

BALOGH GYÖRGYI
PHD-HALLGATÓ



Gondolatok a magyar közigazgatás reformjáról

„A közigazgatás nem az egyes emberek hatalma a többiek fölött, hanem a nemzet szervezete közös céljainak megvalósítására, közös szükségleteinek kielégítésére. A közigazgatásnak nincs más létjogosultsága, nincs más mértéke, mint az emberek és a nemzet szolgálata.” (Magyary Zoltán)

1. A közigazgatási reform fogalma

A közigazgatás társadalmi megítélésben sok hasonlóság fedezhető fel az világ egyes államaiban függetlenül azok földrajzi elhelyezkedésétől, politikai berendezkedésétől, vagy éppen gazdasági fejlettségétől. Nagyjából egyöntetűen ugyanazokkal a negatív jelzőkkel illetik azt, nevezetesen, hogy körülményes, költséges, korrumpálható. E – vélt vagy valós – vélekedés igencsak gyakran követte és követik egymást a világ minden táján a kialakult állapot megváltoztatására irányuló kísérletek, valamint ugyanezért szünet nélküli a közigazgatás átalakítása készítés is.

Valószínűleg nincs a világon olyan állam, ahol időről időre ne próbálkoztak volna a közigazgatás megreformálásával. Szándékosan a próbálkozás kifejezést használtam, mert ezek az esetek nagy részében nem vezettek valódi változásokhoz. Annak ellenére sem, hogy a reform kifejezés használatakor gyakran beérjük a szűkebb értelmezéssel is, hiszen eredeti jelentésétől eltérően gyakran kisebb átalakításokra, működési zavarok elhárítására is ezt a kifejezést alkalmazzák.

Holott a reform ettől jóval átfogóbb értelmű, globális hozadékkal rendelkező változás-folyamat, ami esetünkben a közigazgatás minden szintjére és területére ki kell(ene) terjednie. A legtöbb nemzetközi szakirodalom többé-kevésbé egyetért azzal az állítással, miszerint reformértékűnek csak akkor nevezhetünk egy változást, ha az egyrészt az aktuális politikai hatalom által elfogadott, kellően átgondolt, koncepcionális, másrészt, ha a mindenkorli helyzetbe átültethető. Ellenkező esetben csupán rögtönzött, életszerűtlen próbálkozásokról beszélhetünk.

Fentiekből is látszik, hogy egy-egy közigazgatási reform nagy átrendeződést jelent az ágazatban, éppen ezért csak alapos előkészületek után, és alapos okok miatt célszerű

belevágni. „Ilyen mérvű átrendezése a közügyek intézésének nem megengedhető bizonytalanságot eredményez mind a közigazgatás alkalmazottai, mind a szolgáltatásaikat igénybe vevő állampolgárok körében. Globális reformokra politikai-társadalmi rendszerváltások, nagyon súlyos gazdasági, politikai válsághelyzet, háborús állapotok után szokott sor kerülni, konszolidált társadalmi, gazdasági körülmények között nem.”¹

Az elmúlt időszak változtatásait kevésbé jellemezte ez a fajta átfogó átalakítás, sokkal inkább az egy-egy szegmens újragondolása, az eljárási menetek finomítása, a felkészültségi fokok javítása, esetleg az ellenőrzés szigorítása, vagy annak menetében való átalakítás. Emiatt tűnhetnek nagyszámúnak hazánkban is a közigazgatási átalakítási szándékok, nekirugaszkodások. Változtatási szándékok, ebbéli megfogalmazások minden évtizedben voltak. Volt olyan szándék, amely változást is hozott, és volt, hogy megmaradt az elképzelések szintjén. Sikerek és balsikerek színesítették a közigazgatási reformok palettáját.

Wilson vélekedése szerint „a közszolgálati reform (...) csupán erkölcsi előkészítése annak, ami következik. Tisztítja az erkölcsi légkört a hivatali életben azáltal, hogy megalapozza – a közmegegyezésneként kezelt – közhivatalok sérthetetlenségét és azzal, hogy a szolgálatot elfogulatlaná teszi, megnyitva az utat ahhoz, hogy szakszerűvé váljon, s végül (...) képessé teszi arra, hogy tökéletesítse munkamódszereit is.”²

Herbert A. Simon szerint léteznek bizonyos alapvető közigazgatási alapelvek, melyeket a közigazgatási reformok során szükséges szem előtt tartani. Ezek az alapelvek a következők:

1. „Az igazgatás eredményességét növeli a csoporton belüli szakosítás.
2. Az igazgatás hatékonyságát növeli, ha a csoport tagjait meghatározott fennhatósági hierarchia szerint osztják be.

¹ LŐRINCZ LAJOS: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*. Közigazgatási Szemle 2007/2. sz. 4. o.

² WILSON, WOODROW: *A közigazgatás tanulmányozása* (Political Science Quarterly II. kötet 1. sz. 1887/VII.) In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*. HVG-Orac Kiadó. Budapest. 2007

3. Az igazgatás hatékonyságát növeli, ha a hierarchia minden pontján csekély mértékűre korlátozzák a vezetés terjedelmét.

4. Az igazgatás hatékonyságát fokozza, ha a munkásokat – a vezetési célok érdekében – csoportosítják. A. cél, B. eljárás, c. ügyfélkör, D. hely szerint.³

Simon ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy minden reform bevezetése előtt szükséges tanulmányozni „az ésszerűség korlátait”.⁴

Magyary Zoltán szerint a közigazgatási reformnak két fő iránya kell, hogy legyen. Ez jelenti egyrészt „az embereknek az államhoz való viszonyát érintő reformokat”, másrészt pedig „az állami gépezet belső tökéletesítését”.⁵ A reform racionalizálást kell, hogy jelentsen. „A racionalizálás lényege pedig így foglalható össze: a racionalizálás takarékoság (...), egyszerűsítés (...), modernizálás (...), tökéletesítés (...), az állami szerkezet jóságának és (...) színvonalának (...) egységes szempontok szerinti továbbfejlesztése úgy, hogy az állam polgárainak szabadságát és jólétét és a nemzet erejének és értékeinek kifejlesztését az optimum minél nagyobb megközelítésével biztosítsa, egyúttal pedig saját szervezetében alkossa meg annak garanciáit, hogy működésének és erőfejlesztésének ez a koncentrációja többé megbomlani nem fog.”⁶

Magyary meghatározta a racionalizálás konkrét eszközeit és módszereit. Úgy vélte, a racionalizálás legradikálisabb módja az, ha kizárjuk az állami feladatok köréből mindazt, ami nélkülözhető, és azt is, ahol a piac hatékonyabban működik. A megmaradó állami feladatkörök vonatkozásában határozottan a decentralizáció mellett foglalt állást, szorgalmazta az eljáró személyek és az eljárási cselmények számának csökkentését.⁷

Bouckaert kategorizálta a közigazgatási reformok típusait, a következő öt szintet állapította meg:

1. Szervezeti szintű reformok, melyek leginkább a menedzsmentszemléletet igyekeznek átültetni egyes közigazgatási szervek esetében. Ezek a reformok azt tételezik, hogy ha egyetlen vagy néhány szervezet működése javul, akkor az a közigazgatás egészére is kihatással lesz.
2. A reformok szervezetek csoportjaira irányulnak. A szervezetcsoport ebben a megközelítésben egy hálózatot jelent, melyen belül az egyes egységek alá- és fölérendeltségi, illetve mellérendeltségi viszonyban vannak egymással.
3. A következő szintet az „állam-társadalom viszonyrendszerre irányuló reformok” jelentik, melyek az állam, a köz-

gazgatás és a társadalom kapcsolatát igyekeznek fejleszteni. Egyes lépései e reformoknak előre nem tervezhetők, mivel feltételeznek egyfajta visszacsatolást. Bizonyos reformmozzanatokot a társadalmi szereplők reakcióinak függvényében kell alakítani.

4. A negyedik szint a „közigazgatás szuprastruktúrájának reformja”. Itt már a közigazgatással kapcsolatos beidegződések, elvárások, meggyőződések átfogó átalakítása a cél. Optimális esetben az ilyen szubjektív szempontokat is érvényesítő reformok tartósak és mélyrehatóak.

5. A legmagasabb reformszintet az átfogó reformok jelentik, melyek már nemcsak a közigazgatásra koncentrálnak, hanem „össztársadalom-kormányzást érintő lépéseket” is tartalmaznak.⁸

A közigazgatási reformok sajátossága, hogy „a közigazgatás egyes elveit (demokrácia, jogállam, hatékonyság) is érintik”.⁹ Olyan reform azonban a gyakorlatban aligha létezik, mely minden elvet minden területen érintene. Ennek oka – mutat rá Gellén Márton – a közigazgatási reformok másik fontos sajátosságában keresendő: ez pedig az, hogy „a reformokkal járó átalakításokat működés közben kell kivitelezni”.¹⁰

Tartalmi szempontból megkülönböztethetők általános, szervezeti, pénzügyi, személyügyi reformok.¹¹ A közigazgatási reformok csoportosíthatók hatókörük szerint is: lehetnek projektszintű, intézményi szintű, ágazati szintű, illetve országos reformok.¹² A hatókör ugyanakkor az időtartamot is meghatározza. Miként arra Jenei György rámutat: az átfogó, országos szintű reformok „átfutási ideje minimum 8 év, de gyakran 12, sőt 16 év is”.¹³ Ehhez még hozzá kell számolni azt az időt, amíg megtervezik, kidolgozzák a reformot: ez egy-két évet is jelenthet.¹⁴

A szakirodalom szerint a reformok elmaradásánál is károsabb lehet az, ha egy reform félbeszakad. A magyar közigazgatási reformok egyik meghatározó jellemzője a nagyszámú, félbeszakadt reform. Ebben a megközelítésben beszélhetünk folyamatos, illetve töredezett reformról.¹⁵

Napjainkban senki nem tagadja, hogy szükség van a közigazgatás, a közszolgáltatások reformjára. „Mindenki elkötelezett a közszektor hatékonysága, hatásossága és átláthatósága mellett.”¹⁶ Józsa Zoltán azonban úgy véli, „néhány közigazgatási reform javított a helyzeten, néhány meg nem. A szervezetfej-

³ SIMON, HERBERT A.: (Köz)igazgatási közmondások. (Public Administration Review. 1946. 6. kötet). In: LŐRINCZ LAJOS (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*. HVG-Orac Kiadó. Budapest. 2007. 84. o.

⁴ SIMON (2007): 99. o.

⁵ MAGYARY ZOLTÁN: *Emlékirat államéletünk válságáról*. In: LŐRINCZ LAJOS (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia*. HVG-Orac Kiadó. Budapest. 2007. 373. o.

⁶ MAGYARY ZOLTÁN: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. 1930. In: CSUTH SÁNDOR – GÁSPÁR MÁTYÁS (szerk.): *A közigazgatás fejlesztése és szervezése*. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. Budapest. 1988. 21. o.

⁷ FÁBIÁN ADRIÁN: *A közigazgatás és az ember(ek) kapcsolata egykor és ma*. In: CSEFKÓ FERENC (szerk.): *Közigazgatás és az emberek*. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. Pécs. 2013. 60. o.

⁸ BOUCKAERT, GEERT: *Public Sector Reform in CEE Countries*. In: BOUCKAERT, G. – NEMEC, J. – NAKROSIS, V. – HAJNAL, Gy. – TONNISSON, K. (szerk.): *Public Management Reform in Central and Eastern Europe*. NISPA CEE. Bratislava. 2008. 16-17. o.

GELLÉN MÁRTON: *Állam és közigazgatás új szerepben*. Közigazgatási reformok és az állam szerepváltozásai. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest. 2013. 26. o.

⁹ Gellén 2013: 27. o.

¹⁰ Ibid.

¹¹ HAJNAL GYÖRGY: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. KSZK, ROP. Budapest. 2008. 42. o.

¹² GELLÉN 2013: 28. o.

¹³ JENEI GYÖRGY: *A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok*. Új Magyar Közigazgatás. 2009/6-7. 9. o.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ SAJÓ ANDRÁS: *A társadalom működési zavarai és az államgépezet*. Állam- és Jogtudomány. 2008/3. sz. 233–280. o.

¹⁶ JÓZSA ZOLTÁN: *Változó közigazgatás*. JATEPress. Szeged. 2011. 133. o.

lesztési technikák figyelemreméltó gyorsasággal jönnek és mennek. Új eljárások lesznek a divatosak és a régié elavulnak, éppúgy, mint a különböző ruhamodellek Párizsban, Milánóban vagy New Yorkban. Sajnos napjainkig egyetlen közigazgatási modell, vagy elmélet sem adott átfogó magyarázatot a változásokra.¹⁷

2. A jó kormányzás

Az 1970-es évektől a közigazgatásról való gondolkodás egy új szakaszába lépett, újraértelmezték a polgár és a közigazgatás kapcsolatát. A *New Public Management* fontos alap tétele volt, hogy a közigazgatásnak a polgárt szolgáló szervezetté kell válnia.¹⁸ Fábrián Adrián szerint „ma már teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy a *New Public Management* sem külföldön, sem Magyarországon nem tudta – az elképzelések szerint – gyökeresen átalakítani a közigazgatást: a *New Public Management* eszközeinek alkalmazása sehol sem eredményezett újfajta közigazgatási modellt, vagy forradalmi áttörést sem az állami szervezetben, sem a működésben”.¹⁹ Mindezek mellett a 2008-as években kirobbanó gazdasági világválság azzal a következménnyel járt, hogy az állami szerepvállalás mértéke megnőtt; ez különösen azokat a fejlett országokat jellemezte, amelyek korábban a *New Public Management* módszerei mellett tették le voksukat.²⁰

Az állam szerepéről, feladatairól, a „jó államról” való gondolkodás komoly hagyományokkal rendelkezik. Lényegében már az államfejlődés kezdetén felvetődött a jó vezető, a jó vezetés problémája. A római politikai gondolkodás az állami berendezkedés, vagyis az államformák felől közelítette meg a kérdést. Fordulat a császárkor állambölcseletének időszakában következett be, ekkor már nem az állam felépítése állt a vizsgálatok középpontjában, hanem a legfőbb uralkodói erények, és a jó uralkodó kritériumai.²¹

A 16. század első felében jelent meg egy sajátos, államelméleti-irodalmi műfaj, az utópia. Az utópiák „az emberhez méltó társadalmi berendezkedés utáni vágyakozás megnyilvánulásai” voltak, melyekben „az ideális, elképzelt és tökéletes állam igénye a humanizmussal, az ésszerűség és igazságosság kérdésével kapcsolódik össze”.²² Thomas More Utópiája, Campanella Napvárosa, Francis Bacon Új Atlantisza azonban végtelenségig uniformizált társadalmat írt le.²³ Ilyen lenne valóban a jó állam?

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Das neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten. KGSt Bericht Nr. 8/1999/4. 11. o.

¹⁹ FÁBIÁN 2013: 62 o.

²⁰ FÁBIÁN 2013: 63 o.

²¹ FEJES ZSUZSANNA: *A „jó állam” államelméleti megközelítésben*. In: PAPP TEKLA (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái. Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged. 2012. 17–34. 19. o.

²² FEJES 2012: 20 o.

²³ VISKOLCZ NOÉMI: *A jó állam a kora újkori utópiákban*. In: PAPP TEKLA (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái. Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete*. A Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogi Szakbizottságának Gazdasági Jogi Munkabi-

Egyelőre azonban – mutat rá Pálné Kovács Ilona – „a jó államról alkotott felfogások kérdésében két korszak határán ingázunk”.²⁴ Sok ország intézményi szinten tartja magát a „neoliberális, kis és decentralizált állam eszményéhez”, ám a 2008-as válság kapcsán számos helyen felerősödtek a kritikák „a klasszikus képviselői és bürokratikus kormányzás, a neoweberi jó állam nevében”.²⁵

A neoliberális értelmezés szerint a jó kormányzás leginkább a tartalmi helyessége miatt jó, és a kormányzás hatékonyságát is jelenti. „Az állami döntések jogszerűsége, legalitása azonban még nem biztosítja feltétlenül a kormányzás hatékonyságát is.”²⁶ Részvételi kormányzásra van szükség, ahol az államhatalom nem önkényesen működik, ahol az állampolgárok (választott képviselőik révén) előzetes és utólagos kontrollt gyakorolhatnak, és ahol a végső kontrollt a társadalmi nyilvánosság jelenti.²⁷

A jó kormányzás ilyenformán partnerségi, horizontális irányú, kooperatív kormányzást is jelent, „nem is elsősorban demokráciamérőként, hanem a hatékonyabb kormányzati teljesítmény, az állam »kudarcainak« korrigálása érdekében”.²⁸

A *World Value Survey* adatai szerint a decentralizált államok polgárai számára sokkal nagyobb jelentőséggel bír a kormányzásba való beleszólás lehetősége, mint a centralizált országokban.²⁹ A szakirodalom alkalmazza a decentralizációs indexet, mely azt mutatja, hogy a gazdaságilag jobban működő országok rendszerint jobban decentralizáltak. Az Európai Bizottság által készített kutatás azonban nem tudott direkt összefüggést kimutatni a kormányzás minősége és a decentralizáció mértéke között. Egyes elemzők ugyanakkor arra mutattak rá, hogy az infláció, a nagyobb államadósság, a korrupció inkább a decentralizált államokra jellemző. Az bizonyosnak tűnik – mutat rá Pálné –, hogy a decentralizáció sokkal inkább „normatív érték”, sem mint egy „mindenütt és minden problémára alkalmas eszköz”.³⁰ Ennek ellenére igaz az is, hogy a decentralizáció „nagyobb esélyt ad a helyi társadalom bizalmának, ennyiben a hatalom legitimitációjának erősítésére”.³¹

3. A szolgáltató közigazgatás

„Az állam nem üzleti vállalkozás, hanem nemzeti szolidaritás-közösség. S ezt mindenkinek tudomásul kell vennie. Aki pedig ezt nem hajlandó tudomásul venni, az ne vállalkozzon közszolgálati feladatokra.” – mondta Kilényi Géza.

zottsága és a Europe Direct Szeged tudományos előadói ülése. Szeged, 2012. április 26. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged. 2012. 9–16.

²⁴ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Dilemmák a jó kormányzás és decentralizáció összefüggéseiről*. Új Magyar Közigazgatás 2013. /12. sz. 1–7. o.

²⁵ PÁLNÉ 2013: 1 o.

²⁶ FEJES 2012: 25 o.

²⁷ FEJES 2012: 26 o.

²⁸ PÁLNÉ 2013: 1 o.

²⁹ MELLO, L.: *Does fiscal decentralisation strengthen social capital? Cross-country evidence and the experience of Brazil and Indonesia*. Environment Planning. Government and Policy 29/2. 281–297. o.

³⁰ PÁLNÉ 2013: 2 o.

³¹ PÁLNÉ 2013: 5 o.

Az állam szerepe és az állam szerepéről alkotott elképzelések az elmúlt évtizedek alatt alapvető változásokon ment keresztül. A fejlődés egy karakteres, jól körülírható meghatározható irányt követ. „Az erősebb, centralizáltabb, számos területen már túlburjánzott »jóléti« állam fokozatosan halad az államapparátus leépítése, a dezetatizáció felé, miközben a feladatkataszter és az állam szerepe is átalakul.”³² Ennek a folyamatnak számos oka van, az egyik legkézenfekvőbb az, hogy a második világháborút lezáró időszak óta egyre növekedett a közigazgatásra háruló feladatállomány, az azt ellátó bürokratikus szervezet pedig egyre nagyobbá és átláthatatlanabbá vált. A szervezetrendszeren belül nehézséggé vált az egységek közötti kommunikáció és együttműködés, ez pedig már a hatékonyságra is kihatással volt. Gazdasági-szociális kérdések is hatással voltak a helyzetre: nyilvánvalóvá vált, hogy a jóléti államok nem képesek kezelni a folyamatosan előregedő lakosság indukálta problémákat. A technikai, technológiai fejlődéssel egyidejűleg megnövekedtek a biztonsági kockázatok, az állampolgárok pedig egyre érzékenyebbé váltak az emberi és személyiségi jogok irányában.³³

Az új közmenedzsment (*New Public Management, NPM*) irányzata volt a válasz a problémákra. Az 1970-es évektől a közigazgatásról való gondolkodás egy új szakaszába lépett, újraértelmezték a polgár és a közigazgatás kapcsolatát. A *New Public Management* fontos alaptétele volt, hogy a közigazgatásnak a polgárt szolgáló szervezetté kell válnia.³⁴

Célként tűzték ki az állami szervezetrendszer és feladatkör racionalizálását, a fő eszközt pedig a magánszférában már bevált „ügyfélközpontú szolgáltató” felfogás adaptációjában látták. Ez a közigazgatási viszonyokra nézve a következőket jelentette: az államnak ott (és csakis ott) legyen jelen, ahol az ügyfél, azt a szolgáltatást nyújtsa, amelyre az ügyfélnek szüksége van, és akkor álljon rendelkezésre, amikor azt az ügyfél igényli. Azt remélték ettől az elképzeléstől, hogy kiszűrhetők, melyek a felesleges, vagy kevésbé igénybevett szolgáltatások, ezek megszüntetése, esetleg átalakítása révén pedig javítható az eredményesség, a hatékonyság és az erőforrások optimális kihasználása.³⁵

A *New Public Management* legkorábbi, angol nyelvterületen bevezetett formáját a következő sajátosságok jellemezték:

- igyekeztek az állam szerepét csökkenteni;
- törekedtek a „3E” követelményének³⁶ (olcsóság, hatásság, hatékonyság) megvalósítására;
- a nagyméretű, összetett feladat- és hatáskörrel rendelkező kormányzati szervezeteket, minisztériumokat átalakították: kisebb, döntően stratégiai irányítással foglalkozó központra, illetve a végrehajtással megbízott, érdemi operatív önállósággal rendelkező egységekre;

- adaptálni igyekeztek a versenyszféra megoldásait, eszközrendszerét;
- az igazgatási tevékenységet szolgáltatásként értelmezték, ez standardok meghatározásával, minőségbiztosítás, teljesítményértékelés bevezetésével járt;
- a szervezet és az ügyfél kapcsolatát civiljogias szemlélet alapján értelmezték;
- a közszolgáltatások nyújtásába magánszereplőket vontak be.³⁷

A *New Public Management* tehát a modern üzleti menedzsment-technikáknak a kormányzati munkába való beáramlását célozta meg, elsősorban minél több technológiai megoldás felhasználásával. A technológia-központúság azonban – miként arra Z. Karvalics rámutat – egy idő után átváltott IT-központúságba, majd miután minden kormányzati egység nagy hévvel informatizálni kezdett, a követelés kiüresedett, és a figyelem a kormányzati szervezet újrasztruktúrázására irányult.³⁸ Idővel azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az új közmenedzsment elmélete nem felel meg maradéktalanul az elvárásoknak. Problémát jelentett az, hogy sem a belső, sem a külső hatékonyságról nem kaptak tájékoztatást az ügyfelek. Nem dolgoztak ki megoldásokat az ügyfél-elégedettség mérésére; a visszacsatolásra így nem a közigazgatásban, hanem a politika színterén, a szavazófülkékben történt meg.³⁹

Aligha vitatható: a modern szolgáltató állam egy ideál. A Public Strategies Group (PCG) szakemberei rámutattak arra, hogy a közigazgatás a legjobb módszer keresése közben rendszerint azt vizsgálja, miként lehet zsugorítani az államot, miként lehet lefaragni a kiadásokat. Holott a megoldás az, hogy a rendelkezésre álló forrásokból hogyan lehet a legjobb eredményeket kihozni.⁴⁰

Mit vár el az ügyfél a szolgáltató államtól, mikor lesz elégedett? Alapvető, hogy minél kevesebb ponton kelljen kapcsolatot teremtenie vele és abban az esetben, ha valami miatt mégis kénytelen ezt megtenni, akkor is elérhető, kiszámítható, gyors, szakszerű és egyszerű módon intézhesse ügyeit.

Todd Ramsey szerint a szolgáltató állam kialakítása felé vezető út hat fő ismérve van. Ezek a következők:⁴¹

- koncepció: konkrétan és egyértelműen meg kell határozni a célkitűzéseket, és ezeket tudatosítani kell az érintettekkel; egyúttal azonban be kell vonni az ügyfeleket is a koncepció megalkotásába, csak így biztosítható annak elfogadottsága;
- szervezeti kultúra: a szervezetet úgy kell kialakítani és működtetni, hogy mindeközben az embereket „ember”-nek tekintsük, és ne „felhasználó”-nak, vagy „for-

³² BUDAI BALÁZS BENJÁMIN: *Az e-közigazgatás elmélete*. Akadémiai Kiadó. Budapest. 2009. 19. o.

³³ BUDAI BALÁZS BENJÁMIN (2009): 19. o.

³⁴ Das neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten. KGSt Bericht Nr. 8/19994. 11.

³⁵ Ibid.

³⁶ A reformok alapértékeinek egy gyakran használt, az angolban gyökerező megjelölése (economy, effectiveness, efficiency).

³⁷ HAJNAL GYÖRGY: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Doktori értekezés. Budapest. 2004. 22. o.

BUDAI, 2009. i.m. 21.o.

³⁸ Z. KARVALICS LÁSZLÓ: *Úton a digitális kori kormányzás felé*. Demos Magyarország Alapítvány. Budapest. 2008. 10. o.

³⁹ BUDAI, 2009. i.m. 23. o.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ RAMSEY, TODD: *A szolgáltató állam. E-kormányzati kézikönyv*. Századvég Kiadó. Budapest. 2006. 57–86. o.

rás”-nak; fontos az is, hogy a szervezetben le tudjuk küzdeni a változásokkal szembeni ellenállást;

- működési modell: az átalakítás ki kell hogy terjedjen az eljárásokra is; a tevékenységek és folyamat legfőbb értékmérőjévé az ügyfél-elégedettséget kell tenni;
- technológiai infrastruktúra: a technológia kiválasztásánál olyan szoftverekre van szükség, amelyek eleget tesznek az ügyfél-centrikusság kívánalmainak, és a működési modellt is jól szolgálják; olyan szempontokat kell figyelembe venni, mint például a skálázhatóság (a rendszerek méretének alakíthatósága), a szabványosság, a kompatibilitás, a rendszerek fejleszthetőségének lehetősége stb.;
- átalakítási menetrend: a szolgáltató állam eléréséhez pusztán a tervek nem elegendők, szükség van életszerű, megvalósítható menetrendekre, melyek programokból, azon belül projektekből állnak, és azok akár egyéni projektmozzanatokra is bonthatók; elengedhetetlen a vezetők támogatása, figyelme, a végrehajtás ellenőrzése, indokolt esetben a szankcionálás;
- távlatos gondolkodás: ez a visszacsatolások folyamatos figyelését és mérését jelenti; az integrált hálózatmenedzsment együttműködő döntéshozatali és visszacsatolási folyamatot igényel, hiszen fennáll annak az lehetősége, hogy az egyik szervezeti egységben bekövetkező változás begyűri a rendszerbe, és változtatást tesz szükségessé más szervezeti egységekben is.

Ha a fenti hat ismérv érvényesül – mondja Ramsey –, akkor az állam karakterisztikája a szolgáltató állam felé mutat.

Nagyjából 10 évvel ezelőtt az elektronikai fejlődés rohamléptei új fejezetet nyitottak és nyitnak folyamatosan a közigazgatás területén is. A számítógép kezdetben csupán az ügyintézés háttérbázisaként jelent meg. Az elektronikus ügyintézés fogalmát először az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról szóló 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendelet rögzítette.⁴² A kérdéskör jogi szabályozásában ezt megelőzően nagy lépés volt az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény.

A kiinduló pontot tehát az állampolgárok és az állam kapcsolatának kommunikációs platformja adja. Az infokommunikációs eszközök és csatornák nemcsak a belső működés, hanem az ügyfelekkel történő külső interakció szempontjából is rendkívül fontosak, mivel komfortosságot tekintve nagyságrendekkel felülmúlják a hagyományos ügyintézési formákat. Lehetővé teszik, hogy személyes megjelenés nélkül, az ügyfél által megválasztott időben, és a helyhez kötöttséget mellőzve, sorban állás nélkül váljanak elérhetővé a közigazgatás szolgáltatásai. Természetesen a személyes kontaktus teljes mellőzése ügýtípustól függően nem minden esetben megoldható, avagy célravezető, de ahol lehet, törekedni kell erre, és a jogszabályi környezet kialakításánál támogatni érdemes annak előnyei miatt, továbbá biztosítani kell a kapcsolódó hitelesítési megoldásokat a kapcsolattartás biztonsága érdekében. *Működési*

szempontból nélkülözhetetlen továbbá az elektronikus ügyintézési rendszer kidolgozásához és működtetéséhez megfelelő igazgatói és informatikai szakemberek együttműködése, valamint az elektronikus ügyintézési eljárás belső ügyrendjének kialakítása.

Bár kétségtelen, hogy az elektronika az élet minden területén rohamléptekben terjed mindennapjainkban, a közigazgatás terén még mindig párhuzamosan jelentkezik a papíralapú és az elektronikus ügyintézés, egyrészt mert a közigazgatási ügyek meghatározott köre csak részben intézhető elektronikusan, másrészt mert az informatikai eszközökkel nem rendelkező ügyfél nem szenvedhet hátrányt amiatt, hogy a hatósággal nem tud elektronikusan érintkezni.

Az információs társadalmi átalakulás az a tényező, amely a közigazgatást is változásra készíti. Ahhoz, hogy egy ügyfél elérhető legyen az e-közigazgatás által, számára hozzáférhetővé kell tenni a kommunikációs csatornák valamelyikét, illetve rendelkeznie kell az adott platform használatához szükséges eszközökkel és azok alapvető kezelési ismereteivel, vagyis digitális írástudással. Éppen ezért a szolgáltató államnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy az információs társadalom keretei közül kiszorult társadalmi csoportok bevonását előmozdítsa, ezáltal hozzájárulva a társadalmat megosztó digitális szakadék csökkentéséhez.

Összefoglalva: „a szolgáltató állam arra összpontosít, hogy megtalálja az ügyfelet (elébe menjen), és ott minőségi szolgáltatást nyújtson” kihasználva a technológia nyújtotta előnyöket, miközben „felismeri az ügyfelek esetleges – fizikai és digitális egyenlőtlenségéből fakadó – akadályait és tesz azért, hogy ezeket áthidalja”, azaz hozzájáruljon az információs társadalom kialakulásához és ez végső soron az állampolgárok elégedettségét kell, hogy eredményezze.⁴³

4. A Magyary Programról

A 2011 júniusában bemutatott Magyary Program első változata a közigazgatást érintő különféle változtatási törekvéseket igyekezett egységes keretek közé szorítani. A Program önmeghatározása szerint „nem terv, hanem program, mely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket és a soron következő intézkedések sorát”.⁴⁴ Egyes elemzők arra mutatnak rá, hogy bár egy igen jól szerkesztett technokrata dokumentumról van szó, ám sok helyen hiányoznak belőle a konkrétumok, ebből következően pedig a később alkalmazandó intézkedésekkel és azok összehatásával igen sokféle eredményre lehet jutni.⁴⁵

A programot bemutató Navracsics Tibor akkori közigazgatási és igazságügyi miniszter hangsúlyozta: „A cél az, hogy a Magyary Program egy folyamatosan frissülő, a kor követelményeire és céljaihoz igazodó cselekvési program legyen,

⁴³ BUDAI (2009): 32. o.

⁴⁴ MAGYARY ZOLTÁN *Közigazgatás-fejlesztési Program* (MP 11.0) 7. o.

⁴⁵ Kerekasztalon a Magyary-program. (Ünnepi konferencia a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet létrejöttének 80. évfordulója alkalmából az ELTE ÁJK-n, 2011. június 9–10-én. Moderátor: Kis Norbert, résztvevők: Nagy Marianna, Imre Miklós, Hazafi Zoltán). Magyar Közigazgatás. 2011/2. Sz.5-12.o.

⁴² FAZEKAS – FICZERE: *A magyar közigazgatási jog*. Osiris Kiadó, Budapest 2005. 632. o.

amely prognosztizálhatóvá teszi a közigazgatás fejlesztését.⁴⁶ A Program tehát a közigazgatás számára jelent „értelmezési keretet”.⁴⁷ Ebből fakadóan nyelvezetében, grafikus megjelenésében az érthetőségre törekszik. Röviden, tömören és egyértelműen fogalmaz, ami – valljuk be – üdvözlendő, hiszen az elmúlt két évtized koncepciói nyelvezetükben nehézkesek voltak, nehezen érthető, terjengős megfogalmazás jellemezte ezeket – olyannyira, hogy nemcsak az állam lehetséges ügyfelei nem olvasták és ismerték, hanem maguk a közigazgatás művelői sem. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy közös fogalom és célrendszer nélkül nem lehetséges semmilyen szervezet fejlesztése – úgy vélem, a Magyary Program egyik fontos újdonsága ennek felismerése.

A Program ugyanakkor nem nélkülöz bizonyos patetikus fordulatokat sem. Egy jellemző példa: „*El kell érni, hogy az állam ügyfelei úgy tekintsenek az államra és tisztviselőire, ahogy az évezredek alatt kialakult szemlélet szerint a honvédekre: hogy ők a »mieink«, akik esküjük szerint életük árán is megvédik a hazát.*”⁴⁸ Ez a fajta megfogalmazás kétségkívül illeszkedik az aktuális kormányzati retorikába. A magam részéről ugyanakkor nem vagyok teljesen meggyőződve arról, hogy az ilyen jellegű megfogalmazások önmagukban tényleg képesek lennének a magasztos célok elérésére. Nézetem szerint egy hatékony fejlesztési program az, mely valóban képes javítani a tisztviselők lelki állóképességét, segít átlendülni a szervezeti holtponctokon, kiirtani a rossz megszokásokat és megközelítéseket (arrogancia, önzés, önsajnálát). Szükséges emellett az is, hogy a tisztviselő magabiztosan átlássa az őt körülvevő igazgatási világot (vagyis szükséges a szervezet-kataszter), és a jogalkalmazás során adottak legyenek számára a gondolati sablonok (például a hatékonyság elemei). Vagyis úgy vélem, a hangzatos szövegek önmagukban nem fogják megerősíteni a tisztviselők elhivatottságát, sem növelni a feladat-végrehajtás hatékonyságát.

A közigazgatás átalakításáról szóló közigazgatás-fejlesztési program lényege a közigazgatás korszerűsítése, a rendszer átláthatóbbá, a szolgáltatások ügyfélközpontúbbá tétele. A változtatások nem előzmény nélküliek: korábban már tizenháromról nyolcra csökkentették a minisztériumok számát. Az új minisztériumi struktúrában a döntéshozatal a koncepció szerint nem centralizált, hanem decentralizált lett. A napi politika és a közigazgatás kettéválasztására hozták létre a közigazgatási államtitkári posztot.⁴⁹

A Program legfontosabb célkitűzése az állampolgárbarát és folyamatosan fejlődő közigazgatás megteremtése: az elképzelések szerint ezek vihetnek közelebb a „jó állam”-hoz. A Magyary Program elnevezése és retorikája

⁴⁶ ANTAL ATTILA: *Magyary Program*. 2011.08.30. <http://www.jogiforum.hu/hirek/26089>

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Magyary Program 11.0 p.55. o.

⁴⁹ ALMÁSY GYULA: *A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Közszervezési és Szakigazgatási Intézet. Budapest. 2012. p.74

http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Almasy/almasi_ertelezes_muhely.pdf

egyébiránt nagyon tudatos. A Program célrendszere és a Magyary Zoltán-féle közigazgatási-racionalizálási elképzelések között több párhuzam is felfedezhető. Az egyik leghangsúlyosabb azonosság az, hogy mindkét program gazdasági világválság után, illetőleg súlyos magyar gazdasági helyzetben keletkezett. Mindkét elképzelés a komplexitást tűzi ki célul. A névadó programjának középpontjában elsősorban takarékosági szempontok álltak, habár a modernizáció is fontos célkitűzése volt. A Magyary Program a szervezet, az eljárás, a feladatok és a személyi állomány területét azonos súllyal kezeli. Nem pusztán költségsökkentést igyekszik megcélózni, hanem fejlesztést is. Közös az is, hogy mindkét program nagy hangsúlyt fektet a nemzeti szempontokra, és a gyakorlati megvalósítás szándékával fogalmazták meg, a megvalósítás határozott igényével.⁵⁰

A Program deklarálja, hogy „*a Kormány célja a jó állam megteremtése*”.⁵¹ A Program szerint az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. A közjó fogalma egyrészt magában foglalja azt, hogy az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. Másrészt a jó állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében. Harmadrészt a jó állam egyetlen önérdelke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremt a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.⁵² Mindezekben túlmenően – a Program által adott meghatározás szerint – a „jó állam” fogalom magában foglalja a versenyképességet is, hiszen a versenyképesség két pillére a gazdaságpolitika és az állami működés.⁵³

Nem hagyható figyelmen kívül egy fontos körülmény – mutat rá *Rixer Ádám* –, éspedig az, hogy a jó állammal szembeni követelmények jelentőségét felnagyítja, szükségességét pedig kiemeli a válság ténye, a válság kezelésének sürgető volta. Vannak azonban olyan szempontok, intézmények, melyeket a válság idején sem adhat fel az állam. A hatalommegosztás, a hatalmi ágak egyensúlya modern viszonyok között is megkerülhetetlen elvárás: a domináns intézmények jellegét, súlyát és szerepét csak egymásra tekintettel szabad módosítani. Az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette, hogy „*az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jogok korlátozásának végső eszközehez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ezekhez feltétlenül szükséges*”.⁵⁴

A hivatalosan 2011-ben bemutatott (de már 2010-ben megalkotott) Magyary Program alapvetően négy „beavat-

⁵⁰ Kerekasztalon a Magyary-program. Magyar Közigazgatás. Új évfolyam. 2. szám. 2011. szeptember. p.5-12. p. 8

⁵¹ Magyary Program 11.0 p.5

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ 7/1991. (II. 8.) AB határozat

„közhasznos területet” jelöl meg, egyben kijelölve a „közigazgatási reform négy fő csapásirányát”.⁵⁵ Ezek a következők: a szervezet, a feladat, az eljárás és a személyzet. A szervezetet érintő legfőbb változás az államigazgatás központi szintjén történt, az új minisztériumi rendszer kialakításával. Ami a feladatrendszer reformját illeti, ez egyrészt jelenti a Magyar Egyszerűsítési Programot, másrészt pedig az állami és az önkormányzati feladatok elhatárolását. Az eljárások terén a legfőbb célkitűzés az eljárások gyorsítása, ezzel összefüggésben pedig a kormányablakok kialakítása és hálózattá fejlesztése. A negyedik irány a személyzet megújítása, azon belül is főként az életpálya modell és a teljesítményértékelési rendszer bevezetése.

A program kétség kívül az utóbbi idők legátfogóbb, „legéletszagúbb” kísérlete a közigazgatás jobbá tételére, sikerének megítélése azonban nem egységes. Magyar Zoltán szerint a közigazgatás az „emberekért van”. Ennek megfelelően hatékonyságának megítélése éppen annyira tartozik az állampolgárok, ügyfelek megítélési hatáskörébe, mint a döntéshozókéba. Tekintettel a Program megjelenése óta eltelt relatív rövid időre, talán nem lehet még egyértelműen és objektíven mérni annak eredményességét.

5. Hol is tartunk?

A reformra való szakmai és politikai igény vitathatatlanul folyamatos. Az Államreform II. nevű programért felelős Lázár János 2014. október 22-én jelentette be: a kormány belevág az államreformba, amelynek során tartósan meghatározza, hogy a befizetett adóért cserébe milyen szolgáltatásokra számíthatnak a választók. Ezt volt hivatott megfoghatóvá tenni az az Államreform Bizottság, amelynek feladata az előzőekben említett program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozása, véleményezése. *Patyi András*, a testület vezetője akkori tervei szerint folyamatos javaslattétellel szolgálnak a kormányzat részére. A kommunikáció azonban nem

egyoldalú, hiszen folyamatosan érkeznek a kormányzattól is előterjesztések az Államreform Bizottsághoz. Kiemelt ügyekben munkacsoportok is alakultak, hogy még specifikáltabban dolgozhassák ki a szakemberek az egyes területek reformjavaslatait.

A Kormány 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozatában döntött az Államreform Bizottság felállításáról.

A kormányhatározat szerint az állampolgárok számára a leginkább látható eredmény az lesz, hogy valóban csökken majd az ügyintézésre fordított idő, és az anyagi terhek, hisz: nem csak az egyszerűbb ügyintézés, hanem az azzal összefüggő díjak és illetékek radikális csökkentését is célul tűzte ki a kormány. Néhányan úgy értékelték, hogy egy újabb bürokratikus társaság alakult éppen a bürokrácia csökkentésére.

Megítélésem szerint az ügyfél nem elégedettebb észrevehetően a közigazgatás szolgáltatásaival, mint a Magyar Program megjelenése, az Államreform Bizottság megalakulása, tevékenységének megkezdése előtt, vagy éppen a mérföldkőnek kikiáltott járások felállása, esetleg a kormányablakok nyitása után. Nem hiszem, hogy szignifikáns különbséget érez ügyének intézése körülményeivel kapcsolatban: nincs közelebb a hely, ahol elintézheti, nem gyorsabb annak üteme, a köz szolgálatában álló „*mi-eink*” nem tűnnek semmivel sem elhivatottabbnak, mint 5-6, vagy tíz évvel ezelőtt. S valóban nem is érzi magát a többség sem megbecsültebbnek, sem szakképzettebbnek, sőt. Mindaddig, amíg a kormány- és köztisztviselők döntő többsége egész pályája alatt nem, vagy elenyésző számban jut el a saját szakterületét érintő szakmai továbbképzésekre, egyeztetésekre, vagy amíg a többségük fizetése folyamatosan a minimálbér körül mozog, szerintem nem is igazán van létjogosultsága a Program által használt hangzatos szavaknak. A közigazgatás egyik szereplője számára sincsenek egyelőre megteremtve azok a feltételek, amelyek alapot adhatnának a közigazgatási reform mindennapi életünkben való tényleges megjelenésének és a Program végső céljának kikiáltott szolgáltató jellegű közigazgatásnak.

⁵⁵ NAVRACSICS TIBOR (2013): *A közigazgatási korszerűsítésének programja*. Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás. 2.sz. (2013) p. 52–58.