

A kormányzati üveggömb

(fejlesztés, tervezés, stratégiaalkotás, kormányzati menedzsment)

Készítette: tervező

Lezárás dátuma: 2014. 05.20.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	6
I. Közigazgatás-fejlesztésről általában	7
I.1. Közigazgatási tudománytörténeti bevezetés	7
I.2. A közigazgatás-fejlesztés nemzetközi trendjei	9
I.2.1. Az angolszász igazgatási modell	9
I.2.2. A francia modell	11
I.2.3. A német modell	12
I.3. Fejlesztő államkép	13
I.3.1. A „jó állam”	14
II.1. XX. század első fele	16
II.2. Rendszerváltás	17
II.3. 1996-os reform	19
II.4. Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program	22
II.4.1. Szervezet	22
II.4.2. Feladat	22
II.4.3. Eljárás	23
II.4.4. Személyzet	24
II.5. A Magyary Program stratégiakészítési módszertanoknak való megfeleltetése	25
III. Közigazgatás-fejlesztés ma – aktuális kormányzati megközelítések	26
III.1. A közigazgatás-fejlesztés stratégiai megközelítése, a Kormány által elfogadott tervek	26
IV. Az állami tervezés és stratégiaalkotás módszertani megközelítése	31
IV.1. Tervezés általában	31
IV.2. Tervezés az Európai Unióban	33
	4

IV.2.1. Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	34
IV.3. Más nemzetközi szervezetek tervező gyakorlata	36
IV.3.1. OECD	37
V. Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció	39
VI. Stratégia és menedzsment viszonya	46
Irodalomjegyzék	48
Hivatkozott irodalom	48
Hivatkozott jogforrások	51
Hivatkozott weboldalak	52

„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. A történelem más-más korszakaiban különböző célok elérését volt hivatott szolgálni, ebből adódóan fejlődése és fejlesztése is eltérő irányokat és mértékeket. 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? Miért nem elég féléves, éves távlatokban gondolkodni? A hosszabb távú tervezés eredményességét mennyiben befolyásolhatja a mindössze egy-egy évre tervezett központi költségvetés? Mennyiben hatékony egy tervszerű, a közigazgatás egészére kiterjedő stratégiai fejlesztés és mennyiben egy olyan modell, melyben az egész részei különböző módon és irányban kerülnek fejlesztésre? Mindezek után pedig mit rejt a kormányzat üveggömbje? Csak egy varázsgömbben gomolygó megfeythetetlen füstöt, hókusz-pókuszt, vagy megalapozott, hosszú távú stratégiát?

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 nemzetközi viszonylatban is kibővítésre kerül, hiszen napjainkban a fejlesztésekre a nemzetközi fejlődési irányok is hatást gyakorolnak.

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 területi okok miatt szűkítettem, így különösen a magyar történeti visszatekintésben, illetve a nemzetközi tervezési példák említésekor csak a releváns hivatkozásokat jelenítettem meg, így a magyar történeti visszatekintésben a *tervgazdaság* idején megvalósuló fejlesztések nem jelennek meg, mert azok nem demokratikus rendszerben kerültek kialakításra.

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. 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, felfenntartási szempontokat szem előtt tartva. Igazgatási tevékenység az ókori Egyiptomban is

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

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 Látható, 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 a rendi korszak államaiban például az igazgatás döntő része hierarchikus úton történt.³ A középkort 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 jellemezte, új struktúra és 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 dolgozat tárgya szempontjából a fentebb definiált igazgatási tevékenységen belül a tervezés, szervezési fázis kerül részletes elemzésre.⁴

A Római Birodalom⁵ 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 csak másoltak, sokszorosítottak dokumentumokat, de nem a mai értelemben vett ügyintézésben vettek részt.

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

³ Uo. 45.

⁴ Ld. bővebben: PATYI András: A közigazgatás tevékenységfajtái. In: GELLÉN et. al. (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013. 165-241.

⁵ Uo. 45.

Ez alól a káptalanokban végzett hitelesítési munka 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, célkitűzéseit, feladatát. Mindez alátámasztja, hogy az eszmék és hatalmi berendezkedések befolyásolták leginkább a közigazgatási apparátus rendszerét, feladat-orientáltságát, módszertani meghatározottságát.

I.2. A közigazgatás-fejlesztés nemzetközi trendjei

A modern közigazgatás-fejlesztési irányzatok közül Horváth M. Tamás által kidolgozásra került közigazgatás-fejlesztési modell⁶ alapján három fő változat bemutatására kerül sor. Az angolszász, a francia és a német modell, melyek Európában legelterjedtebbek és hatással voltak (vannak) hazánk fejlesztéseire is.

I.2.1. Az angolszász igazgatási modell

Az angolszász országokból a XX. Század utolsó évtizedeiben indult útjára⁷ az új közmenedzsment (a New Public Management⁸) megközelítés, mely az ezredforduló idejére hazánkba is begyűrűzött. A közmenedzsment 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.⁹ 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, ennek alátámasztásaként hivatkozott az új

⁶ HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest- Pécs: Dialóg Campus, 2005. 63.

⁷ JÓZSA Zoltán: *Fejezetek az amerikai közigazgatástudomány történetéből: a tudományos vezetéstől az "új közigazgatásig"*. In: BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged, SZTE-ÁJK, 2013. 321-330.

⁸ FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Budapest: Dialóg Campus, 2011. 143-156.

⁹ Christopher POLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform – Comparative analysis: NPM, Governance and the NWS*. Oxford, 2011. 54-59. és 313-319.

közmenedzsmentre. Ennek keretében a központi kontroll bevezetésével átalakították az önkormányzati rendszert, átszervezték a közszolgáltatási rendszert, melyben a privatizációnak adtak számottevő szerepet.¹⁰ Ezen kívül a teljesítményorientáció érvényesült, érzékeltetve a magánszektorra jellemző célorientált gondolkodásmódot.¹¹ Ennek keretében nyilvánult meg a stratégiai szemlélet, a tervezési és költségvetési rendszerek módosulása, az egyértelmű mutatókkal történő teljesítményértékelés, mérés. Az újítások közé sorolható a PPP,¹² 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 kell határolni azokat a területeket, amelyek stratégiaileg 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. Gajdusчек György véleménye szerint az állami tevékenységek két nagy csoportját kell elkülöníteni,¹³ 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.

¹⁰ Ld. Daphne BARAK-EREZ: *Three questions of privatization*. In: Susan ROSE-ACKERMAN – Peter L. LINDSETH: *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, 2010. 494.

¹¹ Ewan FERLIE- Andrew PETTIGREW- Lynn ASHBURER- Louise FITZGERALD: *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996. 3.

¹² Michael BURNETT: *Public-Private Partnerships (PPP)- A Decision-Maker's Guide*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2007. 7.

¹³ GAJDUSCHEK György: A „Run like a business” jelszó ideológiakritikája. *Politikatudományi szemle* XIX/1. 2010. 143.

A problémára megoldási alternatívát a *neoweberiánus fordulat*¹⁴ jelentette, amely az új közmenedzsment gyengeségeit próbálta orvosolni.¹⁵ 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.¹⁶

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-hagyománya volt a magánszektor közszférába 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.¹⁷ A privatizáció sem értelmezhető angolszász

¹⁴ 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.

¹⁵ RIXER Ádám: *A köz természete – Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Patrocinium, 2013. 54

¹⁶ STUMPF István: *Eszmény vagy álom, Gondolatok a jó közigazgatásról valamint a felelős kormányzásról a kihívások valamint az előretétekintések jegyében*. Kaposvár: MKKSZ Akadémia, 2009. november 20.

¹⁷ HORVÁTH i. m. 48.

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 szokásjoga¹⁸ 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 németek¹⁹ 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.

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

¹⁸ Uo. 49.

¹⁹ Uo. 55.

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 teóriáját²⁰ 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.*”²¹ 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 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 szerint²² 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

²⁰ Adam SMITH: *The wealth of nations*. London: W. Strahan and T. Cadell, 1776.

²¹ BITTSÁNSZKY Géza: *Közgazdaságtani bevezetés*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közgazdasági Intézet, 2002. 155. p.

²² CSÁKI György: *A látható kéz- A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest: Napvilág Kiadó, 2009.

központi igazgatás, a tervezés és szervezés jelentette.

A '70-es, '80-as évek politikája, a Bretton Woods-i rendszer²³ megszűnésével ismét az éjjeliőr államfelfogást hirdette. Azonban érdekes fejlemény, hogy a Washingtoni-konszenzus²⁴ 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*.²⁵ A jó állam és a jó kormányzás koncepciójában a korábbi közgazdasági szemlélet, a „3E”²⁶ követelményhármasa kiegészül olyan értéktöbbséggel, mint az állam iránti hit és bizalom fontossága.

A hatékonyság kiemelt szerepet kap a Magyar Programban (MP) is.²⁷ 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

²³ BOTOS Katalin – KÖRÖSI István: *Nemzetközi gazdasági ismeretek*. Budapest: Szent István Társulat, 2007. 39.

²⁴ 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.

²⁵ G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. 9-10. http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozigazgatasi/neoweberi_allam_es_jo_kormanyzas.pdf (2014.05.20.), 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 (2014.05.20.)

²⁶ 3E (Economy, Effectiveness, Efficiency)= gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség hármasa. Az üzleti szférában használt menedzsment modell folyamatosan beépült a közszférába az ellátandó feladatok értékmérőjeként.

²⁷ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011.06.10. 18.

government²⁸ követelményével. A fogalom Magyary Zoltán által használt jelentése kiegészül még hat kritériummal. Így nem elég, hogy hatékony legyen egy-egy feladat végrehajtása, 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 Program szerint egy állam akkor tekinthető jónak, ha legmegfelelőbben 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.

²⁸ 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. XX. század első fele

Magyary Zoltán munkáiban összefoglalta kora közigazgatásának problémáit és azok megoldására javaslatokat is megfogalmazott.

Ebben az időszakban 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 fellelhetők 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 egy különleges apparátus segítette volna, ezzel támogatva a kívánt szellemi központ kialakulását is. 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. Kíváncsnak tartotta a decentralizációt, hogy ne a közigazgatás legfőbb szervét (minisztérium) terhelje a legtöbb 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 (orvosi, mérnöki, tanári, gazdasági) képesítésű tisztviselők alkalmazását. A *jogszerűség*

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

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

³¹ Magyary Program 2011.

kiemelése a közigazgatás gazdaságossá, eredményessé és mai kifejezéssel élve ügyfélközpontúvá válása miatt nélkülözhetetlen (ügyfélközpontúságnak az embert és hazát szolgáló mivoltát értette). Ebben a részben tartotta jelentősnek a közigazgatási bíróság hatáskörének kiemelését, miszerint minden közigazgatási ügyben jogszerűen járhatson el. Véleménye szerint mindezen reformok szervesen elősegítették volna a magyar közigazgatás fejlesztését, racionalizálását, eredményesebbé tételét.³²

II.2. Rendszerváltás

A rendszerváltozás ismét változást hozott államéletünkben, alapjaiban reformálta meg a közigazgatást és annak fejlődését is. Megszűnt a tanácsrendszer, a centralizált igazgatást felváltotta az önkormányzatiság, 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 szervezeteknek évente beszámolót kellett készíteniük a Kormány számára a feladat végrehajtásának szakaszairól. A határozat rögzítette a felelős szervek tájékoztatási kötelezettségét a még érdekelt szervek irányába, illetve azok támogatását kérte a feladat eredményes végrehajtása érdekében.³³

Konkrét feladatként 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

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

³³ Itt felsorolva az önkormányzati érdekszövetségeket, a közigazgatással foglalkozó szakmai egyesületeket, a tudományos és érdekképviselői szervezeteket.

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.³⁴

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, költséghatékonyságát 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.³⁵

Érdekes belenézni a kormánybiztos 1995. évi munkatervébe.³⁶ 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 előbbieken 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

³⁴ 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről

³⁵ 112/1994. (VIII.6.) Korm. rendelet a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa feladatairól

³⁶ 2003/1995. (I.20.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa 1995. évi munkaterve

kormányok hivatalba lépése után elmarad az erőforrások politikai célokhoz rendelése, azaz a valódi programozás.”³⁷ Ezt leszámítva pedig nem találhatók más kiindulási pontok, mint a szakpolitikában lévő féléves munkatervek, 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.³⁸

II.3. 1996-os reform³⁹

A rendszerváltást követő hiányosságok kiküszöbölésére, a közigazgatásnak a megváltozó hazai igényekre való felkészítésére, valamint az euro-atlanti integráció közelségének hatására szükségessé vált a közigazgatás megreformálása. Ezért került megalkotásra az 1996-os reformprogram, ami a fejlesztések kapcsán négy alapvető területre fókuszált.

1. Az új típusú közigazgatási rendszer alapvető kereteinek, intézményrendszerének kiépítésének befejezése.
2. Az igazgatási munka minőségének és hatékonyságának növelése, az ügyfélközpontú, állampolgárok szolgálatáért való jelleg erősödése.
3. A túlburjánzó, túlzottan bürokratikus, indokolatlanul bonyolult közigazgatás helyett egy egyszerűbb, költséghatékonyabb, gyorsabb igazgatás valósuljon meg, amelyben kiemelt jelentősége van a szakképzett, megbecsült, stabil személyi állománynak.
4. A közigazgatás külső-belső ellenőrzésének megerősítése, rendszeressé tétele, a visszatartóbb erejű szankciórendszer kiépítése mind állampolgári, mind közhivatali szinten.

³⁷ SÁNTHA György: Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben. In: SCHANDA Balázs-VARGA Zs. András: *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről*, Budapest, 2010. 295.

³⁸ Uo. 301.

³⁹ A Közigazgatás reformjának programja, Budapest, 1996.

Jól látható, hogy ez a négy, 1996-os reformok során megfogalmazott cél ugyanúgy megjelenik a korábbi, Magyar Zoltán által kidolgozott megfelelően működő közigazgatási rendszerben, valamint a későbbi MP-okban is. A közigazgatás reformszerű fejlesztésének kiindulópontja minden esetben tartalmazza ezt a négy beavatkozási területet.

Kibontva a négy alapcél, huszonegy nagyobb témakörben kerül meghatározásra a fejlesztési irány.

1. A közigazgatási feladatok és tevékenység átalakítása:

Mivel az akkor hatályos jogszabálytömeg nagy részét még a rendszerváltozás előtt alkották meg, ezért elsődleges szempont ezek felülvizsgálata, átvizsgálása. Így a miniszterek saját tárcájukkal összefüggésben lévő jogszabályok deregulációjára tesznek javaslatot. A túlzott vagy feleslegesen bonyolult szabályozást a jogszabály-előkészítési szakaszban kell megelőzni, ezért a megfelelő előkészítő munka nagy hangsúlyt kap a programban. Ezt pedig a hosszú távú tervezhetőség betartásával kívánják elérni a jövőben. Fontos kiemelni egy napjainkban is egyre lényegesebbé váló elv, az előzetes társadalmi konzultáció meglétét, mely nagyban befolyásolhatja egy-egy jogszabály későbbi sikerességét.

A hatósági jogalkalmazó tevékenység minőségének javulása érdekében elsősorban korszerűsíteni kell az anyagi és eljárási jogszabályokat, másfelől mielőbb ki kell alakítani egy egyszerűbb és korszerűbb ügyintézés elősegítő intézkedést. Az intézkedések mind az egyszerűsödést, mind az ügyfélközpontúság megerősítését szolgálják.

A szervezeti hierarchia tekintetében kívánatosnak tartaná a túl merev hierarchikus kapcsolatok feloldását, az egységek önálló feladatmegoldó képességének növelését.

A közigazgatási tevékenység informatikai megalapozása is helyt kapott a programban. E tekintetben a továbbfejlesztés a nyugati mintákat kell, kövesse, az EU, OECD információ-rendszeréhez történő igazodás jelenti a támpontot.

2. A kormányzás és a központi államigazgatás megújítása:

Meg kell erősíteni a kormány testületi jellegét működését és kollektív jellegét, ez pedig kis létszámú kormánytestületi formában lenne elképzelhető. A testületi működés szempontjából a miniszterelnök szerepe kiemelkedik, hiszen informálisan az egyes miniszterek tevékenységére is hatással lehet. Munkája a szektor semleges politikai irányvonal meghatározásában

számottevő. Minisztereit orientálhatja, de azok ágazati önállóságát nem sértheti meg.

A nem minisztériumi szervezeti formában működő országos hatáskörű szervek, központi hivatalok teljes rendszerének áttekintése is lényeges részét képezi a reformnak.

3. A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése és a területi államigazgatási szervek reformja:

Már ebben az időszakban ösztönzésre került a kisebb méretű önkormányzatok társulása a település-centrikus községi önkormányzati rendszer biztosítása mellett.

A feladat- és hatáskörök tekintetében a központi, a megyei és a települési önkormányzati szint közötti differenciáltabb feladatmegosztás kiépítése további célja a programnak. A program ugyanakkor nem tarja fontosnak egy külön régiós szint kiépítését, ezt a funkciót nagyobb méretű megyék és kisebb megyék társulásai töltenék be.⁴⁰

Területi államigazgatás:

A program meghatározta a középszintű államigazgatás átalakításának fő irányait a rendszerváltás után meghozott döntések alapján. Első lépésként szervezeti kérdések felülvizsgálatát tűzi ki, majd második ütemben a már „lecsökkentett számú területi államigazgatási szervezet ellenőrzött, koordinált, költségtakarékos működtetését kell biztosítani.”⁴¹ A végső cél, hogy a területi államigazgatás kisebb legyen, feladatait összehangoltabban, hatékonyabban, igazgatásilag és jogilag szakszerűbben lássa el. Az ügyfélközpontú szemlélet is jól tükröződik, mikor a program az igénybevevők számára egyszerűbben hozzáférhetővé kívánja tenni a szolgáltatások elérhetőségét.

Emellett a reform az akkori 30 területi államigazgatási szervet 30-ról 19-re kívánta lecsökkenteni, a megyei közigazgatási hivatalokat pedig a kormány területi államigazgatási szerveivé kívánta tenni.

4. A közigazgatás személyi állományának létszáma, minőségének és megbecsülésének növelése:

⁴⁰ Uo. 33.

⁴¹ Uo. 37.

Ahogy a későbbi MP, az 1996-os reformprogram is célul tűzte ki a személyi állomány minőségének javítását, erkölcsi megbecsülésének növelését.

Létszám tekintetében leépítésre nincs feltétlen szükség a megelőző évek jelentős leépítése után. Így a létszám csökkentése nem alapvető cél, az a reformnak, a feladat- és szervezet-összevonásoknak csak következményeként jelentkezhet.

A köztisztviselői pályát vonzóvá kívánják tenni a jó szakemberek számára, ezért a kiválasztás hatékonyságának növelésére is nagy hangsúlyt kell fektetni pályázat és versenyvizsga bevezetésének biztosításával. Az illetményrendszerben a szorzószám emelését tervezi, ezáltal közelítve a versenyszférában dolgozók bérszínvonalához a közszférában alkalmazottakét.

A szétesett, hiányos továbbképzési rendszert újjá kívánja építeni. Háromféle képzési tartalmat és formát kíván kialakítani, a munkaköri szaktudást folyamatosan szinten tartó képzést, az előmenetelt megalapozó képzést és a más szakterületekre való átképzést.

II.4. Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program

A 2010 tavaszán felállt Kormány rövid időn belül hozzálátott a magyar közigazgatás, a magyar állam újjászervezéséhez. A Magyar Program magának a közigazgatás megújításának ad stratégiai keretet, amely során meghatározza annak céljait és a célok eléréséhez szükséges beavatkozási területeket és intézkedéseket.

II.4.1. Szervezet

A MP-ban megfogalmazódik 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. Elengedhetetlen, hogy a szervezetek belső működése, nyilvántartása, egymáshoz való viszonya tisztázott, elfogadott legyen.

II.4.2. 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.

II.4.3. 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 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.

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.

II.4.4. 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. 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. Megjegyzendő, hogy e beavatkozási területek – természetesen – nagy hasonlóságot mutatnak az uralkodó európai trendekkel is.⁴²

⁴² BALÁZS István: *A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban.* In: BALÁZS István –GAJDUSCHEK György –KOI Gyula – SZAMEL Katalin (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* Budapest, Complex, 2011. 83-96.

II.5. A Magyar Program stratégiakészítési módszertanoknak való megfeleltetése

A MP és négy beavatkozási területének 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 szegmensként. 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 MP intézkedési 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.

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 4 éve a kormányzat. 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.”*⁴³ 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.⁴⁴

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 előkészítésért felelős feladata. Rögzíti a nyomon követés módszertani elveit, valamint

⁴³ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról. (a továbbiakban: KSIR) 1.§

⁴⁴ Uo. 6. §

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 rendelkezése 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.⁴⁵ 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*”.⁴⁶

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 megvalósítás, valamint annak eredményének összevetését jelenti, kibővítve a nem teljesült

⁴⁵ 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.)

⁴⁶ KSIR 7.§

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- kibővítvé 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.⁴⁷

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:

1. projektindító szakasz: tervezési mandátum igazolása, mobilizáció, Meta-tervezés

⁴⁷ Miniszterelnöki Hivatal: A kormányzati stratégia-alkotás illetve összehangolás egységes követelményrendszerének szakmai megalapozása. 2004. június 15. 48. (MeH Útmutató)

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.

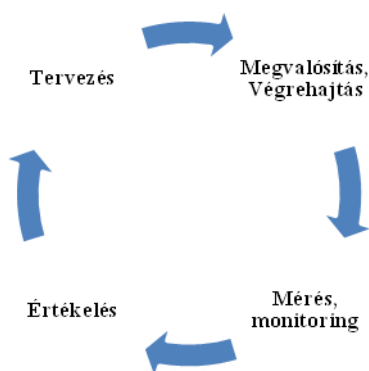
Az említett dokumentumokkal- az elmúlt évek eseménytelenségét követően- 2012 tavaszára megteremtődött a stratégiaalkotás normatív, valamint a szerkezeti (tartalmi) kerete, melyek egysége biztosítja hatékony, célravezető tervdokumentumok megalkotását.

IV. Az állami tervezés és stratégiaalkotás módszertani megközelítése

IV.1. Tervezés általában⁴⁸

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.⁴⁹ 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.⁵⁰ Ez alapvetően a felszerelés, kiképzés, hadrend

⁴⁸ FÜLÖP Gyula: *Stratégiai menedzsment*. Perfekt Kiadó, 2008. 13-18.

⁴⁹ MeH Útmutató 15.

⁵⁰ 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 leg hamarabb 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 stratégiaalkotás lépcsőinek pontos betartásával párosul.⁵¹ Ez az a szint, ahol már megfelelő helyzetértékelésről, célmeghatározásról, eszközök hozzárendeléséről és végrehajtásról, valamint folyamatos monitoring, kontrolling rendszerről lehet beszélni.

Az Európa 2020 a következő évtizedre szóló európai uniós növekedési stratégia, melynek célja, hogy az EU gazdasága intelligens, fenntartható és inkluzív legyen. Az EU öt nagyszabású célt tűzött ki maga elé a foglalkoztatás, az innováció, az oktatás, a társadalmi befogadás és az éghajlat/energiapolitika területén, melyeket 2020-ig kíván megvalósítani. Mindegyik tagállam saját nemzeti célokat fogadott el az említett területeken. A stratégia megvalósítását konkrét uniós és tagállami intézkedések segítik.

A stratégia széles körben alkalmazza a nyilvános konzultáció intézményét, valamint megosztja a tervezés és végrehajtás feladatait az uniós intézmények, a tagállamok, valamint a civil szféra képviselői között.

Az Európai Unió tervezési gyakorlatát mégis a 2014-2020-as többéves pénzügyi keretéhez kapcsolódó operatív programok ismertetésén keresztül lehet legjobban ismertetni⁵². Az operatív programok is a főbb szakpolitikákon keresztül kerültek megvalósításra. Ezek a:

1. Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP),
2. Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP),

⁵¹ Imre Miklós szerint a 2008-as gazdasági válság kifejezetten ösztönzőleg hatott az szabályozó és ellenőrző funkciókra. IMRE Miklós: *Szabályozó felügyelő állam*. PRO PUBLICO BONO, 2011/1. 2-3.

⁵² <http://www.szpi.hu/download/oszi-konferenciasorozat/2013/veszprem/europai-unios-fejlesztési-forrasok-intezmenyrendszere-2014-2020.pdf> (2014.05.20.)

3. Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP),
4. Intelligens Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP),
5. Környezeti és Energetikai Hatékonysági Operatív Program (KEHOP),
6. Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP),
7. Koordinációs Operatív Program (KOP),
8. „Vidékfejlesztés, halászat” Operatív Program

Ezek közül a GINOP-ot ismertetem részletesebben.

IV.2.1. Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program⁵³

A program olyan területekre fókuszál, mint a vállalkozások versenyképességének javítása és foglalkoztatásának ösztönzése, a tudásgazdaság fejlesztése, az infokommunikációs fejlesztések, a foglalkoztatás ösztönzése és a vállalati alkalmazkodóképesség fejlesztése, a pénzügyi eszközök és szolgáltatások fejlesztése, valamint a technikai segítségnyújtás.

Az infokommunikációt (IKT) emelném ki a prioritások közül, mert a hosszú távú fejlődés szempontjából kiemelkedő szerepe van a megfelelően kiépített, a lehető legszélesebb réteg által hozzáférhető IKT használatnak.

A program szerint az *„EU az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, az Európa 2020 egyik alapvető prioritása az intelligens növekedés, amely a tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítását rejtje magában.”*⁵⁴ Ehhez a megvalósítandó célhoz pedig elengedhetetlen az információs és kommunikációs technológiák teljes körű alkalmazása. Ugyanakkor uniós szempontból is fejlesztésre szoruló területről van szó, hiszen Európában még nincs megfelelően kiépítve a nagy sebességű internetelérés, mely az innovációs képességre és a tudás online terjesztésére hátrányosan hat.

A fejlődés legtöbb területéhez elengedhetetlen az IKT használat. Így a digitális egységes piac kiépítése, az e-kormányzati rendszerek kiépítése, az informatikai rendszerek biztonsága,

⁵³ Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program, Nemzetgazdasági Minisztérium, 2013. szeptember 26.

⁵⁴ GINOP 58.

személyes adatok védelme, a K+F beruházások bővítése az IKT területén, az online szolgáltatásokhoz való szélesebb körű hozzáférés, az elektronikus közigazgatás és állami informatikai fejlesztések mind a gyorsabb, hatékonyabb, egyszerűbb ügyintézés és szolgáltatás-nyújtást teszik lehetővé az igénybevevők számára.

Itt kerül ismertetésre az elektronikus közigazgatás és az állami informatikai fejlesztések jelentősége. Itt a megfogalmazott cél, hogy: *„a kormányzat és a közigazgatás működését olyan stabil, korszerű és biztonságos informatikai háttér (infrastruktúra, alkalmazások és szolgáltatások egyaránt) támogassa, amely lehetővé teszi a közigazgatás és állam belső folyamatainak, illetve a lakosságot és vállalkozásokat célzó közigazgatási és állami szolgáltatásoknak a nagyarányú elektronizálását, továbbá az állami érdekkörbe tartozó információk és tartalmak széles körű digitalizációját és nyilvános hozzáférhetővé tételét.”*⁵⁵

Mivel azonban a hazai IKT szint nem éri el a kívánt szintet, ezért elengedhetetlen az e-közigazgatási, a kormányzati, az állami IKT struktúra fejlesztése, az online közszolgáltatások elérhetőségének magasabb szinten történő biztosítása. Amit külön is kiemelendőnek tartok, az EU által többször is hangsúlyozott interoperabilitás megteremtését az állami nyilvántartások között. Így a program célja az elektronikus közigazgatás fejlettségének az EU átlagot elérő szintjének megteremtése 2020-ig.

Az elektronikus szolgáltatások igényét az állampolgárok felől közelíti meg a program, mikor kimondja, hogy felhasználóbarát, gyors és kényelmes elektronikus állami szolgáltatásokat kíván bevezetni, mely megkönnyíti az ügyintézés mind az állampolgárok, mind a vállalkozások számára.

Az elektronizáltság egyrészt lehetőséget biztosít az ügyintézési idő csökkentésére, a folyamatban részt vevő szereplők számának csökkentésére, és amit még fontosnak tartok hozzátenni, hogy ehhez kapcsolódva a hibalehetőségek is kisebb arányban merülhetnek fel.

A program külön lebontja a szakpolitikai területek IKT beavatkozási szükségességét. Így külön kezeli a szociális, gyermekjóléti rendszerek infokommunikációs fejlesztéseit, a kulturális közszolgáltatások IKT rendszerét, a foglalkoztatási intézményekét, az igazságszolgáltatási szervekét, a rendészeti szervekét, valamint az agráriumhoz kapcsolódó

⁵⁵ Uo. 68.

intézményekét.

Ugyanakkor nem elég a külön-külön szakágazati fejlesztés. Összkormányzati szinten is ki kell alakítani egy egységes informatikai hátteret. Ebben a körben lényeges a felhő alapú állami informatikai szolgáltatások fejlesztése, mely egyszerre járul hozzá a hatalmas adatmennyiség nyilvántartásának és kezelhetőségének megkönnyítéséhez, valamint információ-biztonsági szempontból is célszerű megoldási módszerként értékelhető.

Kormányzati szinten három részterület informatikai rendszerének fejlesztését tartja fontosnak a program. Egyrészt egy központi kormányzati életpályamodell megvalósítását támogató személyügyi informatikai rendszer bevezetését tartja kívánatosnak. Másrészt a központi kormányzati dokumentumkezelő rendszer bevezetésére fektet hangsúlyt, mely szintén a hatékonyság, átláthatóság, egyszerűbb adatkezelést teszi lehetővé. Harmadrészt pedig egy központi gazdálkodási rendszer bevezetését tervezi.

A dokumentumkezelő rendszeren belül tartanám fontosnak az állami nyilvántartások és az elektronikus azonosítás korszerűsítését. E körben kiemelendő az egykapus szolgáltatás bevezetése, mely az adminisztráció csökkentésének és ezáltal a bürokrácia lebontásának egyik alapja. Ehhez kapcsolódóan szükséges a nagy állami nyilvántartások adattisztítása, az interoperabilitás fejlesztése, az elektronikus okmányok, azonosítás, hitelesítés lehetőségeinek bővítése.

Természetesen nemcsak központi kormányzati, de önkormányzati szinten is lényeges az IKT szektor fejlesztése. Ezen belül mind az önkormányzaton belüli, mind az azon kívüli folyamatok fejlesztéséhez szükséges az IKT hatékonyságának növelése.

Összességében kijelenthető, hogy egy olyan területről van szó, amelynek nemcsak egyszeri kiépítése szükséges. A technológia folyamatos fejlődése, modernizációja révén folyamatos fejlesztésre, korszerűsítésre van szükség.

IV.3. 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.3.1. OECD

Government at a glance⁵⁶ című kiadványaiban segítséget nyújt a megfelelő irányú kormányzati tervezéshez, rávilágítva egyes országok hiányosságaira, ugyanakkor rávilágítva a fejlesztési lehetőségekre.

A legújabb, 2013-as tanulmányban hangsúlyt fektetett a stratégiai kormányzásra. A legfontosabb alapelvek, célok mentén határozta meg a megfelelő kormányzás irányait. Így külön részfejezetet kapott a bizalom elve, a joguralom, kockázatkezelés, költségvetési stabilitás, a közsféra hatékonysága és költségtakarékossága.

A bizalom lényege, hogy az állampolgárok és vállalkozások elhiszik és bíznak benne, hogy a kormányzati döntések, tevékenységek megalapozottak, jogosak és az ő érdeküket is szolgálják, ezáltal nem a kormányzat ellen, hanem azt támogatva fejtik ki hatásukat. Ez a szociális kohézió szempontjából igen jelentős, hiszen így a kormányzat a politika végrehajtása kapcsán nem ütközik folyamatos ellenállásba, amely a kormányzat és a közszolgáltatások sikerességének egyik kulcsa lehet.

Magyarország az OECD felmérés szerint messze elmarad az OECD átlag alatt. A jó állam koncepció kidolgozásakor a magyar kormány helyesen vette észre az állampolgári bizalom megszilárdításának szükségességét, 2010 óta a legtöbb kapcsolódó dokumentumban megjelenik az erre való törekvés.

A tisztességes eljárás és méltányosság biztosítása mind eljárási, mind újraelosztó oldalon a következő fontos szempont a stratégiai kormányzásban. A gazdasági válság okozta jövedelemegyenlőtlenségek hatására a társadalmi olló még inkább kinyílt, melyet a globalizáció, a technológiai változások, valamint a reformok még inkább megerősítettek. A társadalom legnagyobb részét a szegényebb réteg képezni. Ezért a legtöbb OECD tagállam lépéseket tett a jövedelemegyenlőtlenségek kiegyenlítettébbé válására. A társadalmi felelősségvállalás leginkább a progresszív adózással biztosítható. A társadalmi béke és jóléti

⁵⁶

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en#page7(2014.05.20.)

állam kialakításához az egyenlőtlenségek csökkentése nélkülözhetetlen.

A joguralom a demokrácia alapkövetelménye.⁵⁷ Az elv lényege, hogy senki, még a kormány sem állhat a jog felett. A jog védi és biztosítja az alapvető jogokat, és mindenki számára biztosítja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés lehetőségét. Ezen kívül egy megbízható, kiszámítható rendszert biztosít az állampolgároknak. Az elv egyik legalapvetőbb eleme a jó állam fogalmának.

Az elv legfontosabb elemei a következők:

1. a kormány és tisztviselői jog uralma alatt történő elszámoltathatósága
2. a jog stabil, érthető, hozzáférhető, méltányos és védi az alapvető jogokat
3. a törvényhozás és végrehajtása hozzáférhető, hatékony és méltányos
4. biztosítja a független, megfelelően képzett szakértőkből álló, méltányosság elve mentén működő igazságszolgáltatást.

A kockázatkezelés szintén fontos részét képezi a stratégiai tervezésnek, hiszen az előre nem látható gazdasági, társadalmi és környezeti hatások nagyban befolyásolhatják az országok fejlődését. Az OECD szerint minden szektorfejlesztési dokumentumának tartalmaznia kell kockázatkezelő részt az esetleges előre nem látható események kezelésére, és hatásuk legkisebb mértére csökkentése érdekében.

A kockázatkezelés mellett a költségvetési fenntarthatóság szintén a gazdasági válság következtében értékelődött fel, mely következtében konszolidációs tervezés valósul meg az országokban.

Emellett a közszektor hatékonyságának és költségtakarékosságának növelését tartja fontosnak a kiadvány, külön is megnevezve az egészségügyet, az oktatást, az igazságszolgáltatást és az adóigazgatást.

⁵⁷ vö. Paul CRAIG: *Administrative Law*. Sweet & Maxwell, 2012, 153-165.

OECD adatok Magyarország viszonylatában.⁵⁸

1. A 2007-2012-ig tartó időszakban 25%-ról 21%-ra esett vissza a kormányzati bizalom. Az OECD átlag e tekintetben 5%-os visszaesést mutat.
2. A közszféra működésének hatékonyságában Magyarország eléri az OECD átlag szintjét.
3. A 2011-es állami bevételek és kiadások is meghaladták az OECD átlagot, az államadósság tekintetében pedig nem sokkal haladta meg az ország ezt az átlagot.

V. Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió⁵⁹

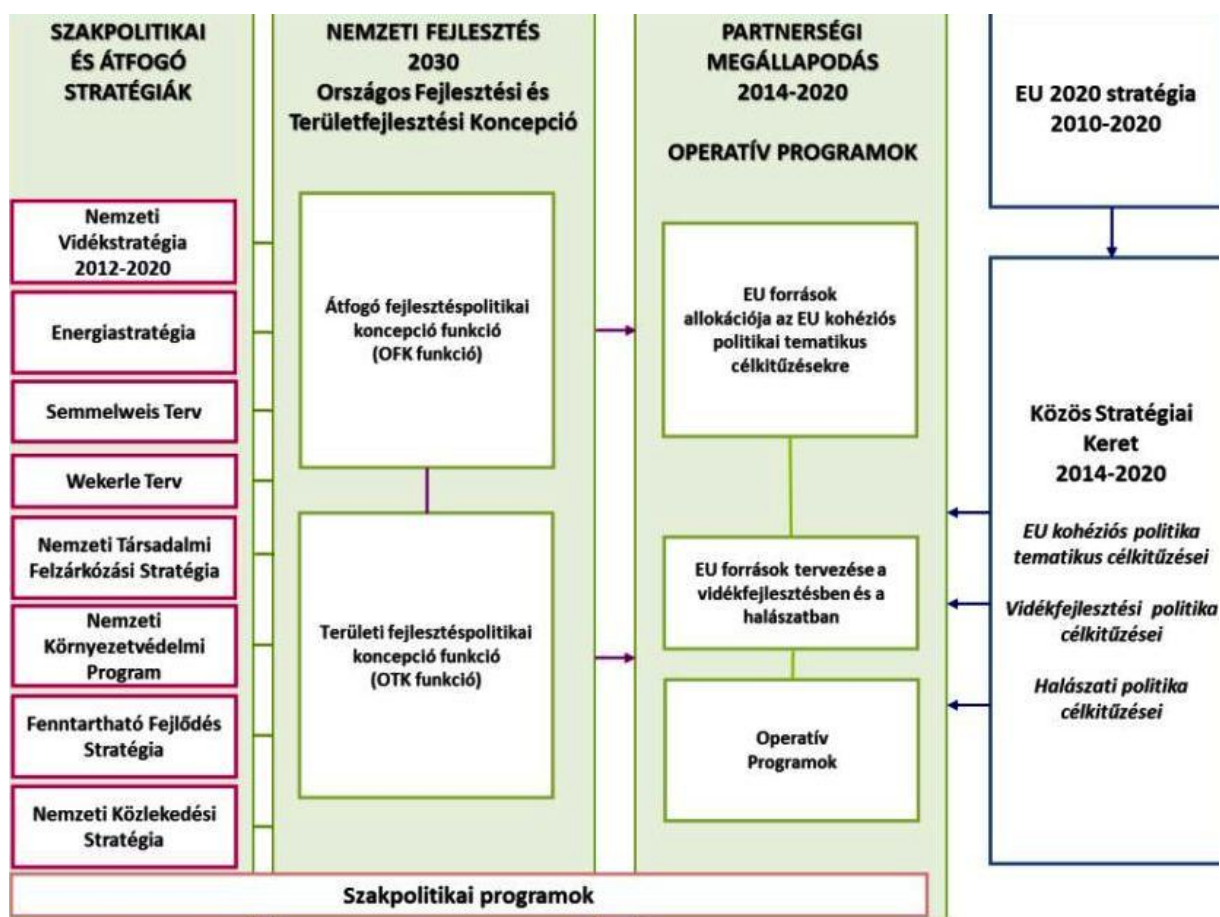
A jelenlegi hosszú távú tervezés alapidokumentumának tekinthető az országgyűlés által elfogadott Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról szóló határozat. Olyan értékek mentén került megalkotásra, mint a fenntartható fejlődés, a jövő nemzedékek lehetőségeinek védelme és a nemzeti erőforrásainkkal való hosszú távú felelős gazdálkodás követelményeinek érvényesítése.

A stratégia négy, 2030-ig megvalósítandó, hosszú távú átfogó célt, az átfogó célok megvalósulása érdekében pedig tizenhárom specifikus célkitűzést jelöl ki, ebből hét szakpolitikai jellegű, hat pedig területi.

A stratégia a 2014-2020-as EU-s tervezési időszak forrásait is felhasználja a megvalósítás során, valamint azok prioritásait beépíti saját céljai közé.

⁵⁸ Gouvernement at a Glance 2013, Country Fact sheet, Hungary

⁵⁹ 1/2014. (I. 3.) OGY határozata Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=166141.258698 (2014.05.20.)



1. ábra: Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció kapcsolódása az uniós programozáshoz

Nemzeti jövőkép:

A nemzeti jövőkép szempontjából meghatározza azokat a lényeges elemeket, melyek a stratégia és a nemzet erősödéséhez, fejlődéséhez nélkülözhetetlenek. Így a jövőképet gazdaság- és társadalomstratégiai fordulatra alapozza, a gazdasági teljesítmény és a foglalkoztatás jelentősen fog bővülni, valamint mérhető életminőség-javulás lesz tapasztalható. Az ország fekvését és adottságát kihasználva próbálja növelni gazdasági súlyát, hogy a térség regionális központjává válhasson. A természeti és kulturális adottságok kihasználása révén az önerőből történő gazdasági fejlődés kulcsszerepet játszik. A stratégia lényeges eleme, hogy a fejlődés szempontjából szükséges tudás és innováció érdekében a tehetségeket meg kívánja tartani az országban. Ugyanígy egy demográfiai fordulat is elengedhetetlen a jövő szempontjából, mindezt családbarát politika kialakításával tervezi biztosítani a program. Ezen kívül arra a lényeges kérdésre is rávilágít, hogy egy sikeres államhoz nélkülözhetetlen az állampolgárok testi és lelki egészsége. Mindezeket pedig egy erős „háttország”, a megerősödő társadalom érdekében teszi. A program egy egységes területi rendszert kíván kialakítani, figyelembe véve az eltérő társadalmi, gazdasági, területi adottságokat, mégis a sokszínűsége törekedve. A jelenlegi kormány a fejlődés egyik kulcsszereplőjeként épít a vidékre, melyben meglátása szerint kihasználatlan adottságok rejlenek.

A jövőkép bemutatásával jól látható a stratégia komplex jellege. A kormány minden olyan részterületet számba vesz, mely az egységes fejlődés szempontjából nélkülözhetetlen. Ezek az elemek egymásra épülnek, és az eredményes, hosszú távú nemzetstratégiához minden részterület fejlesztése szükséges.

A stratégia a nemzeti jövőkép felvázolása után lebontja a célkitűzéseket hosszú távú és középtávú prioritásokra. A hosszú távú célokon belül is külön kezeli az átfogó és a specifikus célokat. Átfogó célok:

1. A cél egy kiszámítható, tudás-, érték, és munkaalapú gazdasági növekedés, mely közhasznot hajt végre és hatékony erőforrás-felhasználáson alapul. Ennek megvalósulása érdekében pedig a kis- és középvállalkozásokra, családi vállalkozásokra, valamint a helyi közösségek önfenntartó erejére támaszkodik a kormány.
2. Cél a gyermekvállalás ösztönzése. Ezen kívül a társadalmi megújulás és gyógyulás elősegítése, melyekhez elengedhetetlen az egészségügyi szolgáltatások megfelelő szintű biztosítása. E körben fogalmazódik meg a társadalmi biztonság növelésének gondolata is. A megújuló társadalom fordulatát pedig a nemzeti hagyományok tiszteletben tartására alapozza a program.
3. Cél a fenntartható természeti erőforrás-gazdálkodás megteremtése, a jövő generáció érdekeit is figyelembe véve.
4. A térszerkezet többközpontúságának elérése kiemelt cél, a térségi versenyképesség növelésének eszközével. A kiegyensúlyozott térszerkezet eléréséhez pedig elengedhetetlen a város-vidék kapcsolat újragondolása, megújítása, az önfenntartó képesség megerősítése. A fejlődést pedig az adott térség sajátosságaival összhangban kívánja megvalósítani a program.

A reform során tizenhárom specifikus cél került kitűzésre.

1. A versenyképes, innovatív gazdaság megteremtéséhez fontos az importkiváltó gazdasági termelés megvalósítása, a foglalkoztatás ösztönzése, valamint a megélhetés biztosítása. Ez olyan beavatkozási területeket vesz igénybe, mint az ágazatfejlesztések, ezekhez a települések fejlesztő kapacitásainak növelése, vállalkozás-támogatás.

A fenntartható fejlődés szellemében a természeti erőforrásokkal való fokozott takarékoság, alternatív módok kiaknázása.

A gazdaság erejét egy erős kis- és középvállalkozási réteg megteremtésével kívánja biztosítani. Ehhez

a vállalkozási körhöz pedig előzetes feltételek megteremtése szükséges, így például a kutatás-fejlesztésre nagyobb hangsúlyt kíván fektetni a program.

2. A kormány hangsúlyt fektet a gyógyító, gyógyuló Magyarország megteremtésére, ezen belül is a sport, a rekreáció, valamint az egészséges életmódra való törekvés kap kiemelt figyelmet. Ezen a területen történő beavatkozási területek közül kiemelném a gyermekvállalást ösztönző programok indítását, családbarát gyermekellátó intézményrendszer kialakítását, olyan közösségi terek kialakítását, melyek támogatják a fenti célkitűzések megvalósítását, valamint az egészségtudatosságra ösztönző társadalmi és településfejlesztési programok megvalósítását.

3. A stratégia megvalósítása során a vidék kiemelt szerepet kap. Egyrészt az agrárgazdaság, az erőforrás-allokáció, népességtartás, foglalkoztatás szempontjából, valamint a közösségek megerősítése, a vidéki életminőség javítása miatt. Így az agráriumhoz kapcsolódó területek fejlesztése, megerősítése jelentős, ezen belül is hangsúlyt fektetve a minőségre, a GMO-mentesség megőrzésére, figyelemmel a helyi sajátosságokra, valamint az ezzel járó ökológiai hatásokra. Ebben a célkitűzésben is jól látszik az az értékválasztás, melyekre a programalkotó célkitűzéseit, prioritásait alapozza.

4. A kreatív tudás-alapú társadalom megfogalmazása is helyet kap a stratégiában. A megfelelő mértékű és irányú fejlődéshez ugyanis elengedhetetlen egy stabil tudásbázisra épülő, értékteremtő társadalom kialakítása, melyben az információs-kommunikációs háttér megerősítése fontos szerepet játszik. Ennek érdekében figyelmet kell fordítani a tudásgazdaság kiépítésére, az innovációk, képzések fejlesztésére, valamint a digitális fordulat elősegítésére.

5. Egy megfelelő színvonalú szociális társadalom kiépítése is a célok közé került, mely egy szolidáris, felelős, összetartó közösséget eredményez. E körben fontos a kulturális hagyományok, örökség megőrzése, valamint az identitás megerősítése, a közösségi és társadalmi értékek és értékrendek szerepének erősítése.

6. A jó állam e dokumentumban is kiemelt helyen szerepel, melynek megteremtését a jelenlegi kormányzat 2010 óta egyik legfontosabb feladatának tekinti. Itt úgy definiálja e célt, mint a közszféra hatékonyabb szerepvállalását a közjó, a munka, a rend, a biztonság és a tudás érdekében.

7. Az utolsó specifikus célkitűzésként a környezetvédelem és az erőforrások védelme került meghatározásra. Ezen belül a takarékoság, hatékony és fenntartható gazdálkodás fogalmazódott meg, a természeti erőforrásait megőrző Magyarország megteremtése a cél.

A hosszú távú fejlesztési prioritások után a középtávú célok megfogalmazására került sor. Ezek meghatározása összefüggésben van az EU 2014-2020-as tervezésével, a megvalósításhoz ezek forrásait kívánja felhasználni.

A szak- és területpolitikai fejlesztési irányok is több részre osztódnak a program szerint. Megkülönbözteti a területpolitikai, a gazdaságfejlesztési, a vidékfejlesztési, az egészségügyi, az oktatáspolitikai, a társadalompolitikai, a közigazgatási, valamint a környezetvédelmi prioritási irányokat. Ezek közül a közigazgatás fejlesztését elemzem részletesebben.

A közigazgatás korszerűsítése, megfelelő működésének biztosítása a „jó állam” koncepciójának keretén belül kerül kifejtésre. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban megfogalmazott főbb stratégiai irányok megjelennek a 2030-ig megvalósítandó célok között is a szolgáltató állam megteremtésének kiinduló pontjaként. Ugyanúgy a négy beavatkozási terület (szervezet, feladat, eljárás, személyzet) alapján fogalmazza meg a változások irányait.

Egy eredményes, áttekinthető, egységes szervezeti működés megvalósítása elsődleges szempont, melyhez megfelelő fizikai és informatikai háttérrel kell biztosítani. Ennek egyik lépéseként értékelhető a kormányzati portál egységesítése, az intézményi honlapok egyforma felépítése segíti a tájékozódást és az információk közti gyorsabb eligazodást.

A feladatokon belül a kataszter kialakítása jelentős, a formai és tartalmi dereguláció még mindig szerepet kap a kijelölt célokon belül. Ezen kívül a hosszú távú, stratégiai fejlesztés megalapozása is még folyamatban lévő feladat, ennek egyik alapidokumentuma ez az új keretstratégia.

Az eljárásokon belül, igazodva a stratégia-alkotások szabályrendszeréhez, ismét előtérbe kerül a minőségi jogalkotás. A jogalkotó pedig rávilágít, hogy ehhez elengedhetetlen a tervezési folyamat lépéseinek betartása, itt kiemelte a visszacsatolás- monitoring- értékelés hármasának biztosítását.

Ezen a második beavatkozási területen belül még kiemelendő az ügyfélközpontú szemlélet, hiszen a szolgáltató állam célja az állampolgárok számára egyszerűbbé, átláthatóbbá, hozzáférhetőbbé tenni a közigazgatási szolgáltatások igénybe vételét.

Én ezen belül térnék ki a konzultációk fontosságára, a nemzeti konzultációs felületek biztosítására, és

a konzultációk sikerességének mérésére. Az EU ugyanis a partnerség elvével és az új tervezési időszak prioritásaival összhangban nagy hangsúlyt fektet az állampolgárok döntéshozatalba történő bevonására. Részben ezt az alapelvet kívánja implementálni a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. Törvény is. A törvény definiálja a fogalmakat, meghatározza az egyeztetés kereteit, formáit, résztvevőit. Külön is kiemelendőnek tartom a 11.§-ban⁶⁰ megfogalmazott előírások nem megfelelő mértékben történő megvalósulását. Véleményem szerint ez a törvény legfontosabb része. A konzultáció lényege ugyanis állampolgári szempontból egyrészt maga a véleményezés, másrészt pedig az erre adott visszacsatolás. A minisztériumi honlapok egységesítésének következtében könnyen hozzáférhető az egyes részlegek társadalmi egyeztetés menüpontja, ugyanakkor a vélemények összefoglalásának és a véleményezők listájának közzétételéről szóló törvényi előírásnak ez idáig nem sikerült maradéktalanul eleget tenni. A konzultációk sikeressége érdekében fontosnak tartanám az állampolgárok felé történő, nagyobb mértékű visszacsatolást.

A személyzetten belül mind a vezetők, mind a közszolgálati szférában dolgozók képzése, képességeik fejlesztése előtérbe kerül. A megfelelő életpálya biztosítása mellett a megfelelő szakmai felkészültség is megjelenik a célok között.

A modernizáció tekintetében az e-közigazgatás térhódítása, a megfelelő informatikai lehetőségek biztosítása kiemelt helyen szerepel a kormány prioritásai között. A Nemzeti Egységes Kártya rendszer bevezetése, az egységes kormányzati dokumentum- és iratkezelési rendszer, valamint az elektronikus közigazgatási értekezlet szervezés kiépítése mind az egyszerűsítést, átláthatóbb működét hivatottak szolgálni.

Ezen kívül a kormányablakok hálózatának kiterjesztése és továbbfejlesztése is kiemelt cél, valamint a többcsatornás, integrált, egyablakos ügyintézés biztosítása is az elsődleges szempontok közt szerepel.

Amit pedig összességében a legfontosabbnak tartok, hogy ezek az intézkedések mind az

⁶⁰ **11. § (1)** A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter mérlegeli a beérkezett véleményeket és azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót készít, amelyet a honlapon a véleményezők listájával együtt közzétesz. A jogszabály előkészítéséért felelős minisztert egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli.

(2) Az (1) bekezdés alapján elkészítendő összefoglalót törvény esetén az Országgyűléshez történő benyújtást, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetén a kihirdetést követően kell közzétenni.

(3) A közzétett törvénytervezethez beérkezett véleményeket a törvényjavaslatot tárgyaló országgyűlési bizottság kérésére a bizottság részére hozzáférhetővé kell tenni.

ügyfélközpontú közigazgatás kialakítására, az állampolgári bizalom visszaszerzésére irányulnak. Ezekhez pedig hozzájárul a kormányzati stratégiák végrehajtásának sikeressége érdekében történő kormányzati fejlesztéspolitikai kapacitások, a koordináció, az értékelés mechanizmusának erősítése.

Ezen túlmenően fontos megjegyezni, hogy a fejlesztéseket az önkormányzatokra is kiterjedően szükséges tervezni.⁶¹

⁶¹ KISS László: *A magyar önkormányzatok fejlődési esélyei az Európai Unióban*. In: IMRE Miklós- LAMM Vanda- MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula, 2006. 197-204.

VI. Stratégia és menedzsment viszonya

Az előző fejezetekben megpróbáltam bemutatni a megfelelő tervezési gyakorlatot elméletben és sikeres példákon keresztül. Ugyanakkor egy érdekes problémával találkozhatunk a tervezések kapcsán. Mégpedig azzal, hogy mennyire rendelkeznek kötőerővel a dokumentumok? Mennyire van/lehet összhang a stratégia és a tényleges kormányzati politika között? Felelősségre vonható-e a kormány, és milyen módon, ha nem tesz eleget a stratégiai célkitűzéseknek?

Véleményem szerint először is különbséget kell tenni az Európai Unió és a hazai forrásból finanszírozott stratégiák között.

Az EU forrásból finanszírozottak tekintetében ugyanis a Bizottság ellenőrzi, hogy valóban arra a célra fordította-e a kormány a forrást, amilyen címre igényelte azt. Illetve bizonyos időkeretet is szabhat a megvalósulásnak, ezáltal kiszámíthatóbbá válik egy-egy prioritás megvalósulása.

Ami ehhez kapcsolódóan kiemelendő, hogy azzal a kérdéssel is érdemes foglalkozni, hogy miért lényeges a kötőerő? Hiszen azáltal, hogy egy stratégiáról, vagy csak akár egy kisebb volumenű tervről is megállapítható, hogy megtörténik-e a valódi megvalósítás és annak határideje is megszabható, úgy következő programok alapjává is válhat, következő tervek épülhetnek rá. Ennek pedig nemcsak a központi tervezés kapcsán van szerepe, ugyanis mind az állampolgárok, mind a vállalkozások számára is használható, előre tervezhető hatásai lehetnek. Elég például csak egy agrárprogramra gondolni, amelynek szereplői számára lényeges előre látni egy-egy fejlesztés, beruházás realizálásának lehetőségét.

Ugyanakkor egy stratégiai dokumentumnak önmagában kötőereje nincsen. Nem találunk benne semmiféle szankciót arra az estre nézve, ha nem történne meg, vagy nem a megszabott módon, mértékben és időn belül történne meg a megvalósítás.

Itt érdemes külön megvizsgálni a jogi és a politikai felelősség kérdését. Véleményem szerint ugyanis a stratégiai dokumentumok kapcsán (az EU alapokból finanszírozott programok kivételt képeznek ez alól) ugyanaz a kérdés vetődik fel, mint a parlamenti választásokkor közzétett kormányprogramok esetében. Nevezetesen az, hogy jogi kötőerővel nem rendelkeznek, a végrehajtó hatalmat nem lehet szankcionálni nemteljesítés esetén. Azonban politikai felsősség terhelheti a végrehajtó hatalmat. Politikailag a társadalom által felelősségre

vonhatók. Ez történhet állampolgári kezdeményezéssel, de akár a négyévente tartandó választások is egyfajta visszacsatolás, felelősségre vonás lehetőségét biztosítják, melyen a választópolgárok a kormány előző négy éves munkáját értékelik.

Így összességében megállapítható, hogy a fentebb felvázolt menedzsment elemek beültetése a tervező gyakorlatba elengedhetetlen a hatékony, sikeres problémakezeléshez, valamint a fejlesztésekhez, ugyanakkor éppolyan fontosnak tartanám egy megfelelően kiépített szankciórendszer működtetését is a stratégiai dokumentumok kötőerejének biztosítása céljából. Ahogyan Nagy Marianna is rávilágít, az ellenőrzés, felügyelet kérdése nem tartozik a népszerű elméleti témák sorába,⁶² ugyanakkor lényeges területről van szó. Egy ilyen rendszer több változata is elképzelhető lehetne. Akár egy szervezetrendszeren belüli belső ellenőrzés formájában, vagy egy külső, Állami Számvevőszék általi rendszeres ellenőrzési mechanizmus kialakításának keretén belül, akár pedig a két mechanizmus működése egymás mellett, egymás kiegészítéseként, esetleges kontrolljaként is megvalósítható lenne.

⁶² NAGY Marianna: *Az állami ellenőrzés kérdőjelei, szabályos és szabálytalan a közigazgatásban*. PÉNZÜGYI SZEMLE/PUBLIC FINANCE QUARTERLY 2012/1. 88-97.

Irodalomjegyzék

Hivatkozott irodalom

1. BALÁZS István: *A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban*. In: BALÁZS István –GAJDUSHEK György –KOI Gyula – SZAMEL Katalin (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex, 2011. 83-96.
2. BARAK-EREZ, Daphne: *Three questions of privatization*. In: Susan ROSE-ACKERMAN – Peter L. LINDSETH: *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, 2010. 494.
3. BITTSÁNSZKY Géza: *Közgazdaságtani bevezetés*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közgazdasági Intézet, 2002. 155.
4. BOTOS Katalin-KÖRÖSI István: *Nemzetközi gazdasági ismeretek*. Budapest: Szent István Társulat, 2007. 39.
5. BURNETT, Michael: *Public-Private Partnerships (PPP)- A Decision-Maker's Guide*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2007. 7.
6. CSÁKI GYÖRGY: *A látható kéz- A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest: Napvilág Kiadó, 2009.
7. FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Budapest: Dialóg Campus, 2011. 143-156.
8. FERLIE, Ewan- PETTIGREW, Andrew- ASHBURNER, Lynn- FITZGERALD, Louise: *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996. 3.
9. FRIVALDSZKY János: *A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről*. In: FRIVALDSZKY-SZIGETI (szerk.): *A jó kormányzásról*. Budapest: Agóra, 2012. 51-103.
10. FÜLÖP Gyula: *Stratégiai menedzsment*. Perfekt Kiadó, 2008. 13-18.
11. GAJDUSCHEK György: *A „Run like a business” jelszó ideológiakritikája*. Politikatudományi szemle XIX/1, MTA Politikai Tudományok Intézete, 2010. 143.

12. HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2005. 39-63.
13. IMRE Miklós: *Szabályozó felügyelő állam*. PRO PUBLICO BONO, 2011/1. 2-3.
14. JÓZSA Zoltán: *Fejezetek az amerikai közigazgatástudomány történetéből: a tudományos vezetéstől az "új közigazgatásig"*. In: BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged, SZTE-ÁJK, 2013. 321-330.
15. KISS László: *A magyar önkormányzatok fejlődési esélyei az Európai Unióban*. In: IMRE Miklós- LAMM Vanda- MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula, 2006. 197-204.
16. MAGYARY Zoltán: *Emlékirat államéletünk válságáról*. 1944. április 23.
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. NAGY Marianna: *Az állami ellenőrzés kérdőjelei, szabályos és szabálytalan a közigazgatásban*. PÉNZÜGYI SZEMLE/PUBLIC FINANCE QUARTERLY 2012/1. 88-97.
20. PATYI András: *A közigazgatás tevékenységfajtái*. In: GELLÉN et. al. (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013. 165-241.
21. PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2009. 56.
22. POLITT, Christopher –BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform – Comparative analysis: NPM, Governance and the NWS*. Oxford, 2011. 54-59., 313-319.
23. RADMA-LIIV: *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. Tallin, 2008.
24. RIXER Ádám: *A köz természete – Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Patrocinium, 2013. 54.

25. SAÁD József: *Magyary Zoltán*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 224., 287-289.
26. SÁNTHA György: Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben. In SCHANDA Balázs- VARGA ZS. András: *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről*, Budapest, 2010. 295., 301.
27. SMITH, Adam: *The wealth of nations*. London: W. Strahan and T. Cadell, 1976.
28. 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.
29. SZANISZLÓ József: *A Magyary-iskola és háború utáni sorsa*. Budapest: Eötvös Lóránd Tudományegyetem Államigazgatási Jogi Tanszék, 1993. 67-76.
30. SZUN CE: *A háború művészete*. Kr. e. 500
31. TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2010. 45.

Hivatkozott jogforrások

1. 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről
2. 112/1994. (VIII.6.) Korm. rendelet a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa feladatairól
3. 2003/1995. (I.20.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa 1995. évi munkaterve
4. A Közigazgatás reformjának programja, Budapest, 1996.
5. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról 1.§, 7.§
6. Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program, Nemzetgazdasági Minisztérium, 2013. szeptember 26.
7. Gouvernement at a Glance 2013, Country Fact sheet, Hungary

Hivatkozott weboldalak

1. 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 (2014.05.20.)
2. 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 (2014.05.20.)
3. <http://www.szpi.hu/download/oszi-konferenciasorozat/2013/veszprem/europai-unios-fejlesztési-forrasok-intezmenyrendszere-2014-2020.pdf>(2014.05.20.)
4. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en#page7 (2014.05.20.)
5. 1/2014. (I. 3.) OGY határozata Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=166141.258698 (2014.05.20.)