

A tervezés szerepe a közigazgatás-fejlesztésben

Készítette: tervező

Budapest, 2012

Tartalomjegyzék

Bevezetés	4
I. Közigazgatás-fejlesztésről általában	6
I.1. Közigazgatási tudománytörténeti bevezetés	6
I.2. A közigazgatás-fejlesztés nemzetközi trendjei	7
I.2.1. Az angolszász igazgatási modell	8
I.2.2. A francia modell	9
I.2.3. A német modell	10
I.3. Fejlesztő államkép	11
I.3.1. A „jó állam”:	12
II. Közigazgatás-fejlesztés Magyarországon – történeti visszatekintés	14
II.1. Magyary előtt, a mai értelemben vett modern közigazgatási rendszer létrejöttéig	14
II.2. A dualizmus korától a II. vh. végéig	15
II.2.1. Kiegyezés után, Magyary munkássága előtt	15
II.2.2. XX. század első fele	16
II.3. Tervgazdaság 1945-1989	17
II.4. Rendszerváltás utáni évek 1990-2010	18
III. Közigazgatás-fejlesztés ma – aktuális kormányzati megközelítések	21
III.1. A közigazgatás-fejlesztés stratégiai megközelítése, a Kormány által elfogadott tervek	21
IV. Az állami tervezés és stratégiaalkotás módszertani megközelítése	27
IV.1. Tervezés általában	27
IV.2. Tervezés az Európai Unióban	29
IV.2.1. Lisszaboni Stratégia	29
IV.2.2. Hágai Program	30
IV.2.3. Európa 2020	30
IV.4. Más nemzetközi szervezetek tervező gyakorlata	31
IV.4.1. ENSZ	32
IV.4.2. OECD	32
IV.5. Tervezés a közigazgatásban	33
IV.5.1. Új Széchenyi Terv	33
IV.5.2. Széll Kálmán Terv	33
IV.5.3. Erekly Terv	34
V. A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program bemutatása	35
V.1 Magyary Zoltán	35

V.2 A Magyar Program négy beavatkozási területének bemutatása	36
V.2.1. Szervezet	37
V.2.2. Feladat	37
V.2.3. Eljárás	38
V.2.4. Személyzet	39
V.3 A Magyar Program stratégiakészítési módszertanoknak való megfeleltetése	39
V.4 Kritikai észrevételek a Program kapcsán	40
Zárszó	42
Irodalomjegyzék	44
Hivatkozott irodalom	44
Hivatkozott jogszabályok	47
Hivatkozott weboldalak	48

„Közigazgatásunk racionalizálása nemcsak egyszeri munka, hanem állandó célt és speciális módszert igényel. Nem egyszerű empirikus reform, egypár bürokratikus tapasztalatnak vagy ötletnek bravúros érvényesítése, hanem a magyar állam szervezetének elvszerű vizsgálata és üzemének a tudomány eredményeit figyelembe vevő elemzése.”
(Magyary Zoltán)

Bevezetés

Az állami berendezkedés szempontjából (legyen az akár demokratikus vagy autokratikus jellegű) a közigazgatás meghatározó erővel bír. A szabályozási keret, amely alapján működik, tükrözi az adott rendszer közigazgatáshoz és annak céljaihoz való viszonyulását, szerepének értékelését, valamint az egész államfelfogás leképeződése is megismerhető általa.

A történelem folyamán hol demokratikus, hol autokratikus eszközökkel szabályozva, de a közigazgatás az állam irányításának mindig fontos területét képezte. Természetesen a történelem más-más korszakaiban különböző célok elérését volt hivatott szolgálni, ebből adódóan fejlődése és fejlesztése is eltérő irányokat és mértékeket mutat (így például magyar viszonylatban a közigazgatás fejlesztése különböző módon, eltérő értékek mentén valósult meg a tervgazdaság idején és napjainkban). Abban azonban minden korszak rendszere hasonlít, hogy valamiféle módon szabályozni kívánta az igazgatási tevékenységeket. Az eltérő módszerek eltérő eredményekkel párosultak.

Mely korban hogyan valósul meg a közigazgatás fejlesztése, egyáltalán megfogalmazódik-e a fejlesztés szükségessége? Milyen célok jellemzőek a közigazgatás kapcsán, a jogalkotó a rendelkezésére álló alternatívák közül mi alapján és melyeket választja a cél eléréséhez? Mi az oka annak, hogy napjainkban ismét felértékelődni látszik a tervezés gyakorlatának alkalmazása a fejlesztések kapcsán? Mit jelentett a tervezés a tervgazdaság idején és hogyan valósul meg ma? Miért nem elég féléves, éves távlatokban gondolkodni? A hosszabb távú tervezés eredményességét mennyiben befolyásolhatja a mindössze egy-egy évre tervezett központi költségvetés? Mindezek után pedig mennyiben hatékony egy tervszerű, a közigazgatás egészére kiterjedő stratégiai fejlesztés és mennyiben egy olyan modell, melyben az egész részek különböző módon és irányban kerülnek fejlesztésre?

A dolgozat hipotézise, hogy csak megalapozott tervezési gyakorlattal érhető el a leghatékonyabb és legeredményesebb közigazgatás-fejlesztés, amihez pedig elengedhetetlen a tervezési folyamat minden fázisának pontos betartása.

A dolgozat célja ennek alátámasztása, a magyar közigazgatás korszakonkénti fejlődésének és fejlesztésének áttekintése, bemutatva az alkalmazott beavatkozási módszereket és a beavatkozások eredményét. Mindez azonban nemzetközi viszonylatban is kibővítésre kerül, hiszen napjainkban a fejlesztésekre a nemzetközi fejlődési irányok is hatást gyakorolnak. Majd a tervezés kiemelt szerepének alátámasztása után a legújabb közigazgatás-fejlesztési program, a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program részletes elemzésére kerül sor, megfigyelve azt a fentebb felvázolt stratégia-alkotás szabályrendszerével.

Kutatás-módszertani szempontból kiemelendő, hogy a hipotézis mind magyar, mind pedig külföldi szakirodalommal, valamint stratégiai tervezéssel foglalkozó szakemberekkel történő konzultációval kerül alátámasztásra.

A dolgozatban vizsgált tárgykört terjedelmi okok miatt szűkítettem, így különösen a magyar történeti visszatekintésben, illetve a nemzetközi tervezési példák említésekor csak a releváns hivatkozásokat jelenítettem meg.

I. Közigazgatás-fejlesztésről általában

I.1. Közigazgatási tudománytörténeti bevezetés

Ebben a fejezetben a közigazgatás kialakulásának, korszakainak bemutatására kerül sor. Egyfajta rövid történeti áttekintésben alátámasztom, hogy a köz igazgatása nem a mai modern kor újdonsága. Kiindulásként szükséges a közigazgatás elvi fogalom-meghatározás, mely alapján *„A közigazgatás a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, melynek eredményeként a társadalom tagjai és szervezetei magatartását ténylegesen befolyásolja, mégpedig az állami közhatalom (impérium) birtokában végzett döntés-előkészítés, döntés, végrehajtás és ellenőrzés során, elkülönült állami szervezet által végzett jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és a jogalkotásban való közreműködés által.”*¹

A közigazgatás már a történelem korai időszakaira is visszavezethető. Bár nem a mai értelemben vett, de igazgatási tevékenység már a törzsi társadalmakban is fellelhető, mely esetben a törzsek-, ha nem is tudatosan átgondolva- a közszempontjából hasznos és előnyös módon próbálták megszervezni mindennapjaikat, politikai berendezkedésüket legfőképp védelmi, fajfenntartási szempontokat szem előtt tartva. Igazgatási tevékenység már az ókori Egyiptomban is létezett. Ennek máig fennmaradt nyomai láthatóak, példaként említve a piramisok létrejöttét, ami magas szintű igazgatási, szervezési, tervezési tevékenységet feltételez.

Arra a kérdésre válaszolva, hogy egy adott korban, mely fő szempont határozta meg a közigazgatás menetét megállapítható, hogy különböző korban más és más megoldandó kérdésre keresték a választ és más módszereket alkalmaztak a megoldáshoz. A problémák különbözősége különböző megoldási szinteket feltételez. Tamás András példaként említi, hogy egy ötszáz évvel ezelőtti közigazgatási döntés valószínűleg tisztán tekintélyi alapú döntésnek minősült, ugyanakkor abban az időben ez a megoldási módszer tűnt legésszerűbbnek.² Ezzel láthatóvá válik, hogy a közigazgatás bár nem új fogalom, azonban a koronként különböző hatalmi és társadalmi berendezkedés és a hozzá kapcsolódó uralkodó eszmék más és más megoldási lehetőségeket és módszereket foglaltak magukban. Az ókor és

¹ PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 2009. 56.

² TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest: Szent István Társulat, 2010. 45.

a rendi korszak államaiban például az igazgatás döntő része hierarchikus úton történt.³ A középkort ezzel szemben a hit alapozta meg, egész szellemiségét áthatotta az akkori gondolkodásmódnak, így az igazgatás terén is változást jelentett. A polgári társadalmakat az előbbiekkal szemben egy újfajta gondolkodásmód hatotta át, új struktúra és új hatalmi elit alakult ki, ami új magyarázatot és értelmet adott a közérdeknek.

A kérdéskör folytatásaként érdemes bemutatni, hogy a történelem különböző korszakaiban kinek a feladata, felelőssége az igazgatási tevékenység, valamint hogy mely célok kitűzésével és milyen beavatkozási módszerek alkalmazásával valósult meg a tevékenység a gyakorlatban.

A Római Birodalom⁴ példaként említendő a maga jelentős császári közigazgatásával, a bizánci birodalom pedig mindezt már annyival továbbfejlesztette, egy szerteágazóbb igazgatást valósított meg. A középkori állam- és egyházfelfogás közigazgatásra gyakorolt hatása azt eredményezte, hogy apparátusként az írnokok funkcionáltak, akik nem új módszerek, tervek, fejlődést elősegítő, alkotó funkciót láttak el, hanem egyszerűen csak másoltak, sokszorosítottak dokumentumokat, de nem a mai értelemben vett ügyintézésben vettek részt. Ez alól a káptalanokban végzett hitelesítési munka természetesen kivételt képez.

A fejlődés jól mutatható a felvilágosult abszolutista uralkodók idejében, hiszen a korszerű állam felépítése ekkor valósult meg a rendi struktúrától való eltávolodással egyidejűleg. Nagy változást jelentett a születési előjogok eltörlése, a rendek kiváltságai az államigazgatás területén is, hiszen egyre több olyan hivatalnok kerülhetett az igazgatási rendszerbe, aki a polgári rétegbe tartozott. Egyre fontosabbá vált a központi irányítás a rendi birtokokon történő decentralizáltsággal szemben. Ez alapjaiban megváltoztatta a közigazgatás berendezkedését, ezáltal célkitűzéseit, feladatát. Mindez alátámasztja, hogy az eszmék és hatalmi berendezkedések befolyásolták leginkább a közigazgatási apparátus rendszerét, feladat-orientáltságát, módszertani meghatározottságát.

³ Uo. 45.

⁴ Uo. 45.

I.2. A közigazgatás-fejlesztés nemzetközi trendjei

A modern közigazgatás-fejlesztési irányzatok közül Horváth M. Tamás által kidolgozásra került közigazgatás-fejlesztési modell⁵ alapján három fő változat bemutatására kerül sor. Az angolszász, a francia és a német modell, melyek Európában legelterjedtebbek és hatással voltak (vannak) hazánk fejlesztési irányaira is.

I.2.1. Az angolszász igazgatási modell

Az angolszász országokból a XX. Század utolsó évtizedeiben indult útjára az új közmenedzsment (a New Public Management⁶) megközelítés, mely az ezredforduló idejére hazánkba is begyűrűzött. A közmenedzsment, mint összetett szó lényege a köz- és a magánszektor értékeinek együttes megvalósítása a közszférában. Hogy miért az angolszász országokból indult a mozgalom, annak oka a hetvenes évek gazdasági válságában keresendő. Az állam már nem tudott kielégítően megfelelni a társadalmi és szociális igényekkel szemben támasztott magas elvárásoknak. A helyzetre a Thatcher-kormány egy neoliberális gazdaságpolitika bevezetésével kereste a megoldást és ennek alátámasztásaként hivatkozott az új közmenedzsmentre. Ennek keretében a központi kontroll bevezetésével átalakították az önkormányzati rendszert, átszervezték a közszolgáltatási rendszert, melyben a privatizációnak⁷ adtak számottevő szerepet. Ezen kívül a teljesítményorientáció érvényesült, érzékeltetve a magánszektorra jellemző célorientált gondolkodásmódot. Ennek keretében nyilvánult meg a stratégiai szemlélet, a tervezési és költségvetési rendszerek módosulása, illetve az egyértelmű mutatókkal történő teljesítményértékelés, mérés. Az újítások közé sorolható a PPP⁸, a köz- és magánszféra együttműködése is. A magánszektor ilyen mértékű bevonásának azonban szembe kellett néznie kritikai észrevételekkel, mivel e szervek feladatukból eredendően nem követték a területi igazgatás határait, valamint a további észrevétel a módszer túlzásokba bocsátkozása is.

Fontos látni, hogy azokon a területeken hasznos a magánszféra bevonása, ahol a közszolgáltatásokat hatékonyan piacra lehet vinni a szolgáltatások alanyai, a fogyasztók nemhogy károsodása, de érdekeinek magasabb szinten való biztosítása érdekében. Azonban el

⁵ HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest- Pécs: Dialóg Campus, 2005. 63.

⁶ FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Budapest: Dialóg Campus, 2011. 143-156.

⁷ Ewan FERLIE- Andrew PETTIGREW- Lynn ASHBUMER- Louise FITZGERALD: *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996. 3.

⁸ Michael BURNETT: *Public-Private Partnerships (PPP)- A Decision-Maker's Guide*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2007. 7.

kell határolni azokat a területeket, amelyek stratégiaiilag is fontos pontok egy állam életében, melyeken monopóliummal kell rendelkeznie egy országnak. Vagy azért, mert a kiszervezés nem eredményezheti a várt hatékonyságot, vagy azért, mert az állami szuverenitás igénye nem engedélyezheti a magánszektor közreműködését. Gajduschek György véleménye szerint az állami tevékenységek két nagy csoportját kell elkülöníteni,⁹ az egyik a hatósági tevékenység, amely a piactól eltérő logikát követ, ezért nem alkalmazható rá az új közmenedzsment, a másik a közszolgáltatás, amely területen a piaci viszonyok érvényesítése hozzájárulhat a feladatellátások eredményességének és hatékonyságának növeléséhez.

Az új közmenedzsment nem a várt hatást eredményezte. Alkalmazása ugyanis a központi intézmények legitimitását csökkentette (ami a kiszervezések logikus következménye), valamint az elszámoltathatóság és felelősség elvének érvényesítése is akadályokba ütközött.

A problémára megoldási alternatívát a *neoweberiánus fordulat*¹⁰ jelentette, amely az új közmenedzsment gyengeségeit próbálta orvosolni. Attól tekinthető „neo”-nak, hogy a klasszikus weberi iskolát kiegészítette a kor újításaival, mint a polgárbarát és szolgáltatás-orientált jelleg, az e-government gondolata, valamint egyre nagyobb hangsúlyt kaptak a civil konzultációk is a képviseleti demokrácia keretében. Így a neoweberi állam egy erős, aktív államban gondolkodott, mely folyamatosan figyelemmel kíséri a gazdasági és társadalmi változásokat és szükség esetén beavatkozni képes a kiegyensúlyozó funkciót ellátva. Egyensúlyt kívánt teremteni a jogállami gondolkodás és a hatékonyság között, egyszerre akarta tehát az állam által képviselt legalizmust és a közszféra által képviselt eredményorientáltságot betartani. Emiatt tartotta szükségesnek a civil szféra bevonását a közpolitikai döntések előkészítésébe. Az új felfogás célja tehát az állam szerepének újragondolása, megerősítése volt, következményeinek jelentőségei közt pedig a bürokrácia újra felfedezése, normativitás helyreállítása szerepel.¹¹

I.2.2. A francia modell

A francia modell az angolszász modellel történő összehasonlításban a legszemléletesebb. Franciaországban ugyanis- bár nem az angolszász „új közmenedzsment” értelmében-

⁹ GAJDUSCHEK György: A „Run like a business” jelszó ideológiakritikája. *Politikatudományi szemle* XIX/1. 2010. 143.

¹⁰ Tiina RADMA-LIIV: New Public Management versus Neo-weberian State in Central and Eastern Europe. *Trans-European Dialogue 1, Towards the Neo-weberian State? Europe and Beyond*, 31 Jan. 1 Feb 2008.

¹¹ STUMPF István: *Eszmény vagy álom, Gondolatok a jó közigazgatásról valamint a felelős kormányzásról a kihívások valamint az előretekintések jegyében*. Kaposvár: MKKSZ Akadémia, 2009. november 20.

hagyománya volt a magánszektor közzsférába történő bevonásának. Itt azonban kettéválasztották a közigazgatás jogát és a közszolgáltatások jogát, melyekre egy teljesen kidolgozott joganyag állt rendelkezésre. Így az eredeti értelemben vett „új közmenedzsment” nem volt átültethető egy már teljes körben szabályozott rendszerbe. Különbség még, hogy a decentralizáció szerepe nagy múltra tekint vissza, az önkormányzatiság kultúrája magában hordozta közszolgáltatások megszervezését. Franciaországban ugyanis az önkormányzatok egy-egy feladat ellátására több megoldási lehetőség közül választhatnak. Saját feladatkörben végzik, önkormányzati részvételű magántársaság útján, a feladat-ellátást átruházzák magánérdekeltségű szervezetre vagy pedig egyes közszolgáltatásokkal kapcsolatos tevékenységekre szóló megbízás adásával.¹² A privatizáció sem értelmezhető angolszász értelemben, mert az állam bármely területről történő látványos kivonulása nem érzékelhető. Ebben a rendszerben tehát nem különül el élesen a köz- és a magánszektor. Ugyanakkor a tágabb értelemben vett privatizáció már létezett, hiszen a közfeladatok ellátásában szerepet kapott a magánszféra, sőt,- ahogy Horváth M. Tamás fogalmaz- már szokásjoga¹³ is kialakult. Ebben a modellben tehát jobban érvényesül a két szektor harmonizálása, egymást kiegészítő, de nem élesen szétváló szerepe.

I.2.3. A német modell

A harmadik modell teljes eltérést mutat az előző két megoldási módszerhez képest. Az új közmenedzsment itt új igazgatási modell, melynek célterülete a helyi igazgatás. A németek¹⁴ az angolszász és a francia modelltől eltérően a magánszektor célorientáltságát, teljesítményértékelő módszereit az igazgatás területére koncentrálták és a változás legfőképpen a helyi önkormányzati szintről indult. A módszer alkalmazása előtti és utáni helyzet értékelésére jellemző, hogy amíg a modell beépítése előtt ráfordítás-értékelés központú szemlélet uralkodott (operatív menedzsment), addig az alkalmazás során ezt felváltotta a magánszektorra jellemző célorientáltság (stratégiai menedzsment). Így egy-egy intézkedés eredményét nem a források ráfordításának értékelésével mérték, hanem a társadalmi hatás, következmény oldaláról megközelítve, az elérendő cél teljesítményének maximalizálására törekvését mérve határozták meg.

¹² HORVÁTH i. m. 48.

¹³ Uo. 49.

¹⁴ Uo. 55.

Érdekes jellemzője a modellnek, hogy csak a hivatali szervezeti és eljárási megoldásoknál próbálta alkalmazni az új módszereket. Nem vonta tehát közvetlenül be a magánszektor, ugyanakkor megpróbálta saját működésébe beépíteni annak elemeit. Ezért lehetséges, hogy míg a francia modellnél a közfeladatok ellátásánál szerepet kapott a közszféra mellett a magánszektor is, ebben az esetben nem ez a jellemző. A német helyi közigazgatás maga szervezi tevékenységét, vagy pedig ha a magánszféra lát el feladatokat, ott vagy megrendelő szerepet lát el a helyi igazgatás. Ami ezeknél jellemzőbb, magánjogi alanyként tulajdonos vagy résztulajdonos az adott szervben. A német modell tehát kerüli a magánszféra teljes bevonását, inkább annak módszereit, működési kereteit ülteti be saját rendszerébe.

Stratégiaalkotási szempontból legszámottevőbb ez utóbbi közigazgatás-fejlesztési modell, hiszen ebben jelenik meg a közigazgatásban és annak fejlesztésében a magánszektorbeli vállalkozásokra jellemző cél- és eredményközpontúság, a stratégiai, hosszú távú szemlélet egy-egy feladat, intézkedés meghozatala, majd értékelése során. Nem elhanyagolható szempont, hogy magában a szervezeti és eljárási rendszerben is tükröződik a hatékonyság, a tevékenység társadalomra gyakorolt hatásának előtérbe helyezése és annak fontossága.

I.3. Fejlesztő államkép

Manapság egyre többet lehet hallani a fogalmat: fejlesztő állam. Ez kiegészül egy másik szókapcsolattal is, a látható kéz gondolatával. Érdekes megvizsgálni, hogy miért függ össze ez a két fogalom napjainkban.

Az Adam Smith-féle iskola a láthatatlan kéz teóriáját¹⁵ hirdette, és a neoklasszikus gazdaságpolitikában is az éjjeliőr állam szerepfelfogás volt az uralkodó. Mit jelentett ez?

Ez a gondolkodásmód az állami szerepvállalás majdnem teljes háttérbe szorulásával járt. Smith szerint *„az állami segédlettel fenntartott és az állam által védett monopóliumok rendkívül károsak; mivel ezek pont a láthatatlan kéz által kialakuló optimális allokáció ellen hatnak.”*¹⁶ Az államnak, mint egy éjjeli őrnek, csak akkor szabad beavatkoznia a piaci viszonyokba, ha már a szabad (és tökéletes) piac valami okból nem megfelelően működik. Azonban hagyni kell a piaci szereplőknek, a vállalatoknak és háztartásoknak, hogy maguk

¹⁵ Adam SMITH: *The wealth of nations*. London: W. Strahan and T. Cadell, 1776.

¹⁶ BITTSÁNSZKY Géza: *Közgazdaságtani bevezetés*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közgazdasági Intézet, 2002. 155. p.

alakítsák ki a piaci viszonyokat. Az állami szerepvállalásnak csak ott lehet szerepe, ahol a piac nem tud megfelelően működni, példaként említve az oktatást, honvédelmet.

Mi volt az oka a szerepfelfogás megváltozásának? Csáki György szerint¹⁷ a válasz a 2008. őszi események hatásaiban keresendő. A nemzetközi piaci válság hatása újraértelmezte a kérdéskört és ismét kezdenek nemzetközi szinten is újra visszatérni a látható kéz elméletéhez. Azért újra, mert ez nem új, napjainkban létrejött gondolkodásmód. Az 1929-33-as válság után hasonló fordulat következett be- a keynesianizmus térnyerésével- az állam ismét aktív szerepet vállalt a gazdaságpolitikában. Azonban legjelentősebben a II. világháború után érhető tetten e filozófia alkalmazása. Ennek oka, hogy a meggyengült államok és az újonnan, gyarmati sorból kikerült, függetlenné válók esetében a felemelkedés lehetőségét egy erős központi igazgatás, a tervezés és szervezés jelentette.

A '70-es, '80-as évek politikája, a Bretton Woods-i rendszer¹⁸ megszűnésével ismét az éjjeliőr államfelfogást hirdette. Azonban érdekes fejlemény, hogy a Washingtoni-konszenzus¹⁹ elfogadása után Kína és India épp a konszenzussal ellentétes gazdaságpolitikába kezdett. Ennek eredménye a fejlesztő államkép megfogalmazása és végeredményben a gyors fejlődés lett. A fejlesztő állam fogalma, eszméje és gyakorlata mai napig Délkelet-Ázsiában érhető tetten legtisztább formájában.

I.3.1. A „jó állam”

A fejlesztő állam gondolata magával hozta az angolszász modell, a New Public Management szemléletének megváltozását és az ún. neo-weberiánus fordulatot. Az új közmenedzsment egyre markánsabb kritikái folytán az ezredfordulót követően egyre inkább előtérbe került a korábban Max Weber által leírt tökéletes adminisztráció (bürokrácia) iránti igény. Az új közmenedzsment helyett mindinkább egy új megközelítés kezdett kibontakozni, a *good government*.²⁰ A jó állam és a jó kormányzás koncepciójában a korábbi közgazdasági

¹⁷ CSÁKI György: *A látható kéz- A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest: Napvilág Kiadó, 2009.

¹⁸ BOTOS Katalin – KÖRÖSI István: *Nemzetközi gazdasági ismeretek*. Budapest: Szent István Társulat, 2007. 39.

¹⁹ 1989-ben John Williamson 10 pontban foglalta össze azon kritériumokat, amelyeket egy államnak teljesíteni kell ahhoz, hogy minél jobban beilleszkedhessen a nemzetközi pénzügyi gazdaságba. Ezek: szigorú államháztartási fegyelem; világos, átlátható közkiadási politika; folyamatos adóreform; pénzügyek liberalizálása; biztonságos árfolyam-politika; külkereskedelem liberalizálása; külföldi tőkeberuházások ösztönzése; privatizáció; dereguláció; magántulajdon biztonsága.

²⁰ G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. 9-10. http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozgazgatasi/neoweberi_allam_es_jo_kormanyzas.pdf (2012.10.24),

szemlélet, a „3E”²¹ követelményhármasa kiegészül olyan értéktöbbséggel, mint az állam iránti hit és bizalom fontossága.

A hatékonyság kiemelt szerepet kap az új Magyar Programban is.²² E szerint a hatékonyság olyan fokmérő, mely megmutatja, hogy az adott feladat és végrehajtásának módja mennyiben felel meg a jó állam elvárásainak. Itt tehát összekapcsolódik a 3E a good government²³ követelményével. A fogalom Magyar Zoltán által használt jelentése kiegészül még hat kritériummal. Ezek az eredményesség, gazdaságosság, hatásosság, biztonságosság, felügyelhetőség, alkalmazkodóképesség. Így tehát nem elég, hogy hatékony legyen egy-egy feladat végrehajtása, de fontos, hogy a kitűzött feladat az elvárt mértékben teljesüljön, a végrehajtás ráfordításai a tervezettek szerint alakuljanak, több végrehajtási alternatíva kerüljön modellezésre a rugalmasság érdekében, az arra jogosult számára követhető és befolyásolható legyen a folyamat, végül pedig a visszacsatolás szerepe is nélkülözhetetlen a hatékonyság eléréséhez.

A hatékonyság mellett a jó állam koncepciója is megfogalmazódik a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban (MP). A Program szerint egy állam akkor tekinthető jónak, ha legmegelőbbben tudja egyszerre szolgálni az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között. A fogalom ezen kívül magában foglalja a versenyképességet is, ugyanakkor érzelmi viszonyulást is kivált állampolgáraiból, ami a bizalmat, támaszt, nem pedig az ellenfélként való kezelést eredményezi.

valamint G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A jó kormányzás két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. 6.

http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozigazgatasi/neoweberi_allam_es_jo_kormanyzas.pdf (2012.10.24.)

²¹ 3E (Economy, Effectiveness, Efficiency)= gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség hármasa. Az üzleti szférában használt menedzsment modell folyamatosan beépült a közszférába az ellátandó feladatok értékmérőjeként.

²² Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011.06.10. 18.

²³ FRIVALDSZKY JÁNOS: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In FRIVALDSZKY-SZIGETI (szerk.): *A jó kormányzásról*. Budapest: Agóra, 2012. 51-103.

II. Közigazgatás-fejlesztés Magyarországon – történeti visszatekintés

II.1. Magyary előtt, a mai értelemben vett modern közigazgatási rendszer létrejöttéig

Az első modern értelemben vett közigazgatás-fejlesztési kísérletek Magyarországon - mint a legtöbb európai országban- a felvilágosult abszolutista uralkodók nevéhez köthető. Mária Terézia fontos reformokat vitt véghez, melyek nagyban hozzájárultak hazánk fejlődéséhez. Ezek közül a jelentősebbek a Kettős vámrendelet (1754), az Urbéri rendelet (1767)²⁴ és a Ratio Educationis (1777).

A kettős vámrendeletnek köszönhetően vált a magyar mezőgazdaság húzóágazattá, ezt célozta a belső vámhatár kialakítása Magyarország körül, mely által Magyarország élelmiszer- és nyersanyagszállítónak vált. Az Urbéri rendelet célja a jobbágyság terheinek csökkentése, ezáltal az adóalap védelme volt. Azzal, hogy rögzítette a majorsági és urbéri földek arányát, egy jogviszonyt teremtett a földesúr és jobbágyság közt, ez pedig hozzájárult a paraszti réteg erősödéséhez. A felvilágosult gondolkodásmód jegyében a Ratio Educationis rendelet az alap- és közoktatást szabályozta. Egységes iskolaszervezet került kialakításra hattól tizenkét éves korig tartó tankötelezettséggel. A rendelet tanítóképzést fejlesztette és bár egyházi kézben hagyta az oktatást, ugyanakkor igényelte annak állami felügyeletét.

Fontos megemlíteni II. József intézkedéseit is, melyek közül néhány közvetlenül is hozzájárult a magyar közigazgatás fejlődéséhez.²⁵ Rendeletei közül az első kiemelkedő a Tűrelmi rendelet volt (1781), amely a protestánsok számára szabad vallásgyakorlást és hadviselést jelentett. Bár hithű katolikus volt, uralkodóként túl nagynak tartotta az egyház hatalmát, ezért minden eszközzel korlátozni kívánta azt. Ezután következett a jobbágyságrendelet (1785), mely eltörölte a jobbágyság név használatát. Emellett lehetővé tette a jobbágyság szabad költözés és személyi szabadsághoz való jogát. Azonban ekkor még nem került sor jobbágyságfelszabadításra, hiszen a tulajdonjogi viszonyokon az intézkedés nem változtatott.

Kiemelendő, hogy II. József közigazgatási reformja által a vármegyék helyett adminisztratív kerületek kerültek kialakításra, ezen kívül jelentős fejlesztés volt a közigazgatás és bírósági

²⁴ GÖRÖG Ferenc: *A magyar nemzet története*. Nyíregyháza: Black&White Kiadó, 2002. 292.

²⁵ Uo. 296-297.

megyei szintű szétválasztása.²⁶ Ebben az időben vált egyre fontosabbá a szakképzettség, az uralkodó emiatt hangsúlyt fektetett a szakvizsgák bevezetésére, meghatározva azok rendjét.

II.2. A dualizmus korától a II. világháború végéig

A kiegyezés és a huszadik század nemzetközi hatásai hűen tükröződtek a magyar közigazgatás fejlődésében is. A kiegyezés után még kiforratlan, a történeti jellemzőket jobban magán viselő időszak volt tapasztalható, míg a XX. század elején Magyar Zoltán munkássága során reformjavaslatok formájában már megjelent a közigazgatás racionalizálása iránti igény.

II.2.1. Kiegyezés után, Magyar munkássága előtt

Az első ilyen változást a kiegyezést követő új állami berendezkedés váltotta ki. Az 1869. évi IV. törvénycikk elválasztotta egymástól a közigazgatást és az igazságszolgáltatást.²⁷ Újítást jelentett következő évben a törvényhatóságok feladat- és hatáskörének rendezése, melyről az 1870. évi XLII. tc. rendelkezett. A törvény korlátai közt biztosította az önkormányzatiságot, az állami közigazgatás közvetítését, ezen kívül pedig egyéb közérdekű és országos ügyekkel is foglalkozott. Önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan rendelkezhetett, statútumokat alkotott, tisztviselőit maga választhatta meg és saját költségvetéssel rendelkezett, a hatósági jogokat pedig a törvényhatósági bizottság gyakorolta. A korban fontos kiemelni a főispáni tisztséget és az ahhoz tartozó jogköröket.²⁸ A főispán a végrehajtó hatalom képviselőjeként ellenőrizte a törvényhatósági önkormányzatot és vigyázta az állami közigazgatás érdekeinek érvényesülését. A tisztviselőket 6 évre választották a bizottság által, akiknek bizonyos kritériumoknak meg kellett felelniük. Ezek közé tartozott a 22. életév betöltése, a magyar állampolgárság megléte, illetve szerepet kapott a büntetlen előélet is.

Érdemes megemlíteni az 1876. évi VI. törvénycikket is, mely a közigazgatási bizottságok létrehozásáról rendelkezett. A bizottság hatásköre három területre terjedt ki, a törvény által

²⁶ GÖRÖG: i. m. 297.

²⁷ „sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.” 1869. évi IV. tc. 1. §

²⁸ „A vármegyék és törvényhatósági joggal felruházott városok élén a megyei, illetőleg városi főispán, a székelyszékek élén a főkirálybíró, a kerületek és vidékek élén a főkapitány, a szepesi kerület élén a kerületi gróf áll, kiket a belügyminiszter előterjesztésére, tekintet nélkül az örökös főispánokra, a király nevez ki és mozdít el.” 1870. évi XLII. tc. 52.§

hatáskörébe utalt közigazgatási ügyekben intézkedett, fegyelmi hatóságként járt el, valamint hatáskörébe utalt fellebbezési ügyekben határozott.

II.2.2. XX. század első fele

Magyary Zoltán munkáiban összefoglalta kora közigazgatásának problémáit és azok megoldására javaslatokat is megfogalmazott. Ahhoz azonban, hogy miért volt szükséges a változtatás, fontos tudni a viszonyok megváltozásának okát is. Ezek közé sorolható a népesség növekedése, a mind inkább kibontakozó technikai forradalom és a kapitalizmus.

Mindezek hatására megnőtt a közigazgatás szerepe, Magyary megfogalmazásában: „*a magyar kormányok XIX. századi eszközökkel próbálják megoldani a XX. századi feladatokat.*”²⁹ Bevezetésre került a hivatásos közszolgalat, ugyanakkor nem alakult ki ezzel egy időben mindennek szellemi központja és szakszerű vezetése sem. Egymással egyenrangú miniszterek között oszlott meg a feladat, nem alakult ki egy csúcsszerv, ami koordinálta volna a minisztériumok működését. Így a pénzügyminiszter foglalkozott az illetményügyekkel, a belügyminiszter felelt az önkormányzati ügyekért, az igazságügy-miniszter a bírák, a kultuszminiszter a tanszemélyzet, a kereskedelmi miniszter a közüzemi alkalmazottak szabályozásáért.³⁰ Ami még ezeknél a megállapításoknál is fontosabb, hogy Magyary már ekkor kimondta a szervezés, hosszúlejárátú tervezés, a stratégia, jogszabályrendezés fontosságát, amelyeknek rendezése a mai napig fontos terület.

A problémákra megoldási javaslatokat is nyújtott, mely mentén egy iskola is alakult, és amely reformjavaslatok nyomai fellelhetőek napjainkban is a MP struktúrájában.³¹ Magyary a *vezetés* kérdéskörében a gazdaságosság szempontjából közvetlenül a miniszterelnök felelőssége alá rendelte volna a közigazgatás szervezetének és működésének rendjét. A miniszterelnök munkáját pedig egy különleges apparátus segítette volna, ezzel támogatva a kívánt szellemi központ kialakulását is. Magyary a *szervezet és hatáskör* kérdésén belül fontosnak tartotta a hatáskörök újragondolását, a szervezeti részeknek és hatásköröknek egymástól történő ésszerű elhatárolását, pontosan meghatározva, hogy mely feladat mely szerv felelőssége. Ezt az eljárás egyszerűbbé és gyorsabbá tétele érdekében tartotta szükségsszerűnek. Ugyanezen gondolatmenet alapján a professzor kívánatosnak tartotta a decentralizációt, hogy ne a közigazgatás legfőbb szervét (minisztérium) terhelje a legtöbb

²⁹ MAGYARY Zoltán: *Emlékirat államéletünk válságáról*. 1944. április 23.

³⁰ SAÁD József: *Magyary Zoltán*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 224.

³¹ Magyary Program 2011.

feladat, ezzel is elősegítve a feladat és felelősség megfelelő elosztását. A *személyzet* tekintetében a jó vezetés mellett kiemelte a személyzet teljesítményének maximalizálását, a szakképzettség fontosságát, valamint a jogászokon kívül más képesítésű tisztviselők alkalmazását. Példaként hozható fel az orvosi, mérnöki, tanári, gazdasági képesítésűek foglalkoztatása. A *jogszerűség* kiemelése a közigazgatás gazdaságossá, eredményessé és mai kifejezéssel élve ügyfélközpontúvá válása miatt nélkülözhetetlen. Magyary az ügyfélközpontúságnak az embert és hazát szolgáló mivoltát értette. Ebben a részben tartotta jelentősnek a közigazgatási bíróság hatáskörének kiemelését, miszerint minden közigazgatási ügyben jogszerűen járasson el. Véleménye szerint mindezen reformok szervesen elősegítették volna a magyar közigazgatás fejlesztését, racionalizálását, eredményesebbé tételét.³²

II.3. Tervgazdaság 1945-1989

Az 1945 utáni időszak újabb fordulatot hozott az élet minden területén, így a magyar államéletben is, ezzel együtt a közigazgatás rendszerében is változások következtek be. Mint az állami élet minden más részein szovjet mintára a közigazgatásban is centralizáció következett be. Az önkormányzatok szerepe csökkent, mely visszalépést jelentett a Magyary-féle, háború előtti közigazgatás-fejlesztési elképzelésekhez képest.

A közigazgatás és államigazgatás közti határok elmosódtak, ez a közigazgatás államigazgatásba történő integrálását jelentette.³³ A minisztertanácsi főhatalomban a közigazgatást felügyelő szerep névlegesen a belügyminiszter hatáskörébe tartozott, ahogyan a tanácsok is alárendelt szerepben szinte csak a főhatalom helyi képviselőiként voltak jelen. Az önkormányzatiság csorbulásával mindenféle decentralizáció megszűnt,³⁴ ami a helyi szintű sajátosságoknak megfelelő eredményes, gazdaságos és hatékony igazgatást segíthette volna elő.

A racionalitás helyett pártideológia alapján működő rendszer alakult ki. Mindez tükröződött a vezető apparátusban és a személyzeti karban is, ahol a szakképzettség, hozzáértés, szakma iránti elkötelezettség helyett a párttagság, párt iránti elkötelezettség, a szocialista ideológia

³² SZANISZLÓ József: *A Magyary-iskola és háború utáni sorsa*. Budapest: Eötvös Lóránd Tudományegyetem Államigazgatási Jogi Tanszék 1993. 67-76.

³³ JAKAB András: A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka. *Jogelméleti szemle*, 2003/4. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab16.html> (2012.05.17.)

³⁴ *Közigazgatási szakvizsga, Államigazgatás (tankönyv)*. Budapest: Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2011. 15.

fontossága kapott szerepet. Kisebb pozitívumot jelentett a második tanácstörvény a szakigazgatási rendszer tekintetében, mivel kettős alárendeltségbe helyezte a végrehajtó bizottság szakigazgatási szerveit és megfogalmazta a szakigazgatási szervek jogosultsági körét.³⁵ Ezzel átláthatóbbá vált helyzetük, hiszen egy részről a minisztérium, más részről felsőbb szakigazgatási szerv alárendeltségébe tartoztak. Kissé demokratikusabbá kívánták tenni a rendszert a tanácsok területükön történő rendeletalkotási jogával, lakosság választási jogával, költségvetés és helyi terv megállapítási jogával. Összességében azonban kijelenthetjük, hogy a rendszer és azok sajátosságai nem demokratikus úton szolgálták a közigazgatás fejlődését, annak ellenére, hogy a tervszerű gondolkodás ez időben kiemelt helyen szerepelt.

II.4. Rendszerváltás utáni évek 1990-2010

A rendszerváltozás ismét változást hozott államéletünkben, alapjaiban reformálta meg a közigazgatást és annak fejlődését is. Így megszűnt a tanácsrendszer, a centralizált igazgatást ismét felváltotta az önkormányzatiság, valamint megtörtént az önkormányzati és az államigazgatás szétválasztása. Az önkormányzatok a decentralizálás elve mentén ismét saját hatáskörben végzendő igazgatási feladatokat kaptak. A közigazgatás a Kormány irányítása és a Belügyminisztérium felügyelete alá került. Az önkormányzatok feletti ellenőrzési jogkört pedig a megyei közigazgatási hivatalok látták el.

Ebben az időben az első közigazgatás-fejlesztést célzó intézkedés a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat volt. A határozat az átfogó korszerűsítési feladatok végrehajtására és a korszerűsítési teendők meghatározására szólította fel a felelős szerveket, a belügyminisztert és a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárát. Feladatuk a korszerűsítési kormányprogram előterjesztése és a munka során a koordináló szerep betöltése volt. A felelős szerveknek évente beszámolót kellett készíteniük a Kormány számára a feladat végrehajtásának szakaszairól. A határozat rögzítette a felelős

³⁵ 1954. évi X. tv. A tanácsokról 53.§ „(1) A tanács hatáskörébe tartozó szakigazgatási feladatokat a végrehajtó bizottság szakigazgatási szervei látják el, amelyek egyrészt a végrehajtó bizottságnak, másrészt a felettes szakigazgatási szerveknek vannak alárendelve. (2) A szakigazgatási szerveknek önálló intézkedési, irányítási és hatósági jogkörük van, és a jóváhagyott terv és költségvetés, továbbá a megállapított létszám és béralap keretében önállóan gazdálkodnak, illetve intézkednek.”

szervek tájékoztatási kötelezettségét a még érdekelt szervek irányába, illetve azok támogatását kérte a feladat eredményes végrehajtása érdekében.³⁶

Az átfogó fejlesztés eredményes és hatékony kidolgozása érdekében kutatóintézetek bevonása is szükséges volt. Kiemelte a Magyar Közigazgatási Intézet szerepét, mely az alkalmazott kutatások összehangolására volt hivatott. A feladat produktív teljesítéséhez a határozat szerint elengedhetetlen a nemzetközi szervezetek támogatási és együttműködési programjainak igénybevétele.

Konkrét feladatként csak a legjelentősebbeket kiemelve megjelent a Kormány döntéshozatali mechanizmusainak felülvizsgálata, a kormány által létrehozott testületek jogi helyzetének felülvizsgálata. Fontos célkitűzést jelentett a Kormány pénzügyeit és a kormányzati döntések végrehajtását ellenőrző rendszer kidolgozása. Szervezeti szempontból a kormányhatározat előírta a feladatokat ellátó szervezet struktúrájának, jogállásának, hatáskörének a modern közigazgatás jellemzői alapján történő felülvizsgálatát, valamint az országos hatáskörű szervek helyzetének rendezését. Megjelentek újítások az önkormányzati igazgatás körében is, a társulások, integrációk kialakulásának támogatását kiemelve, illetve szervezeti átalakítások fogalmazódtak meg a hatékony munkavégzés érdekében. Eljárásjogi szempontból a határozat az eljárások egyszerűsítését, hatékonyabbá tételét tűzte ki célul.³⁷

A közigazgatás korszerűsítési kormánybiztos tisztség létrehozásával és feladatainak rögzítésével a 112/1994. (VIII.6.) Korm. rendeletben a fenti intézkedések továbbhaladtak. A kormánybiztos közreműködött a kormányzati döntések kidolgozásában, melyek a hatékony és jogszerű közigazgatás működését, valamint egyszerűsödését, költséghatékonyágát szolgálták. Ezen belül a kormánybiztos szakmai elemzéseket, javaslatokat dolgozott ki a közigazgatás egész szervrendszerét illetően, közreműködő feladatot látott el az államháztartási reformmal kapcsolatos igazgatást ésszerűsítő intézkedések előkészítésében, valamint szakmai-módszertani szempontból segítette a közigazgatási államtitkárok igazgatáskorszerűsítő tevékenységét. Ez a funkció tehát, célja szerint összehangolta, átláthatóvá tette a közigazgatás szervezetét.³⁸

³⁶ Itt felsorolva az önkormányzati érdekszövetségeket, a közigazgatással foglalkozó szakmai egyesületeket, a tudományos és érdekképviseleti szervezeteket.

³⁷ 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről

³⁸ 112/1994. (VIII.6.) Korm. rendelet a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa feladatairól

Érdekes belenézni a kormánybiztos 1995. évi munkatervébe.³⁹ Itt található a deregulációból adódó feladatok elvégzése, a dekoncentrált szervek felülvizsgálata, a minisztériumi szervezet és működés korszerűsítése. Fontos feladatként fogalmazódott meg a részvétel az önkormányzati rendszer átfogó reformjának 1995. évre tervezett előkészítésében, valamint a közigazgatási képzésbe való bekapcsolódás.

Az előbbiekben említett, a közigazgatás fejlesztését célzó intézkedések valóban a fejlődés irányába mutatnak, azonban lényeges problémák és kritikák fogalmazhatók meg a rendszerrel kapcsolatban. Hiányzott ugyanis a valódi fejlődést elősegítő hosszú távú tervezés, valamint az ahhoz köthető, rendszert alkotó intézkedések. Példaként említendők a négyévenkénti kormányprogramok, amelyek akár megfelelő átfogó tervnek is számíthatnának, azonban hiányzott az utólagos ellenőrző, végrehajtást kikényszerítő tényleges erő. A kormányprogramok így csak politikai erővel bírtak. Ahogy Sántha György fogalmaz, „*a kormányok hivatalba lépése után elmarad az erőforrások politikai célokhoz rendelése, azaz a valódi programozás.*”⁴⁰ Ezt leszámítva pedig nem találhatók más kiindulási pontok, mint a szakpolitikában lévő féléves munkaterv, melyeknek egy éves lefutási idejük van. Jól látható tehát, hogy azon az egy stratégiai dokumentumon kívül, mely legalább négy évre szólna, nem bír semmifajta normatív erővel, ebben az időben hiányzott a hosszú távú tervezés a közigazgatásból.

Itt érdemes megemlíteni az éves költségvetés szerepét is. Az egy évre történő költségvetési tervezés nem kedvez a stratégiai gondolkodásnak, hiszen nem arra ösztönzi a minisztériumokat, hogy több éves időtávlatban gondolkozzanak, megelégednek bázisalapú költségvetés adta lehetőségekkel a programalapú költségvetési tervezés helyett. Ezáltal a rendszer nem a szükségletek, hanem a lehetőségek oldaláról megközelítve finanszíroz.⁴¹ Összegezve megállapítható, hogy a rendszerváltást követően minden kidobásra került, ami a tanácsrendszerre emlékeztetett, így annak pozitív jellemzőit – pl. a tervszerű gondolkodásmódot - nem sikerült átültetni az új, demokratikus rendszerbe.

³⁹ 2003/1995. (I.20.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa 1995. évi munkaterve

⁴⁰ SÁNTHA György: Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben. In: SCHANDA Balázs-VARGA Zs. András: *Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről*, Budapest, 2010. 295.

⁴¹ Uo. 301.

III. Közigazgatás-fejlesztés ma – aktuális kormányzati megközelítések

III.1. A közigazgatás-fejlesztés stratégiai megközelítése, a Kormány által elfogadott tervek

Az újítás és fejlesztés irányába mutat a mai magyar kormányzati közigazgatás-fejlesztő gondolkodásmód. Azért új, mert az eddigi tapasztalatoktól eltérő, hosszú távú fejlesztésbe kezdett a jelenlegi Kormány. Mostanra érte el a magyar közigazgatás-fejlesztés - amit már Magyary Zoltán is kulcsfontosságúnak tartott a közigazgatás-fejlesztés megvalósítása során - a stratégiai tervezés szerepének felértékelődéséhez. Az eredményes és hatékony működés szempontjából elengedhetetlen a stratégiai gondolkodásmód és az ehhez kapcsolható összes fogalom és definíciós elem pontos és egységes használata. Ennek érdekében alkotta meg a Kormány a szükséges jogszabályokat.

Jelenleg a 2012. március 31-ével hatályba lépett, kormányzati stratégiai irányításról (KSIR) szóló kormányrendelet szolgál keretétül a jövőbeni tervezéseknek. Ezt azért is előrelépésként érdemes kezelni, mert a kormányrendelet megteremti a stratégiaalkotási eljárás normatív kereteit, ami már az 1.§-ből is kitűnik. *„Ez a rendelet a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozza meg.”*⁴² A rendelet személyi hatálya kiterjed a Kormányra, a minisztériumokra, a kormányhivatalokra, a központi hivatalokra, a rendvédelmi szervekre, és a fővárosi és megyei kormányhivatalokra.

A rendeletben megszövegezésre kerültek a stratégiák alkotása során szem előtt tartandó alapelvek is.⁴³

1. Az alapelveken belül a rendelet elsőként említi a stratégiai dokumentumok és a kapcsolódó kormányzati intézkedések összhangjának fontosságát.
2. A rendelet megkülönbözteti és felsorolja a stratégiai irányítási ciklus egyes fázisait. Így az előkészítés, az elfogadás, a megvalósítás, a nyomon követés, az értékelés, valamint a felülvizsgálat szakaszai különíthetők el egymástól. Meghatározza, hogy a dokumentum elfogadása után gondoskodni kell annak nyomon követéséről, amely az

⁴² 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról. (a továbbiakban: KSIR) 1.§

⁴³ Uo. 6. §

előkészítésért felelős feladata. Rögzíti a nyomon követés módszertani elveit, valamint az arról készült beszámolók tartalmát, illetve határidejét.

3. A következő alapelv a stratégiai dokumentumok hierarchiájának meghatározása. Itt a rendelet kimondja az összhang fontosságának megteremtését a hosszú-, illetve a rövid távú stratégiai dokumentum között. A hierarchia csúcsán a nemzeti középtávú stratégia, majd ezt követően a miniszteri program, a szakpolitikai stratégia, ez után a szakpolitikai program, alatta az intézményi stratégia, végül a hierarchia legalján az intézményi munkaterv helyezkedik el. A hierarchia alacsonyabb szintjén lévő dokumentum céljai soha nem lehetnek ellentétesek a felette elhelyezkedővel. Ennek biztosítása pedig az előkészítésért felelős szerv feladata.
4. A stratégiai dokumentumoknak és megvalósításuknak illeszkedniük kell az összkormányzati célkitűzésekhez. Ez azért fontos, hogy egy komplex, átlátható kormányzati stratégia jöjjön létre, melynek minden alrendszere megfelelően illeszkedik a kormányzati elképzelésekbe. Ne valósuljon meg olyan stratégiai dokumentum, amely az eredeti célon kívül eső irányt vázol fel. Ezzel párhuzamosan rögzíti, hogy olyan dokumentumokat életre hívása szükséges, melyek a nemzeti érdek és nemzetpolitikai célok érvényesülését szolgálják.
5. Az egyszerűség és átláthatóság elvének fontossága is megfogalmazódik, valamint, hogy az egyes stratégiai dokumentumokban foglalt célok megvalósíthatók legyenek. Ehhez kapcsolódóan a megvalósításhoz szükséges pénzügyi háttér léte alapvető elem, valamint nélkülözhetetlen, hogy az elérendő cél, az eredmény és a pénzügyi ráfordítások mértéke arányban legyenek egymással. Ezt azért is lényeges, mert a múltbeli tapasztalatok azt mutatták, hogy a ráfordítás mértékét többször felülbecsülték a valódi értékeknél. Az alapelv alkalmazásával azonban ennek veszélye kiküszöbölhetővé válik.
6. Az eredmények fenntarthatósága is jelentős elv, melynek társadalmi, gazdasági és környezeti szegmensei is külön-külön meghatározó fontossággal bírnak.
7. Nem utolsó sorban az alapelvek közé került az előzetes hatásvizsgálat szerepe. A stratégiai tervdokumentumnak ugyanis releváns és megalapozott adatokra és információkra kell épülniük, a célokhoz és megvalósításukat szolgáló eszközökhöz mutatók rendelése szükséges.

A stratégia-alkotás kapcsán fontos szempont, hogy kinek a feladata, felelőssége a dokumentum kidolgozása és megvalósítása. A kormányrendelet szerint az előkészítésért vagy annak összehangolásáért az a miniszter, kormánybiztos, vagy miniszterelnök biztos felel, aki az előkészítés megkezdéséről szóló döntésben kijelölésre került.

A rendelet kiemeli a társadalmi véleményezés fontosságát.⁴⁴ Így fontosnak tartja, hogy a tervezeteket nem állami szereplők is megismerhessék, azzal kapcsolatban véleményüket kifejthessék, amelyet figyelembe kell venni. Ezért a beérkező véleményekről összefoglalót kell készíteni, amely a tervdokumentum előkészítéséért felelős feladata, a véleményezés időtartama pedig nem lehet kevesebb, mint tizenöt nap. Ami véleményem szerint érdemben is jelentőssé teszi a véleményezés intézményét, az az, hogy a vélemények elutasítását meg kell indokolni, ezeket összegezni kell és a honlapon közzé kell tenni. Ezzel biztosítottá válik, hogy a felelősök érdemben foglalkozzanak a társadalmi véleményekkel, és meg tudják indokolni az esetleges elutasítást.

A rendelet értelmező rendelkezése tartalmazza azokat a fogalom-meghatározásokat, melyek rögzítése elengedhetetlen azok egységes értelmezéséhez. Így *időtávokat* is kijelöl, mi szerint hosszú távú dokumentumnak minősül, amely 10 évet meghaladja, a középtávú legalább 4 és legfeljebb 10 éves időtávval rendelkezik, a rövidtáv pedig legalább 1, legfeljebb 4 éves időtartamot feltételez.

Elsődlegesen fontos kiemelni *stratégiai tervdokumentum* fogalmát. Ez alapján ilyennek minősül „*az országelőrejelzés, a nemzeti középtávú stratégia, a miniszteri program, az intézményi munkaterv, továbbá a hosszú távú koncepció, a fehér könyv, a szakpolitikai stratégia, a szakpolitikai program, az intézményi stratégia és a zöld könyv*”.⁴⁵

A fentiekén túl, a rendeletben definiált *előzetes értékelés* azt vizsgálja, hogy a tervdokumentumban szereplő célok megvalósítása milyen hatást gyakorol az érintett társadalmi, gazdasági és környezeti területekre, a dokumentumban foglalt eszközök mennyiben szolgálják az elérni kívánt eredményt, valamint hogy a tervezet megfelel-e ezen rendelet kritériumrendszerének. Az értékelés ezzel összefüggésben a kijelölt célok és a

⁴⁴ A társadalmi véleményezés fontossága már a neoweberiánus államfelfogásban is kiemelt szerepet kapott (Ld. 10. o.), valamint 1995-ben pl. KOLLÁTH György kiemeli a civil társadalom véleményezésének fontosságát, kitágítva annak értelmezését nemcsak a szervezetekre, de az állampolgárookra is (Ld.: KOLLÁTH György: A közigazgatás ellenőrzése a civil társadalom által. Magyar Közigazgatási Kamara: *A közigazgatás és ellenőrzése, Párbeszéd elmélet és gyakorlat között*, 6. füzet, 1995. 77-80.)

⁴⁵ KSIR 7.§

megvalósítás, valamint annak eredményének összevetését jelenti, kibővítve a nem teljesült célok és nem várt hatások okainak feltérképezésével. Az *utólagos értékelés* pedig megmutatja, hogy a megvalósítás eredménye hogyan viszonyul az előzetesen kijelölt célokhoz, hogy mennyiben és milyen módon sikerült véghezvinni az elérendő célokat.

Érdemes még megemlíteni a fogalmak közül a *mérhető célt*, mely egy olyan cél, melyhez mutató rendelhető. A mutató pedig egy társadalmi, gazdasági, környezeti jelenség mérésére szolgáló, számszerű adat, vagy a minősítésre alkalmas információ.

A kormányrendeleten kívül korábban egy másik dokumentum is segítséget nyújtott a körültekintő, hatékony stratégia-alkotáshoz. A kormányzati stratégia-alkotás illetve összehangolás egységes követelményrendszeréről szóló útmutatót a Miniszterelnöki hivatal 2004. június 15-én adta ki, az elméleti megalapozás, a stratégiák osztályozása és a megalkotás követelményrendszerének ismertetése érdekében- kibővítve mindezt nemzetközi példákkal. A folyamat-kritériumok tekintetében részletesen rögzíti az egyes alkotási fázisokra vonatkozó követelményeket. A teljesség igénye nélkül érdemes kiemelni közülük a fontosabbakat.

A 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet nem tér ki külön a stratégia előzményeinek tárgyalására, bár az alapelvek között, illetve a III. fejezetben is fellelhetők. Így fontos szempont a tervezési dokumentum indíttatásának meghatározása. A létrehozatal okának megfogalmazása (új probléma, hiányzó stratégia, EU-s politikákhoz való illeszkedés szüksége). Ezen kívül pedig, ha már létrejött egyfajta kezdeményezés az adott területen, akkor a stratégiát megelőző kezdeményezések bemutatására, leírására is ki kell térni.

A kormányrendeletben alapelvek között említett, állami szereplőknél felhalmozott tudás és tapasztalatra való támaszkodás fontossága a 2004-es útmutatóban kiegészült a belső szakértői munkacsoport, a tudományos elemző háttér és a külföldi kutatási eredmények figyelembevételével.⁴⁶

A 2004-es útmutató a stratégia-alkotás folyamatát öt részre bontja. Ezek a projektindító szakasz, az előzetes tervezés, a koncepcióalkotás, a részletes tervezés, végül a projektzáró szakasz. Ezeken belül is jó elkülöníthető fázisok találhatók. Ezek:

⁴⁶ Miniszterelnöki Hivatal: A kormányzati stratégia-alkotás illetve összehangolás egységes követelményrendszerének szakmai megalapozása. 2004. június 15. 48. (MeH Útmutató)

1. projektindító szakasz: tervezési mandátum igazolása, mobilizáció, Meta-tervezés
2. előzetes tervezés: felkészülés, előzetes stratégiai séma felvázolása, előzetes célállapot körvonalazása, kutatási szükséglet meghatározása, előzetes tervezés jóváhagyása
3. koncepcióalkotás: koncepció-javaslat megfogalmazása, koncepció vitája, koncepció elfogadása
4. részletes tervezés: részletes tervezés, koncepció vitája, koncepció elfogadása
5. projektzárás, melyben a tervezési folyamat értékelése is fontos szerepet kap.

A 2004-es módszertani útmutatóban tartalmi kritériumok is rögzítésre kerültek. Ezek is összességében megegyeznek a kormányrendeletben szereplőkkel, de itt összefoglalva és részletesen kidolgozva találjuk őket. A két dokumentumban közös, hogy mindkettő rendelkezik a stratégiaalkotáshoz elengedhetetlen elemekkel. Ezek a bevezetés, helyzetelemzés, SWOT-elemzés, célállapot, stratégiai irány és alternatívák, célkitűzések, eszközök, pénzügyi tervezés, megvalósítás és monitoring, a stratégia konzisztenciája és koherenciája, valamint ex-ante értékelés fázisai. Itt minden egymásra épülő elem megtalálható, melyek segítségével körültekintő, hatékony és eredményes stratégia alkotható.

A helyzetelemzés fontossága a 2004-es MeH útmutatóban is az elsők közt szerepel a tartalmi kritériumoknál. Ami azonban érdekes, hogy az értékelési szakaszban a helyzetelemzés eredményét megfelelteti a SWOT-elemzés eredményével. Ez azért fontos, mert a kettő összhangja biztosítja az alapot a megfelelő cél kitűzéséhez, ami a legelső lépése a hatékony stratégia megalkotásának. Jól látható tehát, hogyan záródik be a kör és hogyan épülnek egymásra a folyamat egyes szakaszai. Bármely fázis kihagyásával bizonytalanná és megalapozatlanná válna a folyamat.

Az említett dokumentumokkal- az elmúlt évek eseménytelenségét követően- 2012 tavaszára megteremtődött a stratégiaalkotás normatív, valamint a szerkezeti (tartalmi) kerete, melyek egysége biztosítja hatékony, célravezető tervdokumentumok megalkotását.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium folyamatosan gyűjti a kormányzati stratégiai dokumentumokat. A 2012. április 6-i kigyűjtésében található az a 66 tervdokumentum megjelölése található, melyek együttesen, a Magyarországon jelenleg aktuális kormányzati stratégiai irányítási keretet jelenítik meg. Ezen dokumentumok széles körben lefedik a minisztériumok beavatkozási területeit. Ez a kigyűjtés azért is fontos, mert a dokumentumok a

kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet kritériumainak megfeleltetve minősülnek stratégiai dokumentumoknak, tehát ma már szakmai megalapozású, normatív háttérszabályozással rendelkező stratégiák sora valósul meg.

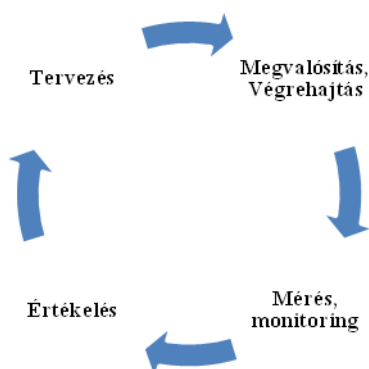
A felsorolt kormányzati stratégiai dokumentumok között 36. sorszámmal szerepel a MP, melynek részletes bemutatása e dolgozatnak is az egyik fontos célja.

IV. Az állami tervezés és stratégiaalkotás módszertani megközelítése

IV.1. Tervezés általában⁴⁷

Az aktuális közigazgatás-fejlesztési kormányzati stratégiai tervdokumentum (MP) részletesebb bemutatása előtt szükséges néhány pontban összefoglalni a közigazgatási tervezéssel kapcsolatos fontosabb tudnivalókat.

A stratégia általános értelemben a *célállapot elérésének átfogó terve*. Helyzetelemzésen alapul, jól megfogalmazott célokat tűz ki, mindezek eléréséhez megfelelő eszközöket rendel, valamint rendelkezik a megvalósítás fő intézményeiről, folyamatairól.⁴⁸ Az átfogó sajátossága abban rejlik, hogy a cél eléréséhez szükséges minden olyan területről rendelkezik, amely az eredményes végkifejletet bármilyen formában befolyásolhatja. Ez a jellemzője egy másik megközelítésben is alkalmazható, ez pedig a stratégia-alkotásra jellemző komplex tervezést jelenti. A tervezési fázis után, a végrehajtásnál nem áll meg a program teljesítése. Az eredményességet a megvalósítás során alkalmazott folyamatos mérés, monitoring biztosítja. A végrehajtás után pedig elengedhetetlen fázis az értékelés, ami megmutatja, hogy a kitűzött cél eléréséhez valóban jó eszközök, módszerek kerültek alkalmazásra, mindezekkel az eredetileg kitűzött célt sikerült-e megvalósítani, összegezve, hatékony és az elérendő célt szolgáló volt-e a beavatkozás.



A stratégiaalkotás kezdetei Kr. e. 500-ra, a katonai tervezés első dokumentálásának időszakára vezethetők vissza.⁴⁹ Ez alapvetően a felszerelés, kiképzés, hadrend

⁴⁷ FÜLÖP Gyula: *Stratégiai menedzsment*. Perfekt Kiadó, 2008. 13-18.

⁴⁸ MeH Útmutató 15.

⁴⁹ Ld. Kr. e. 500-ban Szun Ce „A háború művészete” című könyvét

megtervezésével kapcsolatos tervezést foglalta magában, mely az ütközet eredményes kimenetelét volt hivatott segíteni. Majd az 1920-as, '30-as években főként az amerikai nagyvállalatok kezdték átvenni a hosszútávra szóló döntések meghozatalának stratégiai modelljét. Tehát kijelenthető, hogy a stratégia szerepe az üzleti életben értékelődött fel leghamarabb és leglátványosabban. Az üzleti stratégia lényegét Fülöp Gyula csoportosítása alapján több egymástól eltérő megközelítést alkalmazó modellen keresztül lehet megérteni.

Az első modell a stratégiát egy sajátos *szemléletmódnak* tekinti, hiszen egy vállalat stratégiája iránt nem csak a befektető és a tulajdonos, de a befektetéshez hitelt nyújtó bank, az esetleges állami támogatást nyújtó önkormányzat, vagy állam, és az üzleti partnerek is érdeklődik. Érdekes ezen a ponton szembeállítani egymással a hagyományos és az új megközelítést. Míg az előbbi a szervezetet önmagában nézi csupán és úgy mond a múltba tekint, addig a stratégiai gondolkodás komplexebb módon veszi figyelembe a szervezetet és annak környezetét, valamint a befektetők, hitelezők szempontjából is kedvező módon a jövő felé fordul.

A második értelmezésben a stratégia egyfajta *viselkedési forma*. Az előzőekből kiindulva, mivel ez az újfajta módszer önmagán kívülre is tekint, amibe beletartoznak a versenytársak is, ezért a célok kitűzése és az eszközök felhasználása közben sem hagyhatóak figyelmen kívül a piac más szereplői. Az érdekek pedig a célok megvalósítása közben sokszor ütköznek egymással, ezért egyfajta verseny alakul ki, ahogy a nevében is benne van, a versenytársakkal szemben. A stratégia pedig a legoptimálisabb megoldás megtalálásában és kiválasztásában segíti a szervezetet.

A harmadik felfogásban a stratégia egy sajátos *probléma kezelési eszköz*, ahol a sürgős és fontos problémák váltják egymást. Ez alapján fontos kidolgozni a szervezet stratégiáját ahhoz, hogy ne érhessenek váratlan események, egy sürgős esetben kéznél legyenek a megoldási lehetőségek a különböző forgatókönyvek tükrében.

A negyedik megközelítés szerint a stratégia *összhangteremtő tevékenység*. Itt három tényező egymásra gyakorolt hatásának összeegyeztetéséről van szó, nevezetesen a külső környezeti hatások (estleges korlátok), a vállalat lehetőségei (erőforrások) és a vállalat szándékai összhangjáról. Ez a rész a külső összhangteremtő tevékenység. Van azonban egy belső összhangteremtés is, a szervezet maga egy bonyolult rendszert alkot kapcsolódási pontokkal. Az alrendszerek működése az esetek többségében nem ugyanúgy zajlik, egy-egy őket ért

hatásra különbözőképpen reagálhatnak. Így a stratégia feladata, hogy az alrendszerek közt is egységet teremtsen biztosítva ezzel a rendszer, azaz a szervezet hatékony működését.

Összességében megállapítható, hogy a stratégia és annak megalkotása nem korunk újítása, egy már évszázadok óta élő tervezési folyamat, melyet koronként eltérő célok elérésére alkalmaztak, és bár sajátosságai a kor előrehaladtával kidolgozottabbá, részletesebbé váltak, lényes pontjaiban ma sem térnek el. Mivel egy összetett, szerteágazó rendszert eredményez, melynek megértéséhez és megfelelő alkalmazásához több egymástól eltérő szemléletmód együttes értelmezése és megközelítése szükséges.

IV.2. Tervezés az Európai Unióban

Az Európai Unión belül is kiemelkedő szerepet kap a hosszú távú tervezés, ami a stratégia-alkotás lépcsőinek pontos betartásával párosul. Ez az a szint, ahol már megfelelő helyzetértékelésről, célmeghatározásról, eszközök hozzárendeléséről és végrehajtásról, valamint folyamatos monitoring, kontrolling rendszerről lehet beszélni. Ezekből a stratégiai dokumentumokból érdemes egyeseket kiemelni.

IV.2.1. Lisszaboni Stratégia

A Lisszaboni Stratégia 2000 márciusában született stratégiai dokumentum,⁵⁰ melynek hosszú távú célkitűzése 2010-ig Európa legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává válni, ehhez pedig elengedhetetlen a munkahelyek számának növelése és a gazdasági növekedés elérése. Ezen kívül későbbi módosításai során fontos célkitűzése volt még a fenntartható fejlődés megfogalmazása és előírása (utóbbi bővebben a Göteborgi Stratégiában került részletezésre). Ebben az Európai Unió tervdokumentumban jól látható a stratégia-alkotás folyamatának egyik fontos jellemzője, a folyamatos monitoring és az értékelés, hiszen 2005-ben a stratégia megújítása és hangsúlyos pontjainak áthelyezése vált szükségessé. Fontos változást jelentett a megvalósítás első fázisához képest az erőforrások mozgósításának erőteljesebbé tétele. Ez az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások (BEPG⁵¹) életre hívását jelentette és tette a

⁵⁰ „2000. március 23-24-én Lisszabonban üléseztek Európa állam- és kormányfői, akik ez alkalommal hívták életre a Lisszaboni Stratégia című dokumentumot. A stratégia egy átfogó reformprogram, mely fő célként tűzi ki, hogy Európa 2010-re a világ legdinamikusabban fejlődő tudásalapú gazdaságává váljon, mely képes a fenntartható fejlődésre, több és jobb munkahely és nagyobb társadalmi kohézió megteremtésére.” http://www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=1431 (2012.06.08)

⁵¹ BEPG= Broad Economic Policy Guidelines (átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások) az EU Tanács által elfogadott iránymutatások a tagállami gazdaságpolitikák koordinálására

gazdaságpolitikákat központi helyre a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés elérésében. Ezen iránymutatások minden tagállamra kötelező erővel bírnak.

IV.2.2. Hágai Program

A Hágai Program 2004 novemberében, az 1999-ben elindított Tamperei Program folytatásaként jött létre. A program folytatásaként további együttműködést ír elő a bevándorlás-politika és a menekültügy területén, így egységesítve a menekültstátusz igénylésének eljárását, valamint ahhoz szükséges formanyomtatványokat és ehhez kapcsolódóan javasolja az Európai Menekültügyi Alap felállítását. Szintén prioritásnak számít az úti okmányok egységesítése és a közös vízumpolitika. A terrorizmus visszaszorítása mellett kiemelendő cél az alapjogok tiszteletben tartása, a családjogi, házassági vagyoni és örökösödési szabályok harmonizációjának elősegítése.

IV.2.3. Európa 2020

Az Európa 2020 az EU növekedési stratégiája, melynek célja megteremteni mindazon feltételeket, amelyek által az Európai Unió gazdasága fenntartható, intelligens és inkluzív legyen. Ehhez szükséges a tagállamokban a magas foglalkoztatottság és a termelékenység. A célok megvalósításának határidejéül 2020-at jelölték ki.

Ezen célok megvalósításához öt beavatkozási területet jelöl meg a program. Ezek közül az első a foglalkoztatottság növelésével foglalkozik, számszerűsítve 75%-os foglalkoztatottság elérését tűzi ki 20-64 éves korosztály körében. A második beavatkozási terület a kutatás-fejlesztés fontosságára helyezi a hangsúlyt, mely szerint az Európai Unió GDP-jének 3%-át kell ráfordítani. A harmadikként az éghajlatváltozás és energia kérdéskörét veszi figyelembe, a fenntartható fejlődés, erőforrásokkal való megfelelő gazdálkodás és környezetvédelem jegyében. Ezen belül az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-al kell csökkenteni 1990-es szinthez képest, ez azonban csak egy minimum szint, ugyanis ahol a feltételek adottak, ott ez az arány 30% is lehet. Ezzel párhuzamosan a megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni. E mellett pedig az energiahatékonyságot 20%-al kell javítani. Az oktatás terén is fejlődést kívánnak elérni, ennek elősegítésére fontosnak tartják a lemorzsolódási arányt 10% alá kell csökkenteni, valamint el kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40% felsőfokú végzettséggel rendelkezzen. Végül az ötödik beavatkozási terület a szegénység, társadalmi kirekesztés helyzetén kíván javítani, ezen cél elérése érdekében pedig 20 millióval kívánja csökkenteni azon lakosok számát, akik nyomorban és

társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent.

Fontos észrevenni a program komplexitását, a célok egymást kiegészítő jellegét. Ilyen összefüggés például, hogy az oktatás elősegíti a foglalkoztatottság növekedését és a szegénység csökkentését. Ugyanígy a kutatás-fejlesztés, az oktatás és az éghajlatváltozás kérdéskörei is kiegészítik, elősegítik egymást, ahogy az egy megfelelő stratégiai program egyik fontos feltétele.

A programok áttekintése után még egy fontos észrevétel szükséges. Ezen dokumentumokkal összefüggésben 2004 óta Magyarországnak is szerepet kell vállalnia a célok teljesítésében, aktívan részt kell venni a tervezésben és saját stratégiai dokumentumait a közösségekkel összhangban alakítani. Ez az egységes fellépést szolgálja, ugyanakkor megjelenik egy másik jellemző is, a függőség. Tagállamként alárendelt helyzetbe került az ország, és függőség alakult ki a szupranacionális, közösségi céloktól. Így a magyar stratégia-alkotás elég behatárolt kereteken belül mozoghat. Erről árulkodik az első és a második Nemzeti Fejlesztési Terv is. Itt a célok között a gazdasági versenyképesség javítása, a humán-erőforrások fejlesztése és a fenntartható fejlődés elősegítése mind az uniós stratégiák „részeként” kezelhető. Természetesen mindkét terv közösségi támogatás részeként került megvalósításra, tehát kissé leegyszerűsítve kijelenthető, hogy azon kérdéskörben készült a legtöbb terv, ami a közösségi célok elérését szolgálta, ehhez persze pénzügyi támogatást nyújtva. Ez nem azt jelenti, hogy mindez elítélendő, hiszen a hazai fejlesztések legnagyobb részét uniós támogatás nélkül vagy egyáltalán nem, vagy pedig csak részben sikerült volna véghezvinni. Azonban vitathatatlan, hogy ez a függés olyan helyzetet eredményez, melyben leginkább azon területbe történik investálás, ahol az Európai Közösség támogatást nyújt, és nem feltétlenül olyan területekbe, amelyek a nemzetstratégiaiilag fontosak lennének.

IV.4. Más nemzetközi szervezetek tervező gyakorlata

Az Európai Unión kívül más nemzetközi szervezetek körében is elterjedt és széles körben alkalmazott a stratégiai gondolkodásmód és tervezés gyakorlata. Vannak olyan szervezetek, melyek átfogóan, több részterületre kiterjedően tűznek ki hosszú távú célokat (ENSZ, OECD), és vannak olyanok, melyek specifikusan egy-egy kérdéskörre koncentrálnak (UNICEF, WHO). Ezek közül az Egyesült Nemzetek Szervezete kerül alább részletezésre.

IV.4.1. ENSZ

Az Egyesült Nemzetek Szervezete igen széles körben alkotott hosszú távú stratégiai dokumentumokat. Ilyen a női egyenjogúsággal foglalkozó dokumentum, amelyen belül az oktatás, továbbképzés, emberi jogok, nők elleni erőszak, egészség, szegénység, gazdasági kérdések jutnak szerephez. Kiemelendő a speciális helyzetben lévő államok segítése, így a legkevésbé fejlődő államok számára kidolgozott stratégiák is jelentősek. A nemzetközi kereskedelem is fontos témának számít, olyan befolyásolási tényezőkkel, mint a globalizáció, beruházás, technológia, vállalkozásfejlesztés és szolgáltatások infrastruktúrája. A makroökonómia területén a gazdasági lehetőségek, tőkeáramlás, monetáris politikák kiemelendők. A tudomány, technológia, produktív szektorok körében található a környezetvédelem, biotechnológia felértékelődése. Megemlítendő a szociális fejlődésre fektetett hangsúly, ezen belül is szegénység leküzdése, kábítószer prevenció fontossága, valamint a család, fiatalok helyzete minősülnek kiemelt szempontnak. Manapság azonban a legégetőbb kérdések egyike a fenntartható fejlődés és az energia témaköre. Itt alapvető kérdés a fejlődés különböző aspektusainak kezelése, mint a szociális, gazdasági és környezeti tényezők együttes figyelembevétele. Ezekhez kapcsolódóan pedig az erdők, a víz, az energia és a higiénia fókuszba tétele.

Látható tehát, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete egy átfogó, lehetőleg minden fontosabb területre kiterjedő, fejlődésorientált stratégiával rendelkezik, melyek a hosszú távú célok megvalósítását teszik lehetővé.

IV.4.2. OECD

A szervezet 2011-ben kiadott dokumentumában a stratégiai tervezés egyes szempontjai is helyt kaptak⁵². Így a *humán erőforrás* kiemelt helyen kezelendő a stratégiai célok elérésében, ugyanis ez biztosítja a kormány számára a megfelelő helyen és hatáskörrel rendelkező, megfelelő számú munkaerő meglétét. A stratégiai döntések tekintetében a szervezet is fontosnak tartja a kormányzati szerveken belüli *koordinációt* az egymással összefüggő kormányzati döntéshozatalok érdekében. A MP-on belül ez az összkormányzati célokba való illeszkedést jelenti. Ehhez pedig elengedhetetlennek tartja a folyamatos monitoringot, valamint a valós tényeken alapuló adatok számbavételét az eredményes döntések meghozatalában. Ezen kívül az *e-kormányzat* szerepe felértékelődik, ugyanis a

⁵² OECD: Government at a Glance 2011 <http://www.oecd.org/gov/governmentataglance2011.htm> (2012.10.30.)

megszorításokkal küzdő kormányzatok megfelelő eszköze lehet a hatékonyság növelésében. Az e-kormányzat stratégiai célja új lehetőségek kiaknázása az eredményes feladatvégzés érdekében. Az OECD jelentés ezeken kívül olyan, a MP által is fontosnak tartott kérdésekkel foglalkozik, mint az átláthatóság, transzparencia elvének megvalósulása és a kormányzati szabályozó szerep értékelése.

IV.5 Tervezés a közigazgatásban

IV.5.1. Új Széchenyi Terv

A terv célja a foglalkoztatás bővítése, a pénzügyi stabilitás elérése, Magyarország gazdasági növekedéséhez szükséges feltételek megteremtése és a versenyképesség növelése. A Kormány gazdaságfejlesztési programja hét különböző beavatkozási területen kívánja elérni tíz év alatt egymillió munkahely megteremtését. Ezek a területek az egészségipari program, a zöldgazdaság-fejlesztési program, az otthonteremtési program, a vállalkozás-fejlesztési program, a tudomány-innováció program, a foglalkoztatási program és a közlekedésfejlesztési program. Érdekes megfigyelni, mitől felel meg a stratégia-alkotás kritériumainak a terv. A legelső ilyen kritérium az előzetes helyzetelemzés, amely jelen esetben másfél éves elemzői munkát jelent. Egy eredményes terv elkészítéséhez tehát elengedhetetlen feltétel előzetesen felmérni a beavatkozási terület kiemelkedő pontjait szakértő és kutatók bevonásával.⁵³ Ezen túlmenően kiemelendő még egy sajátosság, a rendszerben való gondolkodás. A terv ugyanis nem csupán egy fejleszteni kívánt területre fókuszál, hét különböző, mégis egymásra hatást gyakorló szektort is figyelembe vesz. A komplex gondolkodásmód, mely alapján nem ragad ki egy területet, figyelmen kívül hagyva másokat, hanem egy egész rendszerben gondolkozva kitágítja a látókört és szem előtt tart egyéb kapcsolódó pontokat is. Az Új Széchenyi Terv tehát még inkább megfeleltethetőbb a stratégia-alkotás kritériumainak.

IV.5.2. Széll Kálmán Terv

A terv egyszerre próbálja meg kezelni az államadósság csökkentését, illetve azon területek átszervezését, melyek működése hozzájárult az adósság növekedéséhez, immáron csökkentve a terheken és ezzel egy időben hozzájárulva a gazdasági növekedéshez. Konkrét célnak minősül, hogy az államadósságot ötven százalék alá lehessen szorítani. Az elérni kívánt

⁵³ Az elemzői munkában több száz elemző, kutató és szakértő vett részt.

célhoz három eszközt rendelt. Elsőként az adósságot le kell csökkenteni 82 %-ról 50% alá. Ehhez a Kormány két akcióterve nyújt segítséget. Másodikként említi, hogy a gazdasági növekedést maximalizálni kell. Ennél a pontnál pedig bekapcsolódik az Új Széchenyi Terv, ami a gazdaság növekedéséhez nyújt megfelelő alapot. Itt is észrevehető a rendszerben történő gondolkodásmód, a stratégiai dokumentumok egymást kiegészítő, megvalósítást segítő funkciója. Harmadik részfeladat pedig, hogy elkerüljük az államadósság újratermelődését, ne növekedhessen újból a teher. Ehhez azonban elengedhetetlenek szervezeti és szerkezeti átalakítások, melyek nem generálhatnak ismét egy lehetséges új adósságnövekedést.

IV.5.3. Ereky Terv⁵⁴

Az Ereky Terv célja nem más, mint „a kormányzat teherbíró-képessége szerint a legmegfelelőbb elhelyezés és felszerelés biztosítása a szervezetek és a személyi állomány számára.”⁵⁵ A tervet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal és a Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-vel közösen hajtja végre. A közös munka során olyan kérdések kerülnek megoldásra, mint az ingatlan-elhelyezés, beszerzés, gondnokság, az informatikai infrastrukturális kérdések. A végrehajtás során olyan szempontokat kell figyelembe venni az ingatlanokkal kapcsolatban a hatékony működés elősegítése érdekében, mint a tulajdoni viszonyok, kialakítás, energiatakarékos megoldások alkalmazása. A terv részletesen foglalkozik minisztériumokkal, azok háttérintézményivel, személyi állomány jóléti szolgáltatásaival összefüggő ingatlanokkal, a területi közigazgatás körébe tartozó ingatlanokkal, az állam külföldi közigazgatási célú ingatlanaival. Mindezekből jól látszik a terv átfogó jellege, mindenre kiterjedő koncepciója, mely a MP⁵⁶ részeként jelenik meg, mintegy a stratégiai, komplex tervezés egyik alkotóelemeként.

Jól látható tehát, hogy a jelenlegi Kormány hosszú távú programokban gondolkodik, stratégiai dokumentumokat készít, melyek nem csupán terjedelmükben, időtávlataikban és megalkotásuk folyamatában feleltethetők meg a stratégia-alkotás kritériumrendszerének, de beavatkozási területükben is a stratégiailag jelentős, a legfontosabb célokat szolgáló programválasztás jellemző.

⁵⁴ Ereky István (1876-1943) a terv névadója, Magyar Zoltán mellett korának kiemelkedő közigazgatási és pénzügyi jogi tudósa volt. Az Ereky Terv a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program részeként valósul meg

⁵⁵ Magyar Program 2011, 27.

⁵⁶ A Magyar Programot külön fejezetben ismertetem

V. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program bemutatása

A 2010 tavaszán felállt Kormány rövid időn belül hozzálátott a magyar közigazgatás, a magyar állam újjászervezéséhez. Ahogyan az Új Széchenyi Terv hazánk fejlesztéséhez nyújt stratégiát és biztosít anyagi forrásokat, míg a Széll Kálmán terv az adósságnövelő, és így fenntarthatatlan ágazati rendszereket formálja át, úgy a MP magának a közigazgatás megújításának ad stratégiai keretet, amely során meghatározza annak céljait és a célok eléréséhez szükséges beavatkozási területeket és intézkedéseket.

Bár a második fejezetben már említésre került a MP névadója, mégis érdemesnek tartom részletesebben bemutatni Magyar Zoltánt és munkásságát, egyben rávilágítani, hogy az aktuális közigazgatás-fejlesztési program miért róla kapta nevét.

V.1 Magyar Zoltán⁵⁷

Magyar Zoltán 1888-ban született Tatán, katolikus családban. A budapesti piarista gimnázium elvégzése után a Pázmány Péter Tudományegyetemen szerzett Államtudományi oklevelet, majd ezt kiegészítette Jogtudori oklevéllel. Közszolgálati munkáját 1910-ben a Vallási- és Közoktatási Minisztérium (továbbiakban: VKM) fogalmazógyakornokaként kezdte. Érdeklődött a pénzügyi tudományok után is, ezért 1915-ben államszámviteli képesítést is szerzett. 1920-ban a VKM-ben felállított önálló költségvetési osztály vezetője lett. Eközben gyorsírást tanult és 1923-ban meg is jelent első pénzügyi tárgyú könyve, *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatásjogi tanulmány* címmel.

A közigazgatással kapcsolatos tevékenysége 1930-ban kezdődött, 1931-ben Bethlen István a közigazgatás egyszerűsítését előkészítő munkálatok megszervezésére racionalizálási kormánybiztossá nevezte ki. Az ő előterjesztése nyomán alakult meg a Magyar Közigazgatástudományi Intézet (MKI). Széles körben jelentek meg a közigazgatás fejlesztését célzó munkái, így például *A magyar közigazgatás racionalizálása*, *A magyar tudományos nagyüzem megszervezése* című kiadványai. Ő általa született meg az üzemszerű közigazgatás gondolata, melyben az igazgatási tevékenység az emberekért van. Ez ügyfélközpontú szemléletet tükröz, ami később a MP-ban is központi szerephez jut.

Mint a legtöbb tudósemlő, Magyar is fontosnak tartotta a nemzetközi minták megismerését, hasznos beültetését a magyar gyakorlatba. Ennek megfelelően 1932-ben a Rockefeller Alapítvány meghívására négy hónapos tanulmányútra Amerikába utazott „visiting professor”-

⁵⁷ SAÁD i. m. 287-289.

ként. Ezután Angliában felvette a kapcsolatot a British Institute of Public Administrationnel, a brit közigazgatási intézettel. Majd Belgiumban, Brüsszelben az Institute International des Sciences Administratives-vel. Nemzetközi elismertségét jól mutatja, hogy 1933-tól részt vett a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Konferencián előadóként, majd 1936-ban már a VI. Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Kongresszus főelőadója lett. 1937. június 22-től a Pázmány Péter Tudományegyetem Jogtudományi Karának dékánja volt a tanév végéig. 1940-től az Országos Ösztöndíjtanács, majd 1944-től az Országos Felsőoktatási Tanács tagja volt.

V.2 A Magyar Program négy beavatkozási területének bemutatása

A MP részletes bemutatása előtt érdemes kitérni megalkotásának okára, az összkormányzati célkitűzésekbe való illeszkedésére, valamint fogalom-meghatározásra. A Kormány ugyanis a jó állam koncepciójának megteremtését tűzte ki célul, melynek hazai gondolata nem újdonság, hiszen már maga Magyar is megfogalmazta annak fontosságát. A jó állam felfogásában a közjó elérése kiemelt szerepet kap, valamint ahogyan már a közigazgatás tudósa is kifejtette az emberek is a rendszer szerves részét képezik.⁵⁸ Ez azt jelenti, hogy el kell érni, hogy az emberek, mint ügyfelek, és mint államalkotó tényezők igazságosnak és ne ellenfélnek érezzék az állami működést. A jó állam megteremtésére három jelentős igazgatási programot indított a Kormány. Ezek az igazságügyi reform, az önkormányzati reform, valamint a MP.

Fontos látni, hogy a program önmagában kevés az eredményes megvalósításhoz, a hatékony kivitelezéshez megfelelően illeszkedő kapcsolódási pontok szükségesek további tervekhez. Így a MP fejlesztési kereteit és irányait meghatározza a Széll Kálmán Terv, a megvalósításhoz szükséges források tekintetében pedig az Új Széchenyi Terv részét képező Államreform és Elektronikus Közigazgatás Operatív Programok (ÁROP, EKOP) adnak iránymutatást.

A MP az egész közigazgatás fejlesztését célozza, de azon belül is központi helyen kezeli a központi közigazgatást, az államigazgatást. Mellettük hangsúlyt fordít az igazságügyi és az önkormányzati szervezet, valamint az emberi erőforrások fejlesztésére.

A dokumentum sajátosságai közt rögzíti, hogy egy értelmezési keret, amely célokat határoz meg, valamint beavatkozási területeket, és az intézkedések sorát.⁵⁹ Fontos jellemzője, hogy röviden, egyszerűen és közérthető módon kívánja megfogalmazni az elérendő célokat,

⁵⁸ MAGYARY Zoltán- KISS István: *A közigazgatás és az emberek*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest: Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1939. 13.

⁵⁹ Magyar Program 2011, 7.

beavatkozási területeket, hiszen az elmúlt időszakban terjengős, nehezen érthető dokumentumok születtek minden területen. Ezen kívül közös fogalomrendszert alakít ki, ugyanis az eltérő fogalom-értelmezés és használat is problémát okozott ezen a területen. Sokszor a tárcák nem ugyanúgy használták a terv, program, stratégia fogalmát, amihez azonban mind a MP, mind pedig a harmadik fejezetben bemutatott 38/2012 (III.12.) Korm. rendelet segítséget nyújt.

A MP tervezési és ellenőrző folyamataiban részt vevő intézmények a Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság, a Nemzeti Közigazgatási Intézet, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem, az ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ és a Közpolitikai Kutatások Intézete. Látható tehát, hogy nem jött létre külön kabinet a feladatok ellátására, ezzel is a kooperációt, a közös érdekek erősítését célozza a program.

Ezek után érdemes rátérni a négy beavatkozási területre. A MP külön fejezetekre bontotta a szervezetre, a feladatra, az eljárásra és a személyizetre vonatkozó szabályokat.

V.2.1. Szervezet

A MP-ban megfogalmazódik az a probléma, mely szerint a közigazgatás növekedése, fejlődése eddig újabb szervek, hatáskörök létesítésével történt. A hatékony működés érdekében azonban ezen a fejlődési irányon változtatni kell, a szervezet minél egyszerűbb, átláthatóbb szerkezete által a működés is eredményesebbé válik. Ehhez szükséges, hogy annyi és olyan jogállású szervezet álljon rendelkezésre, mely a hatékony feladatellátás érdekében szükséges és elégséges. Másodsorban elengedhetetlen, hogy a szervezetek belső működése, nyilvántartása, egymáshoz való viszonya tisztázott, elfogadott legyen. A MP 12.0-ban rögzítik, hogy a szervezatkataszter 2013-ra eljut az egyszerűsítési minimumhoz, valamint alpontokban mutatja be a szervezet alegységeinek részletes szabályozását. A MP 11.0 előrevetítette a járási rendszer kialakítását, mely a MP 12.0-ban már részletesen kidolgozva szerepel és melynek bevezetésére 2013 januárjában kerül sor.

V.2.2. Feladat

Az állami működés a feladatok végzésében valósul meg. A nem megfelelő működés oka vagy a rossz feladatkijelölés, vagy a helytelen feladatértelmezésben is megnyilvánulhat. Így a MP 11.0-ban meghatározásra kerültek a feladat kötelező és esetleges tartalmi elemei, iránymutatást adva a jövőbeni problémák kiküszöbölésére. A kötelező tartalmi elemek az

adott feladat felelőse, tárgya, határideje és forrása. Érthető, hogy ezek közül bármelyik elem pontos rögzítése nélkül nem várható el sem hatékony feladatkielölés, -alkotás, sem pedig a megfelelő értelmezés hiányában eredményes megvalósítás. A MP ezen kívül a kötelező tartalmi elemek pontos meghatározásával el kívánja kerülni az igazgatási tevékenységen belüli párhuzamos, illetve ellentétes eljárásokat, feladatteljesítéseket, valamint azt az állapotot szeretné előidézni, amelyben a feladatsorok egymáshoz illeszthetőek, egymásra épülnek, egymás kiegészítői.

A feladatok közt kapott helyet a formai és tartalmi dereguláció is, mely részletes kidolgozására a MP 12.0-ban került sor. A joganyagok áttekintése és csökkentése szintén hozzájárul az eredményes feladatvégzéshez. Ezen kívül a vezérelv az állami önszabályozás körében az egy ágazat „egy törvény” elve, amely ugyancsak az áttekinthetőséget, egyszerűsödést célozza.

Ezen kívül a MP 12.0 az átfogó feladatok közt foglalkozik az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével, adminisztratív terhek csökkentésével, az esélyegyenlőség kérdéskörével, az elszámoltathatóság problémájával, valamint a nemzeti konzultáció fontosságával.

V.2.3. Eljárás

A harmadik beavatkozási területen kiemelt feladat az egységesítés és leegyszerűsítés. Ezeken belül is kiemelt helyen szerepel a kormányzati működés felfesztése és egységesítése. Itt a szervezeten belüli és kívüli eljárások egységes normáknak és elvárásoknak való megfeleltetését érti a program. Ehhez kapcsolódóan a minőségi jogalkotás, a hatásvizsgálat és a visszacsatolás is alapvető szempont az eljárások kapcsán. Ide érti a MP mind az előzetes, mind az utólagos hatásvizsgálatot (ezzel összefüggésben a MP 12.0 új hatásvizsgálati rendszer kiépítését mutatja be), ugyanúgy, mint a színvonalas jogszabályszerkesztést, a nyelvi egyszerűséget a közérthetőség feltételeként és az adminisztratív terhek csökkentését. Az eljárások megújításán belül kap helyet a jó ügyfélkapcsolat, ügyfelvétel és a kormányablakok kialakítása, mindezek pedig a jó állam koncepcióján belül az állam és ügyfél közti viszony harmonikusabbá tételét célozzák.

Végül az eljárás megújításának elemei közé tartoznak a költségvetésen történő módosítások is. Az eddig bázis alapú költségvetést felváltja a költség/bevétel alapú, úgynevezett elemi szorzatos számításokkal történő költségvetés. Ez azt jelenti, hogy a költségvetésnek igazodnia

kell az Országgyűlés és a Kormány által kijelölt célokhoz és feladatokhoz, valamint ki kell szűrni azokat a területeket, amelyek a költségvetésből indokolatlanul halmoztak fel forrásokat. Azonban a MP 12.0-ban megfogalmazódik a kritika, mely szerint a leggyengébb eredményeket ezen a beavatkozási területen lehet tapasztalni, hiszen a másik három beavatkozási területen elért sikerek előfeltételei a jobb eljárás kialakításának.

V.2.4. Személyzet

A MP a személyzet fogalmát kiterjesztően értelmezi, mert nemcsak a szűk értelemben vett közigazgatási apparátust érti alatta, hanem a katonákat, rendőröket, tehát a fegyveres és hivatásos állomány tagjait is, valamint mindazokat, akik rendszeresen foglalkoztatva munkát végeznek a közigazgatás számára. Ennek azért van jelentősége, mert az erős állam kialakításában fontos szerepet játszik az egységes szabályrendszer kialakítása, amely biztosítja az átjárhatóságot a szervezetrendszeren belül és közvetetten az életpálya-modell kialakítását szolgálja.

Két nézőpontból közelíti meg mind a MP 11.0 és a 12.0 a személyzeti fejezetet. Elsőként a személyzeti igazgatásról beszél (ez egy rendszerszintű megközelítés), majd pedig a közszolgálati életpályát vázolja fel, amely viszont már a tisztviselő szemszögéből közelíti meg a problémát. Ezekhez kapcsolódóan pedig olyan kiemelt szempontok kerülnek rendezésre, mint a hivatásetikai normák, munkakör-alapú rendszer, kiválasztás, értékelés, előmenetel és javadalmazás, képzési, továbbképzési és vizsgarendszer, állami gondoskodás kiegészülve a munkáltatói gondoskodással, valamint a rendszerirányítás, melyek megléte elősegíti a közigazgatáson belüli mozgást, átjárhatóságot.

V.3 A Magyar Program stratégiakészítési módszertanoknak való megfeleltetése

A MP és négy beavatkozási területének részletes bemutatása után érdemes összevetni röviden mindezt a stratégiaalkotás tartalmi és folyamatkritériumaival.

Tartalmi szempontból a dokumentum a bevezetéssel kezdődik, megfogalmazódik a tervezési dokumentum indíttatása, a tervezési folyamat alapelve, ami jelen esetben a magyar állam újjászervezésének részeként jelenik meg. Majd mindezt leszűkíti arra a területre, melyre a dokumentum fókuszál. Így a MP is először egy egész részeként figyelhető meg, az újjászervezés stratégiájának részeként, annak is a közigazgatási szegmenseként. Ez után következik a helyzetelemzés, mely a jó állam fejlesztési koncepciójának bemutatása során,

valamint a Magyar közigazgatás helyzete című fejezetben kerül rendezésre. Ide tartozik az intézményi környezet bemutatása is, felsorolva a felelős minisztériumokat. SWOT elemzésre a MP sajátosságai című fejezetben kerül sor, rávilágítva a program súlypontjaira, valamint a megalkotása utáni lehetőségekre. Ugyanitt történik a célállapot rögzítése is, megfogalmazva a dokumentum indíttatásának célját. Majd ezt követi a stratégiai irányok, alternatívák meghatározása, az átfogó célok és a négy beavatkozási terület részletes bemutatása.

A MP átfogó célja a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása, melyből a program összes további célja levezethető. A négy beavatkozási terület kifejtésekor a program különböző mutatókat, indikátor és monitoring eszközöket határoz meg. A MP hangsúlyozza a finanszírozási forrásoknak az elérendő célokhoz való megfelelő hozzárendelését. Ahogy a részletes bemutatás során is láthatóvá vált, a megvalósítás során használt monitoring is kiemelt helyen szerepel, a Program szerint emellett a hatékonysághoz nagyban hozzájárul az előzetes és utólagos értékelés, hatásvizsgálat is. A dokumentum végén helyezkedik el a MPintézkedési terve, kiegészülve az érintett sarkalatos törvények megalkotásának menetrendjével.

Összességében kijelenthető, hogy a MP nem csupán egy módszertanilag megalapozott terv, hanem egy összkormányzati stratégiai gondolkodást tükröző, új stratégiai rendszert kialakító, új típusú kormányzati dokumentum. Számba veszi mindazon területeket, amelyek az elmúlt időszakban rosszul funkcionáltak és megújításuk a hosszú távú fejlődéshez elengedhetetlen, továbbá meghatározza a közigazgatás-fejlesztés irányait, alternatíváit.

V.4 Kritikai észrevételek a Program kapcsán

A MP pozitívumainak bemutatása után érdemes kitérni annak gyengeségeire is. Mint ahogyan a program fogalom-definíciója is meghatározza, ez egy értelmezési keret, amely kijelöli a megvalósítandó feladatok irányait, de azon belül rugalmasságot biztosít a végrehajtónak. Ez azonban nem megfelelő végrehajtást is eredményezhet.

A MP-ban kiemelt szerepet kap az *egyszerűsítés*. A tavaly elindított egyszerűsítési program önmagában ügyfélközpontú megközelítést tükröz, azonban vigyázni kell, hogy az eredeti célhoz kötött változtatások kerüljenek megvalósításra. Ne mennyiségi, hanem minőségi egyszerűsítés valósuljon meg. Ellenkező esetben a végeredmény disszonanciához vezet.

Említhető még a *centralizálás*, mely nem hagy teret a decentralizált igazgatás fejlődésének. A már túlzott végrehajtás részeként kezelhető a 2013. évi központi költségvetést megalapozó

egyes törvények módosításáról szóló T/7677 törvényjavaslat. Ez kimondja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlés Hivatala kivételével az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerveknek kötelező csatlakozniuk a központosított illetményszámfejtéshez. Ez azonban a bírák, valamint az ügyészek jogállásáról szóló törvények szabályaiba ütközik, hiszen azok kimondják, hogy a bíráról, illetve az ügyészekről vezetett személyi nyilvántartás más nyilvántartási, illetve adatrendszerrel nem kapcsolható össze. Itt még egy kritikai észrevétel tehető, ugyanis a program által fontosnak tartott előzetes hatásvizsgálat nem előzte meg a módosító indítványt, valamint sem az Állami Számvevőszék, sem pedig a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóság nem kapta meg előzetes véleményezésre.

A *járási rendszer* kialakításánál probléma, hogy nem került sor tervszerű, megalapozott hatáskör-elosztásra, ehelyett a politikai lobbijutott meghatározó szerephez a végkifejlet befolyásolásában.

A MP következő felülvizsgálata során érdemes lenne ezeket a kérdéseket számba venni és megoldásokat keresni a politika által okozott hibákra.

Zárszó

A dolgozat célja a közigazgatás-fejlesztés eddigi kezdeményezéseinek és azok eredményeinek számbavételével és értékelésével annak a hipotézisnek az alátámasztása volt, mely szerint hosszútávon csak a tervszerű fejlesztés érheti el a kívánt hatékonyságot.

A tervezés sok típusát ismerjük, a költségvetéstől az ágazati stratégián keresztül a stratégiai vízióig. Ez utóbbi módszer hatékonyságának értékelését a Magyary Programon keresztül mutattam be.

Kutatásom alapján az eredményes tervezés megfelelő *helyzetelemzésen* alapul, egyértelműen megfogalmazott *célokat* tűz ki és ezek eléréséhez a legmegfelelőbb *eszközöket* társítja a rendelkezésre álló alternatívák közül. Átfogó jellemzője azt jelenti, hogy nemcsak az adott területre fókuszál, de az elérni kívánt cél érdekében az összes olyan területről rendelkezik, mely a végkifejletet bármilyen formában is befolyásolni tudja (példaként említhetem a finanszírozási háttér biztonságát, hiszen tervezés minden egyes fázisához elengedhetetlen a megalapozott erőforrás-társítás).

A tervezés elvén kívül az *értékek számbavétele* is a dolgozat céljai közt szerepelt, melyek mentén a fejlesztések korszakonként megvalósultak.

Áttekintve az elmúlt korszakok igazgatási és tervezési módszereit, elveit, valamint az üzleti tervezés gyakorlatát, kijelenthető, hogy bár a közigazgatás fejlesztése eddig is értékdimenziók mentén valósult meg, hiszen minden hatalom az általa képviselt értékekkel töltötte meg a közigazgatás szabályozásának kereteit és minden kor is másban találta meg az értéket, azonban a legújabb közigazgatás-fejlesztés és annak dokumentuma, a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program egy nagyon jelentős ponton eltér az eddigi gyakorlattól. Annak értékszemlélete ugyanis nem az éppen aktuális hatalom elveit tükrözi, hanem egy sokkal magasabb cél, a *köz(össég) szolgálata* tükröződik benne. A közérdek szempontjából közelíti meg a változásokat, az ügyfél és állam kapcsolatában egy harmonikus viszony kialakítására törekszik, és közelebb kívánja hozni az államot annak polgáraihoz. Ez az értékszemlélet pedig kiegészül a stratégiai gondolkodás gyakorlatával, mely a Programban foglaltakat hatékonyra és eredményessé teszi, így alkot a megfelelő fejlesztési irány és cél kiválasztása a megalapozott tervezési gyakorlattal egy egészet.

Jelentőségének megértéséhez azonban fontos *definiálni a program fogalmát megkülönböztetve azt a terv fogalmától*. Egy program ugyanis, – ahogy ez a Magyary Program

estében is látható az Erekly Terv kapcsán – magában foglalhat több, különböző tervet, lefedheti azok egyes részeit.⁶⁰ Ettől tehát a megvalósítandó feladatoknak, irányoknak egy szélesebb szabályozási keretet nyújt. Szükséges kiemelni továbbá, hogy a program évente felülvizsgálatra kerül. Így évenkénti értékelése, átalakítása hozzájárul az egyre eredményesebb végrehajtáshoz és a közigazgatás egyre eredményesebb és hatékonyabb fejlesztéséhez. Mindezek mellett fontos említést tenni a társadalmi véleményezésről, melynek kiemelt szerepét tükrözi a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által létrehozott ún. Jó Állam Fórum,⁶¹ mely segítségével az állampolgárok megoszthatták/megoszthatják álláspontjaikat, javaslataikat az állam működéséhez kapcsolódó témákban. Mindez egy sajátos magyar megjelenése a nemzetközi public policy trendeknek.⁶²

A produktív tervezés tehát nem áll meg egy program megalkotási és végrehajtási fázisában. Annak *folyamatos értékelése, felülvizsgálata*, valamint az eredmények tükrében való megfelelő irányú *módosítása* által lehet csak a kívánt hatékonyságot elérni.

⁶⁰ „A Magyar Program nem terv, hanem program, értelmezési keret, amely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket, és a soron következő intézkedések sorát.” Idézet: Magyar Program 2011. 7.

⁶¹ <http://joallam.kormany.hu/> (2012.05.27.)

⁶² Lásd: Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, 2011.

Irodalomjegyzék

Hivatkozott irodalom

1. BITTSÁNSZKY GÉZA: *Közgazdaságtani bevezetés*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közgazdasági Intézet, 2002. 155.
2. BOTOS Katalin-KÖRÖSI István: *Nemzetközi gazdasági ismeretek*. Budapest: Szent István Társulat, 2007. 39.
3. BURNETT, MICHAEL: *Public-Private Partnerships (PPP)- A Decision-Maker's Guide*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2007. 7.
4. CSÁKI GYÖRGY: *A látható kéz- A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest: Napvilág Kiadó, 2009.
5. FÁBIÁN ADRIÁN: *Közigazgatás-elmélet*. Budapest: Dialóg Campus, 2011. 143-156.
6. FERLIE, Ewan- PETTIGREW, Andrew- ASHBURNER, Lynn- FITZGERALD, Louise: *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996. 3.
7. FRIVALDSZKY JÁNOS: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In FRIVALDSZKY-SZIGETI (szerk.): *A jó kormányzásról*. Budapest: Agóra, 2012. 51-103.
8. FÜLÖP GYULA: *Stratégiai menedzsment*. Perfekt Kiadó, 2008. 13-18.
9. GAJDUSCHEK GYÖRGY: *A „Run like a business” jelszó ideológiakritikája*. Politikatudományi szemle XIX/1, MTA Politikai Tudományok Intézete, 2010. 143.
10. GÖRÖG FERENC: *A magyar nemzet története*. Nyíregyháza: Black&White Kiadó, 2002. 292., 297.
11. HORVÁTH M. TAMÁS: *Közmenedzsment*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2005. 39-63.

12. KOLLÁTH GYÖRGY: A közigazgatás ellenőrzése a civil társadalom által. Magyar Közigazgatási Kamara: *A közigazgatás és ellenőrzése, Párbeszéd elmélet és gyakorlat között*, 6. füzet, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft, Budapest, 1995. 77-80.
13. Közigazgatási szakvizsga, Államigazgatás (tankönyv). Budapest: Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2011. 15.
14. LÉVAI ZOLTÁN: A személyzeti tevékenység fejlesztésének új irányai a közszolgálatban. Magyar Közigazgatási Kamara: *A közigazgatás személyi állománya, Párbeszéd elmélet és gyakorlat között*, 5. füzet, Budapest: Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft, 1995. 75-78.
15. MAGYARY ZOLTÁN: *Emlékirat államéletünk válságáról*. 1944. április 23.
16. MAGYARY Zoltán- KISS István: *A közigazgatás és az emberek*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest: Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1939. 13.
17. Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011.06.10. 7., 18., 27.
18. Miniszterelnöki Hivatal: A kormányzati stratégia-alkotás illetve összehangolás egységes követelményrendszerének szakmai megalapozása. 2004. június 15. 15., 48.
19. PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2009. 56.
20. POLITT, Christopher- BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, 2011.
21. RADMA-LIIV: *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. Tallin, 2008.
22. SAÁD JÓZSEF: *Magyary Zoltán*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 224., 287-289.
23. SÁNTHA GYÖRGY: Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben. In SCHANDA Balázs- VARGA ZS. András: *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről*, Budapest, 2010. 295., 301.

24. SMITH, ADAM: *The wealth of nations*. London: W. Strahan and T. Cadell, 1976.
25. STUMPF ISTVÁN: *Eszmény vagy álom, Gondolatok a jó közigazgatásról valamint a felelős kormányzásról a kihívások valamint az előrettekintések jegyében*. MKKSZ Akadémia, Kaposvár, 2009. november 20.
26. SZANISZLÓ JÓZSEF: *A Magyar-iskola és háború utáni sorsa*. Budapest: Eötvös Lóránd Tudományegyetem Államigazgatási Jogi Tanszék, 1993. 67-76.
27. SZUN CE: *A háború művészete*. Kr. e. 500
28. TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2010. 45.

Hivatkozott jogforrások

1. 1869. évi IV. tc. a bírói hatalom gyakorlásáról 1. §
2. 1870. évi XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről 52.§
3. 1954. évi X. tv. A tanácsokról 53.§
4. 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről
5. 112/1994. (VIII.6.) Korm. rendelet a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa feladatairól
6. 2003/1995. (I.20.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa 1995. évi munkaterve
7. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról 1.§, 7.§
8. 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról

Hivatkozott weboldalak

1. http://www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=1431
(2012.06.08.)
2. JAKAB ANDRÁS: *A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka*. Jogelméleti szemle, 2003/4. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab16.html> (2012.05.17.)
3. <http://joallam.kormany.hu/> (2012.05.27.)
4. G. FODOR Gábor- STUMPF István: *A jó kormányzás két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. 6. http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozigazgatasi/neoweberi_allam_es_jo_kor_manyzas.pdf (2012.10.24.)
5. G. FODOR Gábor –STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. 9-10. p. http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozigazgatasi/neoweberi_allam_es_jo_kor_manyzas.pdf (2012.10.24.)
6. OECD: Government at a Glance 2011.
<http://www.oecd.org/gov/governmentataglance2011.htm> (2012.10.30.)