A 2020. február 16-án megtartott volt Orbán Viktor miniszterelnök 22. éwertékelő beszéde.

⁸⁶⁰ Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-evvertekelo-beszede-20200216> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸⁶¹ Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-evvertekelo-beszede-2019> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

- míg a 2011. február 9-i évértékelőben⁸⁶² a miniszterelnök az évtizedre vonatkozóan vázolta – minimum – középtávú gazdaságfejlesztési elképzeléseit.

2.4.2. 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, beszámolói;
- a belső kontrollrendszer működtetéséhez kapcsolódó rendszeres értékelés és jelentéstétel;
- integritás jelentések
- az ún. Közös Értékelési Keretrendszer (CAF⁸⁶³) intézményi szintű alkalmazása;
- intézményközi értékelések (*peer reviews*);
- egyéni teljesítményértékelő rendszerek intézményi szinten.

2.4.2.1. Az intézmények éves jelentései, beszámolói

Ahogy arról a 2.4.1.1. alfejezetben 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 szerv felé. 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.

⁸⁶² Forrás: <https://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-orzagertekelo-beszede-2011-februar-7> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸⁶³ *Common Assessment Framework (CAF)* – lásd később.

- *Éves költségvetési beszámolók, zárszámadások:* az Áht.⁸⁶⁴ 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 szervezetnek a költségvetési gazdálkodásukról szóló beszámolókat éves gyakorisággal kell elkészíteniük. Az Áht. 87.§-a értelmében az – állami/önkormányzati – vagyronról 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 tékje, 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 könyvvizsgálattal 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)⁸⁶⁵ feltöltésre kerülnek.
- *Támogatásokkal kapcsolatos beszámolók:* az Áht. 53.§-ának előírása szerint, amennyiben az Áht.-körbe tartozó szervezetek költségvetési támogatást kapnak, akkor azokkal kapcsolatban a „kedvezményezett beszámolási kötelezettség terheli,” amely miatt be kell számolnia a támogatás rendeltetésszerű felhasználásáról. Itt kell megjegyezni, hogy az európai uniós támogatások is költségvetési támogatásnak

⁸⁶⁴ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

⁸⁶⁵ Lásd: <https://e-beszamolo.im.gov.hu/oldal/kezdolap> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

minősülnek,⁸⁶⁶ 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.

2.4.2.2. A belső kontrollrendszer működtetéséhez kapcsolódó rendszeres értékelés és jelentéstétel

⁸⁶⁶ Az európai uniós támogatások – a vonatkozó európai uniós támogatásleboncolítási rendeletekben meghatározott addicionalitás elvének megfelelően – 15%-os mértékben központi költségvetési társfinanszírozást tartalmaznak.

⁸⁶⁸ Lásd Bkr. 48-49.§

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.

2.4.2.3. Az integritás tervek végrehajtásáról készített jelentések

A korábban⁸⁶⁹ már hivatkozott – az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvérvényesítők 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.⁸⁷⁰

Ezt követően a feltárt integritási és korrupciós kockázatok kezelésére intézkedési tervet kell készíteni, amely a KSIR-rendeletben szabályozott intézményi munkaterv mellékleteként készül el. Az intézkedési terv végrehajtásának koordinálása az integritás tanácsadó feladata, illetőleg a szerv vezetőjének személyes és átruházhatatlan felelőssége.⁸⁷¹ 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 (Miniszterelnökség) és a rendészetért felelős miniszter (Belügyminisztérium) számára.

A fenti kockázatelemzési, tervezési és beszámolási feladatokat a Belügyminisztérium azzal segíti, hogy – az Integritás-rendelet előírásainak megfelelően⁸⁷² – elkészítésük támogatására módszertani útmutatót tesz közzé.⁸⁷³

⁸⁶⁹ Lásd az 1.2.3. és a 2.1.2.3. alfejezeteket.

⁸⁷⁰ 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.

⁸⁷¹ Integritás-rendelet 3.§ (3) bekezdés

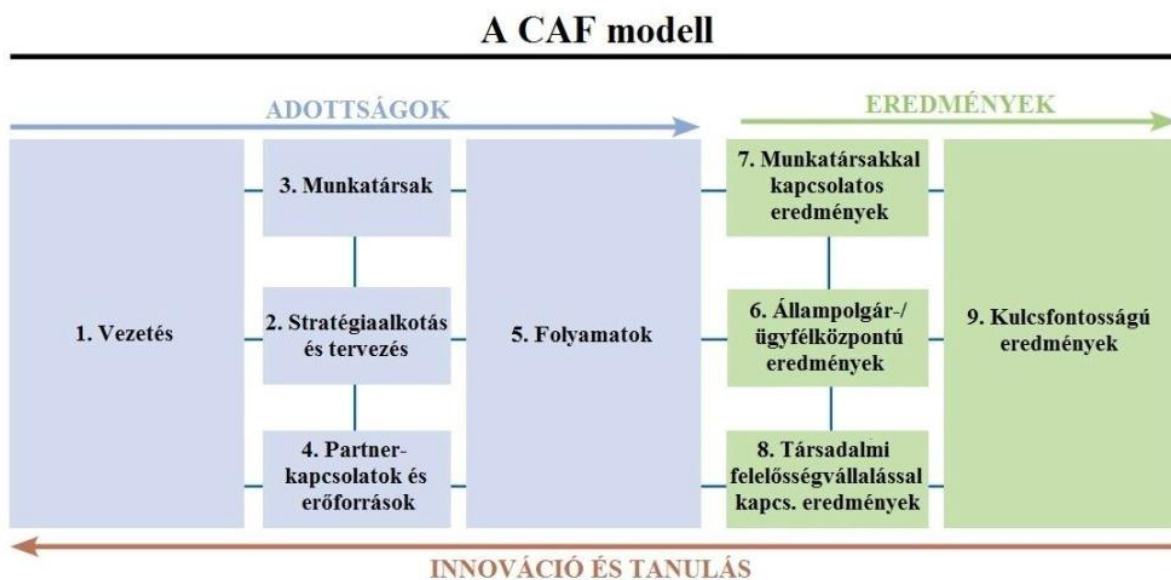
⁸⁷² Integritás-rendelet 8.§

⁸⁷³ Lásd: „Módszertani útmutató az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítésének támogatására”, Belügyminisztérium, 2016. október, forrás: <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/6/7f/a1000/II%20r%C3%A9sz.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

2.4.2.4. A Közös Értékelési Keretrendszer (CAF) alkalmazása

Ahogy arról korábban már szó volt,⁸⁷⁴ 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 kezdettől a PDCA öntökeletesítő irányítási ciklusra épült,⁸⁷⁵ 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.

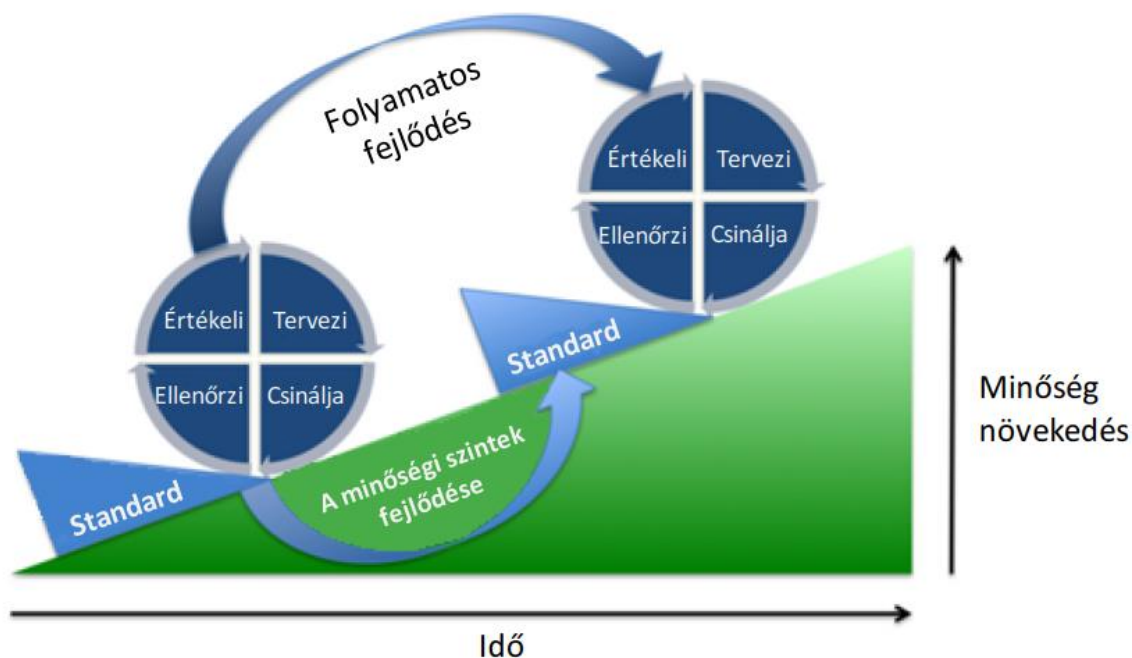


35. ábra: A Közös Értékelési Keretrendszer Értékelési kritériumai (Fekete L. – Csiszár B., 2016)

⁸⁷⁴ Lásd a korábbi 1.2.2. és 1.2.5. alfejezeteket.

⁸⁷⁵ Olyan öntökeletesítő fejlődési modell, amelynek megvalósítása során a 'Plan!' 'Do!' 'Check!' 'Act!' folyamatszakaszok ciklikusan ismétlődnek (PDCA-ciklus). Magyarra fordítva: „Tervezés”, „Végrehajtás”, „Ellenőrzés”, „Beavatkozás” (TVEB-ciklus).

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 magyarázó példák illusztrálják. Ezek segítenek átgondolni, hogy egy-egy alkritérium tekintetében milyen megoldásokat átgondolni,⁸⁷⁶ továbbá lehetőséget adnak arra, hogy a szervezetek időről-időre magasabb szintű minőségi célokat tűzzenek ki.



36. ábra: a minőségi szintek ciklikus értékeléseket követő fejlődése (Kaizen-tips.com, 2017)⁸⁷⁷

⁸⁷⁶ FEKETE Letícia – CSISZÁR Miklós (2016): i. m. 14.

⁸⁷⁷ Forrás: <https://kaizen-tips.com/2017/12/05/pdca/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

A módszer elterjesztését az elmúlt két évtizedekben számos vezetői tréning, illetőleg európai uniós finanszírozású képzés támogatta, melynek köszönhetően a CAF-modellt Magyarországon mintegy 200 költségvetési szerv alkalmazza,⁸⁷⁸ köztük a kormányhivatalok és járási hivatalok.⁸⁷⁹ 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.

2.4.2.5. 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

⁸⁷⁸ Forrás: Nemzeti CAF-portál (<https://caf.kim.gov.hu>), illetve Európai Közigazgatási Intézet <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸⁷⁹ FEKETE Letícia – 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.

ugyanakkor ez az értékelésre és minősítésre 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,⁸⁸⁰ 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.

2.4.2.6. *Egyéni teljesítményértékelő rendszerek intézményi szinten*

A személyügyi vezetők körében közkedvelt, Magyarországon működő HR Portál fogalommeghatározása 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 javíthasson rajta.” A portál szakmai szerkesztői hozzátesszik még, hogy „a teljesítményértékelés szoros kapcsolatban áll a különböző HR-rendszerekkel, bele-beleszólva a javadalmazás, a képzés vagy éppen az utódlás kérdésköreibe / meghatározva a javadalmazás, a

⁸⁸⁰ 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/a-szlovak-szamvevoszek-felulvizsgalataban-vesz-reszt-az-asz>, utolsó letöltés: 2020.02.29.

képzés vagy éppen az utódlás követendő irányát.”⁸⁸¹ 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” munkahatékonyságán 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 definíciójával. Kissné András Klára 2008-ban ugyanezt a közigazgatási alkalmazottakra vonatkoztatva úgy határozta meg, hogy a „teljesítményértékelés”, 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.⁸⁸² Később a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet⁸⁸³ 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;
- mérésen – tehát tényeken, adatokon, módszereken – alapul;

⁸⁸¹ Lásd teljesítményértékelés fogalma, HR Portál, forrás: <https://www.hrportal.hu/jelentese/a-teljesitmenyertekeles-fogalma.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸⁸² KISSNÉ ANDRÁS Klára: *Teljesítményértékelési rendszer bevezetése a gyakorlatban – Hogyan vezessük be az értékelési rendszert?*, Hadmérnök, III. Évf./1. szám, 2008., 134.

⁸⁸³ 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).”

- önmagában a mért értékek előzetes elvárásokkal (tervekkel, normákkal) való összevetésének eredménye nem elegendő, a mérés és értékelés eredményeit vissza is kell mutatni az érintettekkel, azaz kommunikálni kell.

Magyarországon a közigazgatási teljesítményértékelés több – legalább három – nagyobb lépcsőben fejlődött napjainkig.

- Első szakaszában (2001 és 2006 között) az egykori Ktv.⁸⁸⁴ 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”⁸⁸⁵ A minősítést akkoriban legalább négyévenként kellett elvégezni (ma az első teljesítményértékeléstől számított egy évet követően kell elvégezni.⁸⁸⁶), és beleszámított a feljebb sorolásba, a gyorsított vagy lassított előmenetelbe. Érdeme felfigyelni az egykori szabályozásban arra, hogy a rendszeres minősítés eredendő célja a köztisztviselő „szakmai fejlődésének elősegítése” volt, amely ugyancsak jól egybe cseng 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 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

⁸⁸⁴ Lásd a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt.

⁸⁸⁵ Ktv. 34/A. § (3) bekezdés

⁸⁸⁶ 2011. évi CXCV. törvény 130.§ (3) bekezdés

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.⁸⁸⁷ Ekkoriban készült először informatikai rendszer a teljesítményértékelés nyomon 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 Magyar Program 12.0 című dokumentumban előirányzott célokat követve⁸⁸⁸ 2013. július 1-jén a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet⁸⁸⁹ hatályba lépésével 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 hathatósan hozzájárulni. 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 céljainak eléréséhez.⁸⁹⁰ Az újabb szabályoz különbséget tesz olyan munkakörök között, amelyek esetében a teljesítmény mérhető, illetőleg nem mérhető. Utóbbi esetben nem az eredményekre, hanem a

⁸⁸⁷ KOVÁTS Gergely: *Egyéni szintű teljesítményértékelés a közszférában*, Műhely Szeminárium, Corvinus Vezetéstudományi Intézet, 2011, 9., forrás: <http://docplayer.hu/18678179-Teljesitmenyertekeles-a-magyar-kozigazgatasban.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸⁸⁸ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012, 64. forrás: <https://docplayer.hu/974896-Magyar-zoltan-kozigazgatas-fejlesztési-program.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

⁸⁸⁹ A kormányrendelethez szorosan kapcsolódik a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet.

⁸⁹⁰ Megalapozó tanulmány: *A szervezeti teljesítményértékelés alkalmazhatósága a közszolgálat területén*, Új Köszolgálati Életpálya, ÁROP 2.2.17-2012-2013-0001 kódszámú kiemelt uniós projekt, 2012, 5., forrás: https://bmprojektek.kormany.hu/download/8/0a/51000/SZTER_Megalapozo_tanulmany_AROP_2217.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

kompetenciák⁸⁹¹ 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).

⁸⁹¹ 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.

3. Következtetések, összegzés

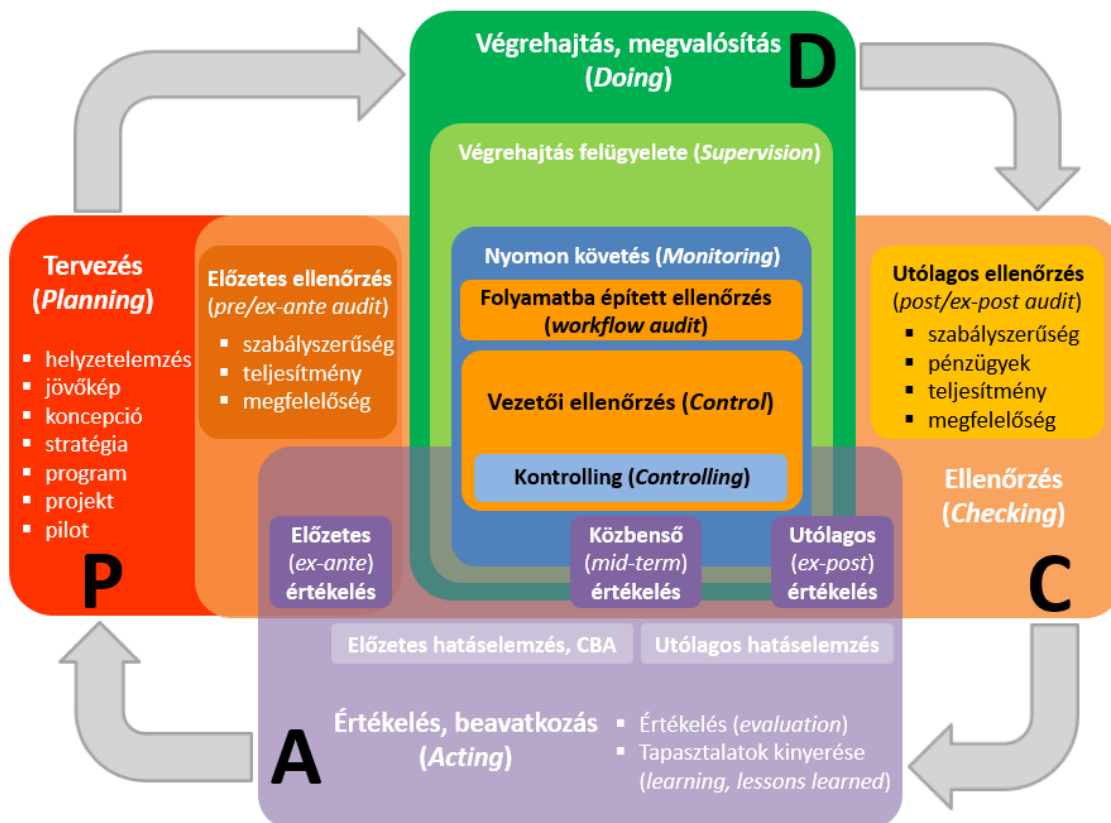
A közigazgatás és a menedzsment egymáshoz való viszonyának részletesebb megvizsgálását, valamint az állam működésének menedzsmentciklus fázisok mentén elvégzett áttekintése után az alábbiakban foglalom össze megállapításaimat, illetőleg azokat a következtetéseket, amelyekre elemzőmunkám során jutottam.

3.1. 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 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 – 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.



37. 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 megfelelés megítélésére. Utóbbi esetben igen gyakran – a jövőre vonatkozó *prognózist*, 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.

3.2. 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-rendelet⁸⁹² 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 időszerű 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.⁸⁹³ szabályoz. Előbbibe 2011-ben fontos közpénzügyi garanciális szabályok épültek be, emellett az Áht. szintjén is jól szabályozott, illetőleg jól bejáratott a középtávú tervezés (lásd: 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 költségvetés 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.

⁸⁹² Lásd a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet.

⁸⁹³ Lásd az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt.

- *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.⁸⁹⁴ A makro szinten tapasztalható szabályozási következetlenségek, illetőleg a szakpolitikai tervezés koordinátlansága 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 szervezetrendszerével emellett fegyelmezetten hajtja végre a vonatkozó közpénzügyi és államháztartási jogszabályokat. Mikro szinten középtávú költségvetési tervezés nem jellemző, ez ugyanakkor teljesen

⁸⁹⁴ Az Állami Számvevőszék 2018. évi integritás felmérésének adatai szerint a kérdőívet kitöltő 3454 intézmény 52%-ának volt nyilvánosan közzétett stratégiája. Lásd: *A közsféra integritásának elemzése új módszertan alapján*, összefoglaló tanulmány a 2018. évi Integritás felmérés eredményeiről, Állami Számvevőszék, 2019. május, forrás: https://www.asz.hu/storage/files/files/elemezések/2019/20190509_int_e.pdf?download=true (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

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 elektronikus 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 öntökeletesítő 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 öntökeletesítő 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 foglalmazott 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,⁸⁹⁵ valamint a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások

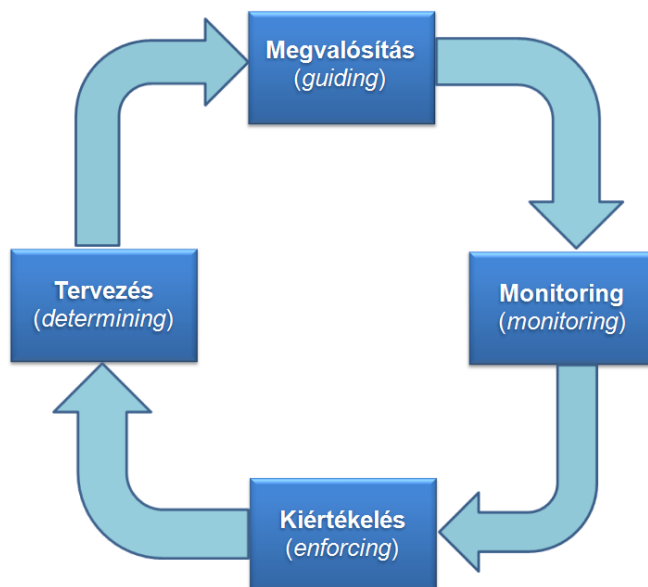
⁸⁹⁵ Lásd különösen az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések 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.

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 öntökeletesítő 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 allokáltak közigazgatási fejlesztésekre. Az Államreform Operatív Program (ÁROP), az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP), valamint a Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) megvalósítása során a kedvezményezett közigazgatási szervezeteknek 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 módszertant⁸⁹⁶ 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

⁸⁹⁶ *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*” Global OECD Forum on Public Governance, Párizs, 2009. május.

követésükhöz szükséges *útmutatás és tanácsadás (guiding/doing)*, a megfelelés *nyomon követése (monitoring)* és szükség esetén *kikényszerítése (enforcing/acting)* útján.



38. 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.⁸⁹⁷ Az intézményi szintű kockázatmenedzsment (*risk management*):⁸⁹⁸ a kockázatmérés, a kockázatelemzés, a beavatkozások megtervezése és az effektív kockázatmérséklés lépésein keresztül teszi egyenként is összehasonlíthatóvá teszi 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.),⁸⁹⁹ az

⁸⁹⁷ Lásd: 3.§. A korrupciómegelőzési intézkedési terv a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) kormányrendelet 15. alcíme szerinti intézményi munkaterv melléklete.

⁸⁹⁸ A kockázatmenedzsment fogalmát fentebb projektmenedzsment kontextusban érintettük. Itt az integritásirányítási rendszereken belül, a szervezeti sérülékenységek mérséklésére irányuló menedzsmenteszközként foglalkozok a kockázatmenedzsmenttel.

⁸⁹⁹ Lásd: 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 3.§ (1) bekezdésének b) pontja.

Integritás-rendelet,⁹⁰⁰ valamint a 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet⁹⁰¹ egybehangzó következetességgel írja elő minden magyarországi költségvetési szerv, illetőleg köztulajdonban álló gazdasági társaság számára.

3.3. Az előzetes kutatási kérdésekre adott válaszok

Dolgozatom bevezetőjében olyan hipotetikus kérdéseket fogalmaztam meg, mint hogy

- „Az öntökeletesítő 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.

3.3.1. Az öntökeletesítő 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-e az üzleti szférában már jól ismert, illetőleg széles körben alkalmazott öntökeletesítő folyamatoknak?** A válasz véleményem szerint egyértelmű **„igen”**. Tényként kell rögzítenünk, hogy **a PDCA-ciklus szerinti öntökeletesítő logika alkalmazására van már több magyarországi szabályozási precedens,** és van olyan széles körű intézményi gyakorlat is, amely mérhető, illetve elemezhető.⁹⁰²

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

- **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;

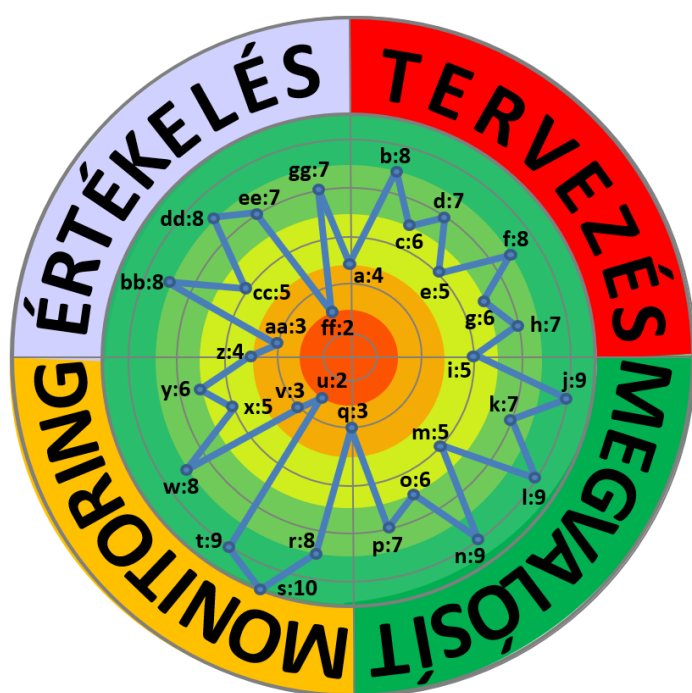
⁹⁰⁰ 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 3.§ (1) bekezdése.

⁹⁰¹ 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 5-6.§.

⁹⁰² 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.

- **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.**



- a) Elsődleges szakpolitikai tervezés (KSIR)
- b) Költségvetési tervezés (EMU, Áht.)
- c) Operatív szintű kormányzati tervezés
- d) Másodlagos támogatáspolitikai tervezés
- e) Intézményi szintű stratégiai tervezés
- f) Intézményi éves költségvetési tervezés
- g) Operatív szintű intézményi tervezés
- h) Intézményi szintű fejlesztési célú tervezés
- i) Szakpolitikai tervek megvalósítása
- j) Költségvetési tervek végrehajtása
- k) Operatív kormányzati tervek végrehajtása
- l) Támogatáspolitikai tervek megvalósítása
- m) Intézményi tervek megvalósítása
- n) Intézményi költségvetések végrehajtása
- o) Intézményi funkcionális tervek végrehajt.
- p) Egyéb intézményi tervek megvalósítása
- q) Kormányzati stratégiák monitorozása
- r) „Jó Állam” mutatórendszer (JÁM)
- s) EU-s támogatások monitorozása
- t) Egyéb kormányzati feladat monitorozó r.
- u) Szervezeti szintű kontrolling rendszerek
- v) Szerződéseket monitorozó SLA-rendszerek
- w) Intézményi feladat monitorozó rendszerek
- x) OGY beszámolók, Kormány jelentések
- y) ÁSZ teljesítményellenőrzései
- z) KSIR szerinti értékelések, felülvizsgálatok
- aa) Jat. szerinti utólagos hatásvizsgálatok
- bb) Kormányfő évtértékelő beszédei
- cc) Éves intézményi beszámolók és jelentések
- dd) Belső kontrollrendszer jelentések, beszám.
- ee) CAF intézményi szintű alkalmazása
- ff) Intézményközi (peer review) értékelések
- gg) Egyéni teljesítményértékelő rendszerek (TÉR)

39. ábra: a PDCA-ciklus rávetítése az állami közfeladatellátó rendszerre (saját ábra, ⁹⁰³2020)

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**

⁹⁰³ 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.

szintű szakpolitikai tervezés az egyes szakigazgatási rendszerekben megerősítésre szorul, a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet pedig felülvizsgálatra érett.

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, 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.** 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, 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 „meglepően kerek” közigazgatási PDCA-ciklus esetében „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 országprognózisokat⁹⁰⁴) 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 öntökeletesítő menedzsmentciklus – **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 értékelő funkciók gyakorlásához képest a közigazgatási intézmények (*mikro*) szintjein alacsonyabb szintű működés, kisebb teljesítmény látszik.

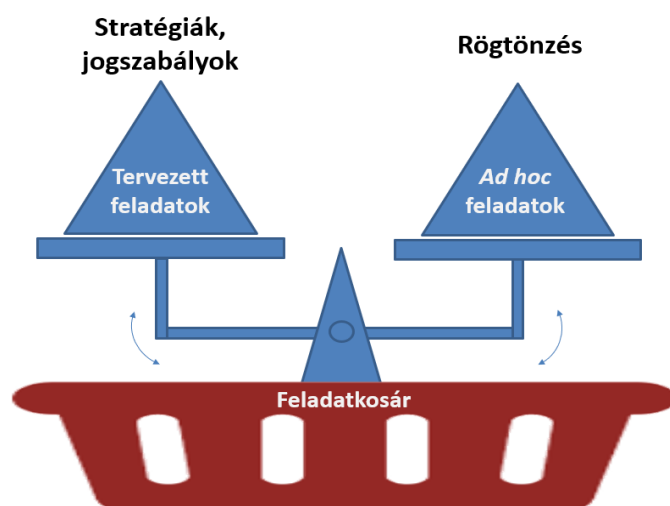
A megfelelő mennyiségű és minőségű szakigazgatási adatok hiánya, az adatvagyon hasznosításának alacsony szintje, továbbá a hiányzó módszertani központ és – végső soron – a fentebb bemutatott irányítási ciklus gazdájának hiánya vezet ahhoz, hogy a magyar közigazgatás nemzetközi összehasonlításban közepeszerű 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 öntökeletesítés lehetősége.** Mindez számos szabályozási és intézményszervezési kérdést is felvet (lásd a 3.4. alfejezetben).

3.3.2. 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

⁹⁰⁴ Lásd: 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 26.§

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.



40. ábra: a tervezett és az *ad hoc* feladatok egyensúlyhelyezete a „feladatkosárban” (saját ábra, 2020)

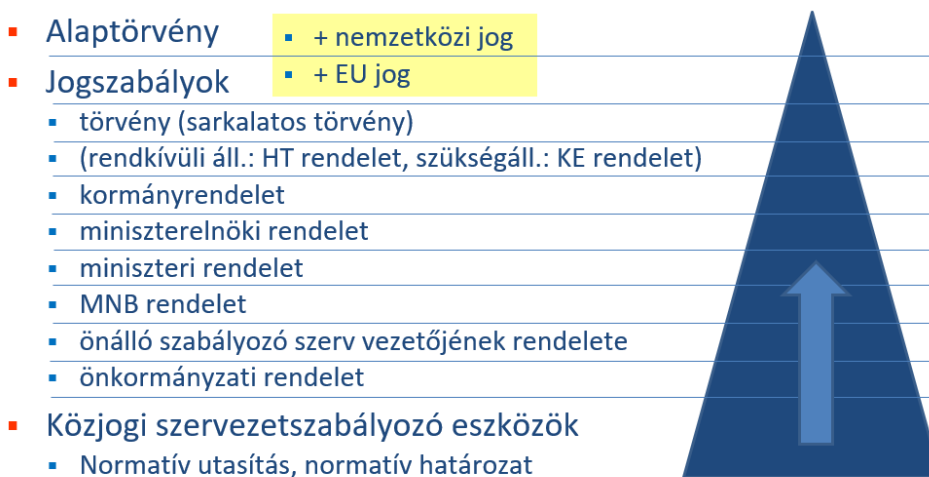
Hogy ez 50:50%-os egyensúlyt jelent-e, az szervezetenként, földrajzi helyenként és időszakonként eltérő. Egy nemzeti hírügynökség feladatkosarában például aligha lehetnek többségben a hosszú vagy középtávú tervekből levezetett feladatok. Nem úgy egy közútkezelő állami vállalatnál, ahol például a hidak és felüljárók időszakos karbantartása 25 évre előre ütemezett feladat, ahogyan a 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 már a közigazgatásban is széleskörűen elterjedt gyakorlat, hogy az egyes szervezetek feladataikat lista szerűen 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 szükségeszerű módosításról (változáskezelés), 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 válaszem 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.

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. törvényt (Jat.) és a KSIR-rendelet közötti viszonyt kellett megvizsgálnom.

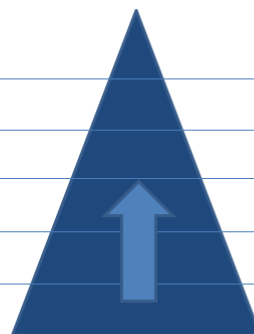
Az Alaptörvény által 2012. január 1-jétől, illetőleg a Jat. által 2011. január 1-jétől bevezetett jogforrási hierarchia az alábbi ábrán foglalható össze.



41. ábra: Az Alaptörvény és a Jat. szerinti jogforrási hierarcia (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



42. ábra: A KSIR-rendelet szerinti jogforrási hierarcia (saját ábra, 2020)

Kutatásom során érdekesnek találtam, hogy a „stratégiatest” (*corpus plani*) vonatkozásában a KSIR-rendelet által felállított tervezési alapelvek nagyon is hasonlíthatók – hozzámérhetők – „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 alkossanak, 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, intézkedéssel.” (hierarchia) (8.§ (1) bek.)

43. 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 különbségek beazonosítása miatt. Mint látható a normaalkotás folyamata – az igény felmerülésétől az előkészítésen, a döntésen 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 tervnormákat – 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

44. 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.

3.3.3. Mérhető-e a közcélú tervek teljesülése?

Harmadik kutatási alapkérdésem, hogy **ki, hogyan és kinek az érdekében mérheti a közcélú tervek teljesülését?**

Kutatásom során 33 db olyan tényezőt azonosítottam (lásd: a 39. ábrát a 3.3.1. pontban), 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 Közzolgálati 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 teljesítmény-ellenőrzései	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 évértékelő beszédei	5. Egyéni teljesítményértékelő rendszerek működtetése intézményi szinten

A fentiekkel kapcsolatos helyzetértékelést részletesen bemutattam a 2.3. és a 2.4. alfejezetben. 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,⁹⁰⁵ – **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.⁹⁰⁶

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.⁹⁰⁷ 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 $6 \times 5 \times 5$ -ös mátrix alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt indikátor tartozik.”⁹⁰⁸

A legutóbbi – 2019. évre vonatkozó – Jó Állam jelentés eredményei alapján

- a „3. Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” hatásterületen fejlesztendő területek azonosíthatók az állami beruházásokban és a humán tőke fejlesztésében;

⁹⁰⁵ Lásd a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 20-23.§-ait.

⁹⁰⁶ KAISER Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2019 – Első változat*, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2019, Bevezetés 6., forrás: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2019-elso-valtozat/>

⁹⁰⁷ Ugyanott 7.

⁹⁰⁸ Ugyanott.

- 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 Köszolgálati 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 támogatásleboncoló rendszer, a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) keretében megvalósított támogatási konstrukcióknak (pályázatoknak, kiemelt projekteknek) ugyanis vállalásokat kell tenniük a Jó Állam Mutatók teljesítésére. (Részletesebben lásd a 2.3.1.1. alfejezet b) alpontjában írtakat.)

A fentiek világos választ adnak arra kérdésre is, hogy „kinek az érdekében” történik a közcélú tervek teljesülésének megmérése. Mivel a Nemzeti Köszolgálati 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.**

3.3.4. Milyen a (köz)igazgatás és a (köz)menedzsment közötti viszony?

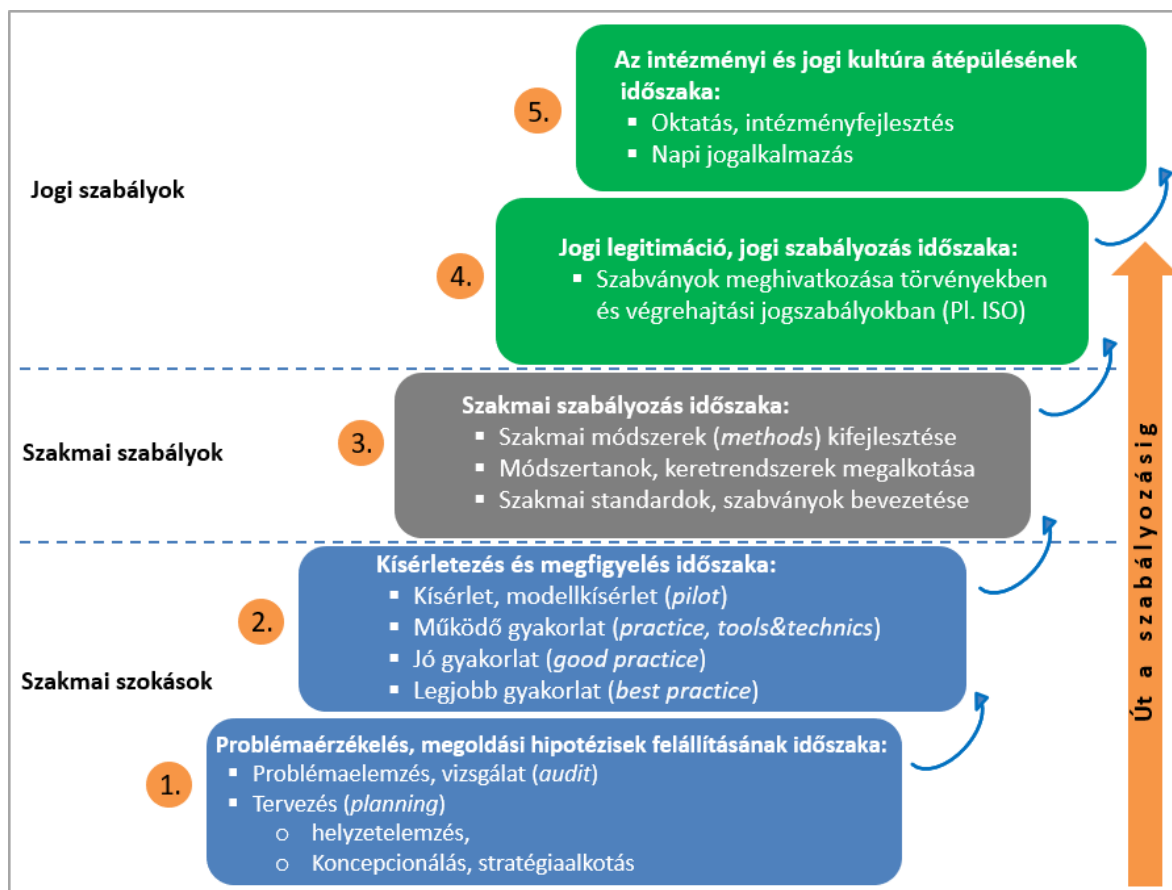
Dolgozatom utolsó fontos kutatási kérdése arra vonatkozott, hogy napjainkban **mi a magán igazgatás és a közigazgatás – ezen belül a menedzsment és a közigazgatási menedzsment – közötti viszony?** Ugyancsak fontosnak tartottam annak **a közigazgatás és a közmenedzsment közötti viszony**nak az értékelését, amely *Jenei György* szerint⁹⁰⁹ 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 az 1.2. alfejezetben („A közigazgatás és a menedzsment találkozása”).

⁹⁰⁹ JENEI György: *A köztisztviselési reformok szemléleti háttér 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.)

- 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 öntökeletestő 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').**
- Az 1.2.3. alfejezetben 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 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.



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

- Ezt követően az 1.2.5. alfejezetben mutattam be a dolgozatom címéül 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 az 1.2.6. fejezetben 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.”⁹¹⁰

⁹¹⁰ PLATÓN: *Az állam*, IV. könyv, Magyar Elektronikus Könyvtár, forrás: <http://mek.oszk.hu/03600/03629/03629.htm> (utolsó letöltés. 2021.01.05.)

3.4. Javaslatok

Dolgozatom végéhez érve, az alábbiakban fogalmazom meg általános jellegű, illetve konkrét javaslataimat.

3.4.1. Általános jellegű javaslatok

3.4.1.1. *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 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 adatrendszerein felépülő fejlett monitoring és kontrolling eszközöket** (informatikai rendszereket, szoftveres alkalmazásokat).

A „jó állam” koncepciónak a „menedzsment állam” ismérveivel való kiegészítésekor 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 bölcsességnek,** mellyel kapcsolatban Platón is úgy fogalmazott, hogy **az „az egész állam érdekében való döntéshozás tudománya és a jó elhatározás képessége.”**⁹¹¹ 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”)

⁹¹¹ PLATÓN: *Az állam*, IV. könyv, Magyar Elektronikus Könyvtár, forrás: <http://mek.oszk.hu/03600/03629/03629.htm> (utolsó letöltés. 2021.01.05.)

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.

3.4.1.2. *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.”**⁹¹² 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.”*⁹¹³ 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 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.

⁹¹² Ugyanott.

⁹¹³ 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

3.4.1.3. *Nagyobb figyelem a digitális államra és a közigazgatási informatikára*

A jó állam számára hasznos menedzsmenteszközök közigazgatási elterjesztésében természetesen a folyamatos fejlesztés – **az öntökeletesítő (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 öntökeletesítő 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**.⁹¹⁴

3.4.2. **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.

3.4.2.1. *A „menedzselt állam” szintjére jutáshoz szükséges beavatkozások*

A „menedzselt állam” szintjére történő eljutáshoz Magyarország esetében az öntökeletesítő folyamatciklus (PDCA) mind a négy dimenziójában szükséges beavatkozásokat tenni.

⁹¹⁴ Részletesebben lásd: 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.

a) Tervezés ('Plan'):

Bár a kormányfő rendszeres éwertékelő beszédei (lásd: a 2.4.1.5. alfejezetben 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**” (lásd: *Strategy Unit*) más kormányok,⁹¹⁵ illetve a nagyobb nemzetközi szervezetek is fenntartanak.⁹¹⁶ 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

⁹¹⁵ Lásd 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 Kormány és a kormányfő munkáját.

⁹¹⁶ Lásd: 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 (BEPA) néven volt ismert. Az OECD-nél ugyancsak a Főtitkárságon felelősséggel tartott 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.

a **Bölcsek Tanácsának** felállításával, valamint e négyfős testület javaslatainak nyilvános közzétételével.⁹¹⁷

A fentieken 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**).

b) 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 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 ellenőrzést is elrendelhet. Álláspontom szerint **egy ilyen KEHI vizsgálatra még az előtt szükség lenne, hogy a kormányzati stratégiai irányítás ügyében bármilyen szervezetszabályozási vagy jogalkotási lépés történne** 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 főhivatalok⁹¹⁸ 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

⁹¹⁷ CSERMELY – FODOR – JOLY – LÁMFALUSSY – SÓLYOM: „Szárny és teher” – Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére, Bölcsek Tanácsa Alapítvány, Budapest, 2009

⁹¹⁸ Lásd 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.

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 hagyásának mi a pontos oka?** Ismeret- vagy kompetenciahiány, időhiány, rossz folyamatok (nem megfelelő eljárás-szabályozás, *workflow*-k hiánya), döntéshozói igények/elvárások hiánya, szankciók/ösztönzők hiánya?

c) 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 szervezeteknek.
- A további intézkedések és különösen a képzési feladatok meghatározása miatt is célszerű lenne egy **intézményi rangsort** is felállítani a tekintetben, hogy mely szervezetek 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 hátterét, hogy kormányzati döntéseket meghozni, 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 intézményszervezési kérdéseket is felvetnek.

3.4.2.2. Hasznos menedzsmenteszközök elterjesztése a közigazgatásban

Ahogy arról a 2.4. alfejezet 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,⁹¹⁹ és amelynek gyakorlati alkalmazásával valóban vannak problémák. Mindez ugyanakkor véleményem szerint elsősorban *makro* szinten figyelhető meg, míg **a közigazgatási szervezetek (mikro) szintjén igenis működhetnek**

⁹¹⁹ Lásd: Michael HILL és Peter HUPE (2002), illetőleg Paul E. SABATIER (2007), Magyarországon GAJDUSCHEK György és CSERNE Péter (2013).

ciklikusan megújuló folyamatok. Ez esetben azonban nem közpolitikai ciklusról kell beszélnünk, hanem olyan „jól irányított” (lásd: *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.⁹²⁰ **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 szintjét. Alkalmazva *William Edwards Deming* minőség fogalommal kapcsolatos megközelítéseit, meggyőződésemmé vált, hogy **egy minőségre 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 lehettünk 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 Magyary 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**

⁹²⁰ Lásd a Közös Értékelési Keretrendszert (CAF) alkalmazó mintegy 200 magyarországi költségvetési szervet.

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 – elérhetők 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. Érdemes 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*')⁹²¹ – felel meg a legmagasabb fejlettségi szintnek,⁹²² melyet más országokban (pl. Egyesült Arab Emírátsok) digitálisan transzformált, „okos közigazgatás”-ként (*Smart Government*)⁹²³ 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 teszek javaslatot.

⁹²¹ Todd C. RAMSEY: *A szolgáltató állam – úton az e-kormányzás felé*, e-kormányzati kézikönyv, Századvég Kiadó, Budapest, 2006, 2. és 6. fejezet.

⁹²² 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, 58.

⁹²³ Lásd: <https://www.smartdubai.ae/initiatives>

1. **Az adatvagyon felmérése** szervezeti (*mikro*) és intézményrendszeri (*makro*) szinten egyaránt, majd ez alapján intézményi, illetve közigazgatási szintű **metaadat-adatnyilvántartások létrehozása** (lásd: **közzadatkataszter**);
2. Adatmenedzsment **konceptió** (*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** biztosítása, adatgyűjtési, adatelemzési, adatszerelési és adatátadási **folyamatok szabályozása**, belső és külső **eljárásrendek** kialakítása, adatmenedzsment **eszközök beszerzése**;
3. **Szabályozási háttér megteremtése**: **fogalmak** rendszerezése, **feladatok és felelősségek** rendezése, **eljárások** szabályozása, **felügyeleti rendszerek** és **szankciók** szabályozása;
4. **Szervezetrendszer** kialakítása: központi **koordinációért felelős szervezet**⁹²⁴ 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 adatszerések lehetőségének megoldása, az állami nyilvántartásvezetés egységes szabályozása („Nyilvántartás Kódex” megalkotása).

⁹²⁴ Lásd 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.

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 szabályozása⁹²⁵ és standardizálása, állami adatcsere infrastruktúra⁹²⁶ kialakítása, továbbfejlesztése;
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 információbiztonsági, adatmentési, adatarchiválási szabványok és eljárásrendek kialakítása;⁹²⁷
11. Adatok **publikálása**, forgalmazása: nyílt kormányzati adatok (*Open Government Data*) akadálymentes elérésének biztosítása egy kormányzati közadatportálon, standard közérdekű adatigénylési⁹²⁸ és közadat-újrahasznosítási szolgáltatások⁹²⁹ biztosítása – akár online egyablakos szolgáltató felületen keresztül.

3.4.2.3. *A digitális állam és a közigazgatási informatika megerősítése*

A digitális állam és a közigazgatási informatika megerősítéséhez szükséges beavatkozásokat az alábbi tíz pontban foglalom össze.

⁹²⁵ 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.”

⁹²⁶ 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.”

⁹²⁷ Ezzel kapcsolatban az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény már jelenleg is fontos szabályozást tartalmaz, ugyancsak az elektronikus ügyintézéssel összefüggő adatok biztonságát szolgáló Kormányzati Adattrezzorról szóló 466/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet.

⁹²⁸ Az Infotv. szerint.

⁹²⁹ A Közadat tv. szerint.

1. **A digitális állam szabályozási kereteivel folyamatosan kell foglalkozni.** Bár a jogi akadálymentesítés 2011-ben⁹³⁰ és 2015-ben⁹³¹ megtörtént – az elektronikus megoldások egyenértékűek a papír alapúakkal, az ügyfeleknek széles joga van az e-ügyintézéshez – a változó technológiákra, ügyféligényekre és közigazgatási feladatokra tekintettel **időről-időről korrekciókat kell elvégezni.**
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 – egyetlen miniszternél – szabályozni a Kormány Statútum rendeletében.**⁹³² Az elektronikus közigazgatási szolgáltatások nyújtásában meghatározó intézményeket és állami tulajdonú gazdasági társaságokat (pl. Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség, Nemzeti Adatvédelmi és Információs Szolgálat, 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.

⁹³⁰ Lásd 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.

⁹³¹ Lásd: az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (e-ügyintézési tv.).

⁹³² Lásd a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendeletet.

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.
7. **A közigazgatás-fejlesztésért és a közigazgatási informatikáért felelős minisztert célszerű megbízni** az Európai Unió eIDAS rendeletében⁹³³ és az elektronikus ügyintézésről szóló törvényben⁹³⁴ meghatározott **állami e-ügyintézési szolgáltatások** (pl. elektronikus azonosítás, aláírás, kézbesítés, fizetés, adatcserélés 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 Információvédelmi Hatóság) **folyamatosan kövesse nyomon** (monitoring), **mérje és értékelje** (evaluáció) a közigazgatás digitális átalakulását, amely alapján **tegye meg a szükséges beavatkozásokat** (pl. szankciók, szabályozási javaslatok).

⁹³³ 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

⁹³⁴ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (e-ügyintézési tv.).

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 munkatervvek kidolgozásával – bontsa le mérhető célokra és folyamatosan nyomon követhető indikátorokra.

4. Zárszó, köszönetnyilvánítások

A 2014 és a 2020 közötti időszakra szóló Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Stratégia⁹³⁵ Jövőképről szóló 5. fejezete Magyarország Alaptörvényét idézi: „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye” Az 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.⁹³⁶

Munkám végéhez érve ezeket 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 Ereky 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;

⁹³⁵ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Stratégia (2014-2020), Miniszterelnökség, 2014, 24., forrás: <https://docplayer.hu/702-Kozigazgatas-es-kozszoigaltatas-fejlesztési-strategia-2014-2020.html> (utolsó letöltés, 2021.01.05.)

⁹³⁶ Alaptörvény, Nemzeti hitvallás

- Professzor Dr. Varga Zsolt Andrásnak, aki tíz évvel ezelőtt meggyőződött 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 unszolása hiányában nem kezdtem volna doktori tanulmányokba;
- feleségemnek, Ágnesnek, gyermekeimnek – Emesének és Georginának –, 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.

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 fejezhették be doktori tanulmányaikat, de akik engem mindvégig segítettek és inspiráltak.

5. Bibliográfia

1. ACEMOGLU, Daron: *Politics and economics in weak and strong states*, Journal of Monetary Economics, Elsevier, 2005/10., 1199-1226.
2. ALADWANI, Adel M.: "Change management strategies for successful ERP implementation," Business Process Management Journal, 2001/3. szám, 266-275.
3. ALBROW, Martin: *A sociological theory of law*, Niklas Luhmann, Routledge, New York, 2014, xiii., 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.
4. ALLAN, Kenneth D.: *Explorations in Classical Sociological Theory: Seeing the Social World*, Pine Forge Press, Egyesült Királyság, 2005/11., 172-176.
5. ALLEN W. R.: *The Basic Management Cycle: A Systems approach to the management process*, University of Massachusetts, Dartmouth, USA, 2000, 38., forrás: [http://ceur-
ws.org/Vol-72/003%20Allen%20Cycle.pdf](http://ceur-ws.org/Vol-72/003%20Allen%20Cycle.pdf) (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
6. ARMSTRONG-WRIGHT, Alan T.: *Critical Path Method: Introduction and Practice*, Longman Group Ltd., London, 1969, 5.
7. ALMÁSY Gyula – KISSNÉ BENEDEK Zsuzsanna: *Önkormányzati minőségfejlesztés, az Önkormányzati szervezetfejlesztés és fejlesztéspolitikai keretei II. című tantárgy egyetemi tankönyve* (szerk. TÓZSA István), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 102.
8. AQUINÓI SZENT Tamás: *A létezőről és a lényegről* (Klima Gyula fordítása), Helikon Kiadó, Budapest, 1990, 111-117.
9. AQUINÓI SZENT Tamás: *Summa Theologiae – a teológia foglalatja*, I. rész, Telosz Kiadó, 1994
10. ARCHIBALD, Russell. D.: *Managing High-Technology Programs and Projects*, Wiley, New York, 1976, 19.
11. ARISZTOTELÉSZ: *Politika*, VII-VIII. könyv, Gondolat Kiadó, Budapest, 1994., 255., 266.
12. ATKINSON, Roger: *Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria*, Elsevier Science Ltd., The Netherlands, 1999, 1.
13. BACON, Francis: *Novum organon scientiarum (Novum Organum)*, London, 1620.

14. BÁGER Gusztáv – PULAY Gyula Zoltán – VIGVÁRI András: *A magyar államműködés főbb jellemzői és szükséges változtatásának irányai*, Pénzügyi Szemle, 55. évf. 2010/2. szám, 217-243.
15. BÁGER Gusztáv: *Programalapú költségvetés*, Pénzügyi szemle, 2017. augusztus, 281-201.
16. BALÁZS István: *A „jó közigazgatás” illúziójáról*, In: *Közjog és jogállam*, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016, 31-43.
17. 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_lap1.html, (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
18. BANAI Ádám – LANG Péter – NAGY Gábor – STANCICS Martin: *A gazdaságfejlesztési célú EU-támogatások hatásvizsgálata a magyar kkv-szektorra*, Közgazdasági Szemle, LXIV. évf., 2017. október, 997-1029.
19. BARKI, Henri – PINSONNEAULT, Alain: *A Model of Organizational Integration, Implementation Effort, and Performance*, Organization Science, XVI/2., 2005, 165-179.
20. BARSÓ Orsolya: *Bevezetés az Európai Unió támogatási rendszerébe*, (szerk. BARNA Zoltán és MOLNÁR Anna), Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003, 92.
21. BECK, Ken: *Extreme Programming Explained: Embrace Change*, Addison-Wesley, Boston, 1999.
22. BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVÁCSICS Imre: *Magyar államigazgatási jog, általános rész*, BM Könyvkiadó, Budapest, 1984, 112-113.
23. BERENGUERES, Jose: *The Toyota production system re-contextualized*. Lulu.com, Tokyo, 2012, 74.
24. BERGMAN, Matthew: *Montesquieu's Theory of Government and the Framing of the American Constitution*, Pepperdine Law Review, Malibu, USA, 1990/12., 21.
25. BOEHM, Barry W.: *A spiral model of software development and enhancement*, Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE), Computer Society Press, New York, 1988, 64-72.
26. 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.)

27. 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.)
28. BIBÓ Istvánnak: *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.)
29. BODA Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában: a governance-koncepció*, 2006, 71, forrás:
http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
30. BODIN, Jean: *Hat könyv a köztársaságról* (1576), a szuverenitás tanának első átfogó kifejtése.
31. CHANDAN, J. S.: *Management Concepts and Strategies*, Delhi, 2009, 5.
32. CHRISTENSEN, Clayton M. – RAYNOR Michael E.: *Why Hard-Nosed Executives Should Care About Management Theory*, Harvard Business Journal, Boston, 2003.
33. CLELAND, David I. – KREZNER, Harold R.: *A Project Management Dictionary of Terms*, Van Nostrand, New York, 1985, 187.
34. COHEN, Phil: „Deming’s 14 Points”. Sidney, Australia, 2011, forrás:
<http://www.realisation.com.au/site2/Articles/Deming%2014%20points.htm>
(utolsóletöltés: 2021.01.05.)
35. COLEMAN, G. – VERBRUGGEN R.: *A quality software process for rapid application development*, Software Quality Journal, 1998/7., 107-122.
36. CONSTANT, Benjamin: *A negyedik regulatív államhatalmi ágról (Réflexions sur les constitutions)*, Párizs, 1814.
37. CONSTANT, Benjamin: *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).
38. CRAWFORD P. – BRYCE P.: *Project monitoring and evaluation: a method for enhancing the efficiency and effectiveness of aid project implementation*, International Journal of Project Management, Elsevier, XXI. évf. 2003/5., 363-373.
39. CRINNION, John: *Evolutionary Systems Development, a practical guide to the use of prototyping within a structured systems methodology*, Plenum Press, New York, 1991, 18.

40. CSERMELY – FODOR – JOLY – LÁMFALUSSY – SÓLYOM: „Szárny és teher” – Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére, Bölcsök Tanácsa Alapítvány, Budapest, 2009
41. 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.)
42. CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Jogtudományi monográfiák (szerk.: SCHANDA Balázs), Pázmány Press, Budapest, 2014, 13-14.
43. DAVID, Fred R.: *Strategic Management – Concepts and cases*, Francis Marion University, South Carolina, 2011, 6.
44. DEMING, William Edwards: *Out of the Crisis*, MIT Center for Advanced Engineering Studies, 1986, 23-24.
45. DICKINSON, John: *Administrative Justice and the Supremacy of law in the United States*, 1927
46. 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.)
47. DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd – a többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*, Jogtudományi alapkutatások, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2017, 92-93.
48. EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottságának kiadványsorozata, X. szám, Budapest, 1939, 150.
49. FÁBIÁN Attila, POGÁTSÁ Zoltán (szerk.): *Az európai kohéziós politika gazdaságtana*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016.
50. FAYOL, Henri: *Administratioin Industrielle et Général*, 1916 (Ford.: *General and Industrial Management*, J. STORRS, 1949), in. Daniel A. WREN, T. SASAKI (szerk.) *Henri Fayol and Process School*, Pickering & Chatto Publishers, London, 2004
51. FAZAR W.: *Program Evaluation and Review Technique*. *The American Statistician*, 1959, XIII/2., 10.; D. G. MALCOLM – J. H. ROSEBOOM, – C. E. CLARK – W. FAZAR: *Application of a Technique for Research and Development Program Evaluation*, *Operations Research*, Catonsville, 1959/10., 646- 669.

52. FEKETE Letícia – 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.
53. FENO, Richard F.: *Senators on the Campaign Trail, the Politics of Representation*, University of Oklahoma, 1996
54. FINSZTER Géza: *Rendészettan*, Studia Universitatis Communia, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 209-214., forrás:
http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/4/04_tanulmanyok_E_anyakonyv.pdf
(utolsó letöltés: 2021.01.05.)
55. FRYER, Karen – ANTONY, Jiju – OGDEN, Susan: "Performance management in the public sector", *International Journal of Public Sector Management*, 2009/6. szám, 478-498.
56. FRIVALDSZKY János: *A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről*, In. *A jó kormányzásról – elmélet és kihívások*, Jézus Társasága Magyarországi Rendtartománya, JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Jezsuita Európa Iroda – OCIPE Magyarország, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012, 51-52.
57. FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*, Szent István Társulat, Budapest, 2007, 439-444.
58. FRÖHLICH Johanna: *A demokrácia fogalom értelmezési tartományának bővítése: relativizálódás vagy garancia?* *Iustum Aequum Salutare*, VI. évf., 2010/3., 17–24.
59. GALTUNG, Fredrik: *A megoldási ráta – az átláthatóság és elszámoltathatóság kulcsfontosságú mérőszáma*, Integrity Action, London, 2013, 4-5., forrás:
<http://www.integrityaction.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
60. GASIOROWSKI-DENIS, Elizabeth: *New ISO standard on project management*, International Organization for Standardization (ISO), Svájc, 2012, forrás:
http://www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/news.htm?refid=Ref1662
(utolsó letöltés: 2021.01.05.)
61. G. FODOR Gábor – KITTA Gergely: *Kommunikációs paradigma, avagy a kormányzás uralkodó beszédmodja*, *Politikatudományi Szemle*, Budapest, 2009/1., 99.
62. G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme – avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*, *Századvég műhelytanulmányok*, Budapest, 2007, 2-3;

63. G. FODOR Gábor: *Jó és rossz kormányzás Magyarországon – avagy a demokratikus minőség mérésének problémája*, Politikatudományi Szemle, Budapest, 2008/1., 131-144.
64. GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika – A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, HVG Orac, 2010
65. GALILEI, Galileo: *Matematikai érvelések és bizonyítások két új tudományág, a mechanika és a mozgások köréből*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1986.
66. GAYER József: *A települési csapadékvíz-elhelyezés az integrált bizgadzalkodás tükrében*, doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, 2004, forrás: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/486/1/de_2573.pdf (utolsó letöltés: 2020.01.31.)
67. GELLÉN Márton: *Változatos közpolitikai célok érvényesítése egyes jogintézményekben: közbeszerzési prioritások az EU 2020 stratégia fényében*, Acta Humana, 2016/1. szám, 34.
68. GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Modellkísérletek: fogalmak, célok, módszertan*, 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, 13.
69. GILINCSEK Edgár: *A Bretton Woods-i pénzügyi rendszer születése*, Múltunk, Budapest, 2003/1., 127-158.
70. GOODNOW, Frank Johnson: *Comparative administrative Law*, G. P. Putnam's sons, 1983
71. GÖRÖG Mihály: *A projektvezetés mestersége*, Aula Kiadó, Budapest, 2007, 15., 32-37.
72. GRAHAM, John – AMOS, Bruce – PLUMPTRE, Tim: *Principles for Good Governance in the 21st Century*, Institute on Governance, Ottawa, Canada, 2009.
73. GROSSCHMID Béni: *Magánjogi előadások, Jogszabálytan*, Athenaeum Kiadó, Budapest, 1905, 10.
74. GULICK, Luther H. – URWICK, Lyndall Fownes: *Papers on the Science of Administration*, Columbia University, 1937, New York, 13-14., forrás: <https://archive.org/details/papersonscienceo00guli> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
75. 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-2-1470133/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

76. HAGA, Teruhide: *Deming's 1950 Lecture to Japanese Management*, 2011, forrás: <http://hclecures.blogspot.hu/1970/08/demings-1950-lecture-to-japanese.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
77. HALWES, Terry: *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.)
78. HAUGAN, Gregory T.: *Project Management Fundamentals: Key Concepts and Methodology*, Management Concepts, Vienna, Virginia, USA, 2010, 28.)
79. HAUPT, Michael: “Data is the New Oil” - A Ludicrous Proposition, Medium Corporation, 2016, forrás: <https://medium.com/project-2030/data-is-the-new-oil-a-ludicrous-proposition-1d91bba4f294> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
80. HAVASI Éva: *Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei*, Statisztikai Szemle, 85. évf. 8. szám, 678.
81. HEADY, Ferrel: *Public administration – a comparative perspectiv (Public administration as a field of study)*, New York, Marcel Dekker Inc., 2001, 1.
82. HEINRICH, J. Carolyn: *Measuring Public sector performance and effectiveness*, In. *The SAGE Handbook on Public Administration* (edited by B. Guy PETERS – John PIERS), SAGE Publications, London, 32-49.; Charles POLIDANO: *Measuring Public Sector Capacity*, World Development, XXVIII/5., 2000, 805-822;
83. HIGHSMITH, Jim A.: *Adaptive Software Development: A Collaborative Approach to Managing Complex Systems*, Dorset House, New York, 2000, 392.
84. HIGHSMITH, Jim: *History: The Agile Manifesto*, 2001, forrás: www.agilemanifesto.org (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
85. HILL, Michael – HUPE, Peter: *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, SAGE Publications, London, 2002
86. HIMMER Péter: *Érték – értékek – értékeink*, Hadtudomány, XXVI. évf. 2016. évi különszám, 25-34.
87. HOBBS, Thomas: *Leviatán*, Kossuth Kiadó, Budapest, 1999, 200-211.
88. HOOGHE, Liesbet: *The European Commission and the integration of Europe: images of governance*, Cambridge University Press, 2001, Cambridge, 40.
89. HORVÁTH & Partners: *Controlling – Út egy hatékony controllingrendszerhez*, Complex Kiadó, Budapest, 2009.
90. HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2005.

91. HOWLETT, Michael – RAMESH M.: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, 1995, 237.
92. HUCKER, Charles O.: *China to 1850: A Short History*, Stanford University Press, 1978, 45.
93. HUNTINGTON, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*, Európa Könyvkiadó, 1998.
94. Ifj. MAROSÁN György: *Stratégiai menedzsment*, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 2005.
95. INOMATA, Tadanori: *Stratégiai Tervezés az Egyesült Nemzetek rendszerében (Strategic planning in the United Nations system)*, Egyesült Nemzetek Szervezetének Közös Ellenőrző Egység (JIU), Genf, 2012, forrás: https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_document_files/products/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2012_12_English.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
96. JACKSON, Penny: *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.)
97. JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*, Springer Berlin Heidelberg, 1929, 134-166.)
98. JELLINEK, Georg: *Das Recht des modernen Staates*, Berlin, 1900.
99. JENEI György: *A közigazgatási reformok szemléleti háttér 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.)
100. JENEI György: *Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés*, Politikatudományi Szemle, 2010, XIX/3. szám, 13.
101. JENEI György: *Válaszút? Neoweberiánus szintézis vagy neopatrimonális elfajulás*, Nemzeti Érdek, Budapest, 2009/4., 44-66.
102. JENKINS, Kate – CAINES, Karen – JACKSON, Andrew: *„Improving Management in Government: the Next Steps”* Report of the Prime Minister's Efficiency Unit, London, 1988
103. JOBBÁGY Valér: *A mérés-értékelés szerepe: a szakpolitika-alapú kormányzásban, közigazgatásban és a közszolgáltatások nyújtásában*, Vezetéstudomány, 2010. március, 41. évf./3. szám, 43-49.
104. KAISER Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2019 – Első változat*, Nemzeti Közigazgatási Egyetem, 2019, Bevezetés 6.,

105. KAISER Tamás: *A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája*, In.: Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók, szerk. KAISER Tamás, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014., 57-94.
106. KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I.*, Egyetemi jegyzet, Virtuóz Kiadó, Budapest, 2007, 76.
107. KÁRPÁTI József: *Közigazgatási kontrolling: új típusú tervezési és értékelési megoldások a közigazgatási szervek és az állam működésében*, Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. 2013, 11.
108. KÁRPÁTI Orsolya: *Az Elektronikus Anyakönyv és a Személyiadat- és Lakcímnyilvántartás viszonyrendszere*, Új Magyar Közigazgatás, Budapest, 2018/4. 30-37.,
109. KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Aart – MASTRUZZI, Massimo: *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Világbank, New York, 2010, 4., forrás: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
110. KELLER Tamás: *Létezik-e európai értékrend?* In.: FÜSTÖS L. – GUBA L. – SZALMA I. (Szerk.) *Társadalmi regiszter*, MTA Társadalomtudományi Intézete, Budapest, 2008/1. 39-46.
111. KELLEY, James: *Critical Path Planning and Scheduling: Mathematical Basis*, Operations Research, Vol. 9., No. 3., 1961.
112. KELSEN, Hans: *Az alkotmánybíráskodás kontinentális modelljéről (La garantie juridictionnelle de la Constitution – La justice constitutionnelle)*, 1928.
113. KELSEN, Hans: *Tiszta jogtan (Reine Rechtslehre)*, az ELTE Bibó István Szakkollégium kiadványa (szerk. VARGA Csaba), Budapest, 1988, 35-49.
114. KÉPES György: *Az amerikai állammodell. Az Egyesült Államok alkotmányának alapelvei*, Rubicon, Budapest, 1997/8.
115. KILÉNYI Géza – KALTENBACH Jenő: *Általános közigazgatási ismeretek, a központi állami szervek rendszere*, (lekt.: GERENCSÉR Balázs Szabolcs), Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2012, 117.
116. KILÉNYI Géza: *Gondolatok a kis és olcsó államról*, In: FÜRÉSZ Klára, KUKORELLI István (szerk.) *Ünnepi kötet SCHMIDT Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, 136-146.
117. KILÉNYI Géza: *Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről*, Közjogi Szemle, Budapest, 2010/4., 16.

118. KIS Norbert: *A kormányzás minőségének értékdilemmái*, In.: Hatékony közszoigálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók, szerk. Kaiser Tamás, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, 2014., 13-56.
119. KISSNÉ ANDRÁS Klára: *Teljesítményértékelési rendszer bevezetése a gyakorlatban – Hogyan vezessük be az értékelési rendszert?* Hadmérnök, III. Évf./1. szám, 2008., 134.
120. KOI Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban - Hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*, doktori tázisfüzet, Győr, 2013, 3.
121. KOLLÁNYI Margit: *„Főbb változások a magyar gazdaságban 1989-2004*, Nagy Phare Könyv, VÁTI Kht., Budapest, 2007, 5., forrás: http://www.vati.hu/files/articleUploads/10554/Phare_Big_Book_070802.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
122. KOTOSZ Balázs: *Megszorítások és lazítások – a rendszerváltás fiskális politikájának szerkezetéről*, Közgazdasági Szemle, LIII. évf., 2006. február, 158-174.
123. KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*, Dialóg Campus Kiadó, 2005.
124. KOVÁTS Gergely: *Egyéni szintű teljesítményértékelés a közszférában*, Műhely Szeminárium, Corvinus Vezetéstudományi Intézet, 2011, 9., forrás: <http://docplayer.hu/18678179-Teljesitmenyertekeles-a-magyar-kozigazgasban.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
125. KWAK, Young-Hoon: *A brief History of Project Management*, In: *The story of managing projects*, editor: Elias G. CARAYANNIS, George Washington University, 2003, 1-3., forrás: http://home.gwu.edu/~kwak/PM_History.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
126. LÁBADY Tamás: *A magánjog általános tana*, Szent István Társulat, 2017.)
127. LACZKOVICH Rita: *Hogyan támogatja a teljesítménymérés a szervezetfejlesztést?*, 2018. július 3., ÁSZ Hírportál, forrás: <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/hogyan-tamogatja-a-teljesitmenymeres-a-szervezetfejleszttest> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
128. LANSBURGH, Richard H. – SPRIEGEL, William R.: *Industrial Management*, Chapman&Hall, London, 1955.
129. LARMAN, Craig – BASILI, Victor R.: *Iterative and Incremental Development: a Brief History*, IEEE Computer Society Press, 2003, 2-11.
130. LEHMANN Kristóf – NYERS József: *Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása*, Statisztikai Szemle, 87. évfolyam 2. szám, 139., 150.
131. LEWIS, Clarence Irving: *Mind and the World Order*, Charles Scribner’s Sons, Boston, 1929.

132. LEWIS, Richard: *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.)
133. LIKER, Jeffrey K.: *Toyota-módszer*, HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2008.
134. LOCKE, John: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1986.
135. LOCKE, John: *Essay concerning the true Original, Extent, and End of Civil Government*,
In. *The Second Treatise of Government*, Barnes&Noble Publishing, New York, 2004.
136. LOYDL Tamás: A település és térségének kapcsolata a Közép-magyarországi Régió
példáján, in *Comitatus*, XVIII./6., 3.
137. MAÁ CZ Miklós: „Megkezdődtek a tárgyalások”, 1998. április, Országos Mezőgazdasági
Könyvtár és Dokumentációs Központ, forrás:
<http://www.omgk.hu/pages/euag/EA9804/ht.html> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
138. MADARÁ SZ Aladár: *Kameralizmus, történelmi iskola, osztrák gazdaságtan*,
Közgazdasági Szemle, Budapest XLIX. évf., 2002, 838-839.
139. MAGYARY Zoltán: „A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a Tatai
Járás közigazgatásáról. (Kiss Istvánnal közösen) Budapest, 1939.
140. MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása, a M. Kir. Miniszterelnök Úr
elé terjesztett javaslat*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930, 17.
141. MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*, Magyar
Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1931.
142. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest,
1942, 519.
143. MARTIN, James: *Rapid Application Development*, Macmillan Publishing Company,
New York, 1991.
144. MATHESON, Alex: *Better public sector governance: the rationale for budgeting and
accounting reforms in western nations*, OECD, Párizs, 2002, 38-39.
145. MCFARLAND Dalton E.: *Management: principles and practices*, Macmillan Publisher,
1974.
146. MEIER, K. – O'TOOLE, L. J.: *Public management and organizational performance: The
effect of managerial quality*, Journal of Policy Analysis and Management, 2002/4. szám,
629-643.
147. MOEN, Ronald – NORMAN, Clifford: *Evolution of PDCA-cycle*, Paper delivered to the
Asian Network for Quality Conference in Tokyo on September 17, 2009.

148. MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat: *The spirit of law*, The Colonial Press, New York, 1899, 8. forrás: <http://catalog.hathitrust.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
149. MONTJOY, Robert. S. – O'TOOLE, Laurence J.: *Toward a theory of policy implementation: An organizational perspective*, Public Administration Review 1979/5. szám, 465-476.
150. MORRIS, Peter W. G.: *The management of Projects*, Thomas Telford Services Ltd., London, 1994, vii. fejezet
151. MUHA Lajos – SZÁDECZKY Tamás: *Irányítási rendszerek*, egyetemi jegyzet, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 6., forrás: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/iranyitasi-rendszerek.original.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
152. NAGY Márta: „Ambrogio Lorenzetti: *A Jó Kormányzás Allegóriája - erényábrázolások az itáliai trecento művészetben és antik előzményeik*”, In: *Acta Academiae Pedagogicae Agriensis*, Nova Series Tom. XXXIV, Eszterházy Károly Főiskola, Történelemtudományi Intézete, 2007.
153. NEMES Csaba: A kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendelet – *e-learning* tananyag (szerk. PATYI András), Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, 2013. szeptember. forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
154. 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. szám, 5-7. forrás: http://real.mtak.hu/78886/1/6_nyikosFVR_2011_1_NTH_u.pdf (utolsó letöltés: 2020.01.31.)
155. NYIKOS Györgyi: *A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára* Pénzügyi Szemle, 58. évf. 2013/1. szám, 165-185.
156. NYÍRI Tamás: *A filozófiai gondolkodás fejlődése*. Szent István Társulat, Budapest, 2001.
157. OSBORNE, D. – GAEBLER, T: *Új utak a közigazgatásban*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1994.
158. O'TOOLE, Laurence J.: *Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field*, Journal of public policy, Cambridge University Press, 1986/2. szám, 181-210.

159. PACZOLAY Péter: *A legfőbb hatalom eredete*, Újkori államelméletek, Rubicon, 1997/8. sz.
160. 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.)
161. PÁLVÖLGYI Lajos: *ISO 21500:2012 Új projektmenedzsment szabvány*, 2012. október, forrás: http://www.pmi.hu/index.php/publikaciok/szakmai-cikkek/doc_download/257-dr-palvolgyi-lajos-iso-21500-2012-uj-projektmenedzsment-szabvany (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
162. PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai, II. kötet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 83.
163. PAULK, Mark C., WEBER, Charles V., CURTIS, Bill, CHRISSIS, Mary Beth: *The capability maturity model: guidelines for improving the software process*. Software Engineering Institute Boston, Massachusetts, USA, Addison-Wesley, 1993.
164. PETTERSEN, J.: *Defining lean production: some conceptual and practical issues*, The TQM Journal, 2009, XXI. évf. 2. sz., 127-142.
165. PLATÓN: *Az állam*, IV. könyv, Magyar Elektronikus Könyvtár, forrás: <http://mek.oszk.hu/03600/03629/03629.htm> (utolsó letöltés. 2021.01.05.)
166. PRITCHETT, Lant – WOOLCOCK, Michael – ANDREWS, Matt: 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>)
167. PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)*, PMI Pennsylvania, USA, 2000, 13.
168. PUCSEK József: *Pénzügyi és számviteli kontrolling*, Nemzeti Tankönyvtár, 2013.
169. REILLY, Norman B.: *Quality: What Makes it Happen?*. Van Nostrand Reinhold, New York, 1994., 31.
170. RÉVÉSZ Béla: *Változatok a jogállamiságról*, Jogtudományi Közlöny, 1990/4., 218.
171. RICHARDS, Keith: *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.)
172. RICZ Judit: *Fejlesztéspolitikai dilemmák: az állam fejlődésben betöltött szerepének újradefiniálása*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.

173. RITZER, George: *Contemporary Sociological Theory and Its Classical Roots: The Basics*, McGraw-Hill Education, New York, 2009/9., 38-42.
174. RITZER, George: *Enchanting a Disenchanted World: Revolutionizing the Means of Consumption*, Pine Forge Press, Egyesült Királyság, 2004, 55.
175. RIXER Ádám: *A jogászélet léte és szerepe mint a kormányzati kapacitás egyik kulcskérdése*, In. ANTALÓCZY Péter (szerk.): *Hagyomány és érték*, KRE ÁJK, Budapest, 2013, 268.
176. ROMHÁNYI Balázs: *Szemponatok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához*, Pénzügyi Szemle, 52. évf., 2007/2. szám, 335-370.
177. ROSENBERG, Leon J. – POSNER, Lawrence D.– HANLEY, Edward J.: *Project Evaluation and the Project Appraisal Reporting System*, U.S. Agency for International Development & Fry Consultants Inc., Washington, 1970.07.24., forrás: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADW881.pdf (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
178. ROTHER, Mike: *Toyota Kata*, McGraw-Hill, USA, 2009, 6.
179. ROYCE, Winston W.: *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.
180. RUTGERS, Mark R.: *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.; Manuel Luis RODRÍGUEZ: *The new public administration model*, Magallanes, Chile, 2010.
181. SAÁD József: *Magyary Zoltán*, Nemzeti Pantheon sorozat, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000.
182. SABATIER, Paul E.: *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, 2007
183. SALLAI János: *Államhatárok a Kárpát-medencében, De iurisprudentio et iure publico*, jog- és politikatudományi folyóirat, II. évf., 2008/1. szám, 6.
184. SÁNDORI Zsuzsanna: *Mi a tudásmenedzsment?* forrás: <http://mek.oszk.hu/03100/03145/html/km4.htm> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
185. SÁNTHA György – KLOTZ Péter – NAGY Balázs Ágoston: *Integritásmenedzsment*, Nemzeti Közszerződési Egyetem, integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szak, tantárgyi jegyzet, Budapest, 2013
186. 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.
187. 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.)
 188. SÁNTHA György – VIGVÁRI András: *A nemzetgazdasági tervezési rendszer szervezeti és intézményi rendje – a korszerű költségvetési technikák alkalmazásának feltételei*, Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2006, 192.
 189. SÁNTHA György: *A gazdaságos, hatékony és eredményes állami feladatellátás tesztje - a teljesítmény-ellenőrzésben rejlő lehetőségek*, Új Magyar Közigazgatás, III. évf. 2010/2. szám, 15.
 190. 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.
 191. 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.
 192. 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.
 193. SÁNTHA György: *Közigazgatási adatmenedzsment – a megvalósítás lehetséges lépései*, Új Magyar Közigazgatás, XII. évf., 2019/4. szám, 63-65.
 194. SÁNTHA György: *Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben* In. SCHANDA Balázs, VARGA Zs. András: *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről*, PPKE JÁK Tanulmányok, Budapest, 2010, 245-265.
 195. SANTISO, Carlos – NITZE, Paul H.: *World Bank and Good Governance: Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality*, The Georgetown Public Policy Review, 2001
 196. SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*, Osiris, Budapest, 1995)
 197. SATYA RAJU R. – PARTHASARATHY R.: *Management – Text and Cases*, PHI Learning Private Ltd., New Delhi, 2009, 9-13.

198. SCHWABER, Ken – BEEDLE, Mike: *Agile software development with Scrum*. Prentice Hall, Pennsylvania State University, 2002.
199. SIBA László (szerk.): Oxford számítástechnikai értelmező szótár, Novotrade Kiadó, 1989.
200. SHEWHART, Walter A. – DEMING, William E.: *Statistical method from the viewpoint of quality control*, The Graduate School, US Department of Agriculture, Washington D.C., 1939, 85-86. forrás: <https://archive.org/details/CAT10502416/page/n1/mode/2up> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
201. SKOK, James E.: *Policy issue networks and the public policy cycle: A structural-functional framework for public administration*, Public Administration Review, LV. évf./4. szám, 1995, 325-332.
202. SÓLYOM László: „Mit szabad és mit nem – Capriccio polgári jogi témákra”, Valóság, 1985/8. 12-24.
203. STOLLEIS, Michael: *Geschichte des Öffentliche Rechts, Zweiter Band 1800-1914*, (III. Die erste Phase eines eigenständigen Verwaltungsrecht), C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1992, 258-265.
204. STUCKENBRUCK, Linn C.: *The Implementation of Project Management*, Project Management Institute, Wiley, 1981, 2-3.
205. SZABADFALVI József: *Angol történeti jogbölcsélet*, In. JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogbölcsélet rovat, rovatszerkesztő: SZABÓ Miklós), 2019, 3., forrás: <http://real.mtak.hu/94401/1/angol-torteneti-jogbolcselet.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
206. SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1963, 163.
207. SZAMEL Lajos: *Magyar közigazgatás-tudomány*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977.
208. SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog*, Budapest, 1941, 333.
209. 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.)
210. SZUN CE: „*A háború művészete*”, Helikon Kiadó, 2019
211. TAKÁCS Péter: *Államtan – fejezetek az állam általános elmélete köréből*, BCE KTK egyetemi jegyzet, Budapest, 2010, 17.

212. TAKÁCS Péter: *Jog és igazságosság*, In: SZABÓ Miklós (szerk.), *Jogbölcseleti előadások*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1998, 163-195.
213. TAKEUCHI, Hirotaka – NONAKA, Ikujiro: *The New New Product Development Game*. Harvard Business Review, Boston, 1986.
214. TAMÁS András: *A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet*, Iustum Aequum Salutare, Budapest, V. évf. 2009/3., 65.
215. TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete* (negyedik, átdolgozott kiadás), Budapest, Szent István Társulat, 2010.
216. TAMÁS András: *Előszó (helyett)*, 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, 7.
217. TAYLOR, Frederick Winslow: *Shop management*, Harper & Brothers, New York, 1911, 5., forrás: <http://www.gutenberg.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
218. TAYLOR, Frederick Winslow: *The Principles of Scientific Management*, Harper & Brothers, New York, 1911, Chapter II., 36-37. <http://www.gutenberg.org> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
219. TERRY, George R. – FRANKLIN, Stephen G.: *Principles of Management*, A.I.T.B.S. Publishers, 1994.
220. TOCQUEVILLE, Alexis de: *De la Démocratie en Amérique* (1835), Gutenberg projekt, forrás: <http://www.gutenberg.org/ebooks/30513> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
221. TOMCSÁNYI Móric: *Közjog – magánjog*, In: *Értekezések a filozófiai és társadalmi tudományok köréből*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1944, 3. (forrás: <http://digilib.mtak.hu/B333/issues/vol06/B3330602.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
222. TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közigazgatása*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932.
223. TORMA András: *E-kormányzati szolgáltatások a gazdasági szférában*, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2011, 11. forrás: Digitális Tankönyvtár, <http://www.tankonyvtar.hu> (utolsó letöltés: 2020.01.31.)
224. ULICSÁK Béla: *A nemzetközi vállalkozás gyakorlata – projektmenedzsment*, Digitális Tankönyvtár, 2013, forrás: http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_e5_nemzetkozi_vallalkozas_scorm/projektmenedzsment_92fTLIXBavIclw0f.html (utolsó letöltés: 2021.01.05.)

225. ULPIANUS, Domitius: *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.)
226. UNGVÁRSZKI Ágnes: *Gazdaságpolitikai ciklusok Magyarországon 1948-1988*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1989, 15.
227. URWICK, Lyndall Fownes: *Making of Scientific Management. Volume II. Management in British Industry*, Management Publications Trust, London, 1949
228. VAN RIPER, Paul P.: *History of the United States civil service*. Row, Peterson, 1958
229. VARGA Csaba (szerk.): *Összehasonlító jogi kultúrák*, II. rész „Angolszász és kontinentális jog: találkozások”, Szent István Társulat, Budapest, 2006, 80-137.
230. 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), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017, 219-221.
231. VARGA ZS. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei, a kontrollmechanizmusok elmélete*, a magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai VII. kötet, szerkesztő: PATYI András, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 37.
232. VARGA ZS. András: *A közigazgatási modellkísérletek korlátai*, 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. 9., 245-264.
233. VARGA ZS. András: *Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma*, Pázmány Law Working Papers, Budapest, 2013/5., 7.
234. VASS László: *A politika és a közigazgatás viszonya*, Politikatudományi Szemle, XIX/3. szám, 77.
235. VÉKÁS Lajos: *Parerga – Dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 16.
236. VIGVÁRI András: *A magyar gazdaság versenyképességét szolgáló közszektorhoz vezető út egy lehetséges forgatókönyve*, „Vissza az alapokhoz”, *Stratégiai kutatások – „Magyarország 2015”*, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006, 233-238.
237. VINCZE Dalma: *Regionális nemzetközi szervezetek demokrácia-támogatása a Nyugat-Balkánon*, doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolája, 2015

238. VIROZSIL Antal: *Magyarország nyilván- vagy közjoga, mint az alkotmány eredetétől 1848-ig fennállott*, Buda, 1861.
239. WALTON, Mary: *The Deming Management Method*, Penguin Group, 1986, 138-139.
240. WARD, J. – MURRAY, P.: *Benefits Management: Best Practice Guidelines*, Cranfield School of Management, Information Systems Research, Egyesült Királyság, 1997.
241. WARNER, Daniel: *An ethic of responsibility in international relations*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1991, 9-10.
242. WEBER, Max: „*Gazdaság és társadalom*”, *a megértő szociológia alapvonalai*, I-II kötet, Közgazdasági és Jogi kiadó, (ford: Erdélyi Ágnes) Budapest, 1987.
243. WHITE, Leonard D.: *Introduction to the Study of Public Administration*, 1926
244. WIDEMAN, R. Max: *The Role of The Project Life Cycle (Life Span) in Project Management*. In: *A Management Framework*, (forrás: <http://www.maxwideman.com/papers/plc-models/perspective.htm> (utolsó letöltés: 2021.01.05.))
245. WIDEMAN R.: *The Framework (Part 1 The Rationale, Project Management Body of Knowledge (PMBok))*, Project Management Institute, Pennsylvania, 1987, 1.
246. WILLIAMSON, Peter J. – ZENG, Ming: *Value-for-Money Strategies for Recessionary Times*, Harvard Business Review, 2009, 1-2.
247. WOMACK, James P. – JONES, Daniel T.: *Lean szemlélet*, HVG könyvek, Budapest, 2009.
248. WOODS, Ngaire: *Good governance in international organizations*, Global Governance 1999/5., 39-61.
249. WOODS, Ngaire: *The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves*, World Development, XXVIII/5. 2000, 789-982.
250. WREN, Daniel A. – BEDEIAN, Arthur G. – BREEZE, John D.: *The foundations of Henri Fayol's administrative theory*, Louisiana State University, Management Decision XL/9., 2002., 912-917., forrás: <http://bus.lsu.edu/management/faculty/abedeian/articles/Fayol.pdf> (utolsó letöltés: 2021.01.05.)
251. Z. KARVALICS László: *Mesterséges intelligencia – a diskurzusok újratervezésének kora*, Információs Társadalom, szaktudományos folyóirat, 2015. XV. évf./4. szám

6. A szerzőről

Az ezredfordulón megkezdett közszolgálati pályám során mindvégig fejlesztési feladatokkal összefüggő munkakörökben szereztem központi államigazgatási munkatapasztalatot. Pályafutásom elején regionális politikával, területfejlesztéssel és kistérségi támogatási programokkal foglalkoztam a Miniszterelnöki Hivatalban. Később az igazságügyi tárca tervezőjeként részt vettem az I. majd a II. Nemzeti Fejlesztési Terv szakmai előkészítésében; az uniós támogatási rendszer felállításához nélkülözhetetlen jogszabályok kidolgozásában, a támogatások felhasználását nyomon követő számos monitoring bizottság munkájában, továbbá több kormányzati stratégiai tervdokumentum, illetve fejlesztési projekt szakmai megalapozásában, megvalósításában.

A különböző államtitkári titkárságokon és miniszteri kabinetekben töltött kormányzati munkaéveket követően, egy évtizednyi közszolgálati karrierem utolsó három évében az Állami Számvevőszék fejlesztési és módszertani területeit felügyelve, a teljes hazai közfeladat-ellátó rendszerre rátekintést nyerhettem. A munkatársaimmal ekkoriban megvalósított – a közszféra szervezeti szintű integritás kockázatait feltérképező – nagy közigazgatás-fejlesztési projekt idején egyre erősebb késztetést éreztem egy olyan – tudományos módszertanokkal is megalapozott – kutatás elvégzése iránt, amely a nemzetgazdasági szintű tervezés, valamint a folyamatmenedzsment jogi és intézményi lehetőségeit tárja fel az állami feladatellátásban. Ez vezetett el végül ahhoz, hogy – az akkorra már egyre erősödő tudományos ambícióimat is táplálva – 2009-ben jelentkeztem a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán működő Doktori Iskolába. Itt konzulensem – szerencsémre, valamint a Közigazgatási Jogi Tanszéket vezető Prof. Dr. Varga Zs. András bátorítására – korunk közigazgatástudományának egyik legkiemelkedőbb és legszerteágazóbb ismeretekkel rendelkező képviselője, Prof. em. Dr. Tamás András lett. Mivel pedig napközbeni elfoglaltságaim miatt a doktori kutatásommal csak igen lassan haladtam – professzor úr idejének és egészségének kímélete érdekében – a konzulensi feladatokat idővel Dr. habil. Gerencsér Balázs, Ph.D., egyetemi docens úr vette át, akinek jóvoltából 2011-ben alapító tagja lehettem a PPKE-JÁK Közigazgatási Jogi Tanszék által létrehozott Ereky István Kutatócsoportnak is.

2011 óta egy elektronikus közigazgatási fejlesztésekkel foglalkozó hazai vállalkozás közigazgatás-szakmai vezetőjeként – ezzel párhuzamosan pedig a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács közigazgatás-fejlesztésért felelős külső szakértőjeként – mindvégig folyamatosan figyelemmel követhettem a magyar közigazgatás átalakításának folyamatait.

Nagy örömmre szolgál, hogy szakmai igazgatóként a munkahelyemen nemcsak megélhetésre, de valódi szakmai műhelyre is találtam. Így aktív szereplője, elnökségi tagja (titkára) lehettem annak a Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesületnek, amely Magyarországon 2004-ben elsőként vállalta fel, hogy tudományos elkötelezettséggel derítse fel, majd művelje meg a közigazgatás és az informatika határterületeit.

Az európai uniós támogatáspolitikai rendszer jogi, intézményi és működési kereteinek kialakítását, valamint jó néhány közigazgatás-fejlesztési projekt megvalósítását követően érdeklődésem középpontjába napjainkra egyre inkább az Állam digitális megújítása került. Az Állam teljes – azaz szakpolitikai és napi üzemeltetési szempontú – digitális transzformációja véleményem szerint az elmúlt években sokkal nagyobb kihívásként jelentkezik, mint a nemzetgazdasági szintű tervezés jogi, intézményi és módszertani feltételeinek megteremtése. Igaz ugyanakkor, egyik sem nélkülözheti a másikat.