



A közigazgatás stratégiai tervezésének és fejlesztésének módszertana

(dr. Kádár Krisztián)

Tartalom

I. Bevezetés.....	3
II. A stratégiák helye a kormányzás folyamatában.....	3
1. A stratégia és stratégiai tervezés fogalma.....	3
2. A kormányzás fogalma	7
3. A szakpolitika fogalma	10
4. Szakpolitikai eszközök	12
a. A szabályozás.....	12
b. Szervezet létrehozása	13
Önellenőrző kérdések	15
III. Az integritás fogalmának összefüggése a stratégiai tervezéssel.....	15
1. Az integritás fogalma.....	15
2. Szervezeti integritás	17
3. Integritás eszközei	18
a. Szabályozási megfelelés (compliance)	18
b. Szűkebb értelemben vett integritási eszközök.....	19
IV. A kormányzati stratégiai irányítás rendje	20
1. A Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer (KSIR) alapelvei.....	21
2. A Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer működése	22
3. Stratégiai tervezési tér.....	24
a. A kötelezően előkészítendő stratégiai tervdokumentumok	27
b. Nem kötelezően előkészítendő stratégiai tervdokumentumok.....	29
c. Nyomon követés és értékelés.....	31



Önellenőrző kérdések	32
V. A közigazgatási változások természetéről.....	34
1. A változások kezdeményezői.....	34
2. Idődimenzió.....	36
3. Módszer	37
Önellenőrző kérdések.....	39
VI. A közigazgatás stratégiája: a Magyary Program	40
1. A Magyary Program kiindulópontjai.....	40
a. Helyzetfelmérés a magyar közigazgatás állapotáról	40
b. A Magyary Program fogalmi keretei és műfaji sajátosságai	41
c. Magyary Zoltán szakmai munkássága	42
2. A Magyary Program célrendszere	43
a. Átfogó cél: a hatékony nemzeti közigazgatás	43
b. Stratégiai célkitűzések	44
3. A Magyary Program beavatkozási területei	46
a. Szervezet.....	46
b. Feladat.....	47
c. Eljárás.....	48
d. Személyzet	48
e. Átfogó feladatok.....	49
4. A Magyary Program végrehajtása	52
Önellenőrző kérdések.....	52
Irodalom	54



*"A stratégia egy megértendő folyamat,
mintsem egy tanítandó diszciplína."
(John L. Thompson)*

I. Bevezetés

A fenti mottó gondolatát magunkra alkalmazva, nem kívánunk sem stratégiakészítésre, sem stratégiai tervezésre tanítani.

Célunk az aktuális közigazgatás-fejlesztési dokumentumok ismertetésén keresztül annak bemutatása, hogyan kezeli a kormányzat a szervezetrendszer és az eljárások hatékonyságának javítását, a közzszolgálati emberi erőforrás fejlesztését. A tantárgy részét képezi a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program kapcsolódó projektjei és reformfolyamatai beavatkozási logikájának ismertetése.

A tantárgy tervezési vetülete a rendszerező, stratégiai szemléletmódot közvetíti, és hozzásegít a közigazgatási tervezés működési folyamatainak megismeréséhez, ideértve egyes projekttervezési ismereteket is. A tantárgy keretében továbbá a közigazgatás felépítését, szervezetrendszerét érintő legfontosabb változások ismertetésére is sor kerül.

A menedzsmenttudományokban – és különösen azok kifejlődésekor – jelen lévő angolszász dominanciának köszönhetően a stratégiai tervezés mibenlétének és módszertanának tárgyalásakor nem kerülhetjük meg a hazai közigazgatási jogias szemlélettől eltérő fogalomkészlet rövid bemutatását.

II. A stratégiák helye a kormányzás folyamatában

1. A stratégia és stratégiai tervezés fogalma

A hadtudományok már az ókorban foglalkoztak a stratégiai tervezéssel, hiszen a hadjáratok és csaták előkészítésére, mint az ellenség legyőzésének végső céljához vezető alapfeltételre tekintettek. Ugyanakkor a *stratégiai tervezés* mint fogalom a menedzsment és az igazgatási kontextusában csupán a XX. század második felében kezdett el hódítani. A stratégiai menedzsment kezdetben a magánszféra szervezeteinél



jelent meg a vállalati stratégiák elterjedésével, majd hamar az üzleti tudományok egyik legdinamikusabban fejlődő területévé nőtte ki magát. Ezzel szemben a közzférában később és földrajzilag is tagoltabban került a tudományos figyelem középpontjába, gyakorlati alkalmazása pedig csak a 2000-es években vált általánossá.

Mindenek előtt szükséges a stratégia fogalmának és szerepének beazonosítása, amit tudományterülettől és elméleti irányzattól függően sokan megkíséreltek már¹. Az egyes definíciók közös fogalmi elemeinek kiszűrésével a **stratégiát** a következőképpen határozhatjuk meg: (1) **egy bizonyos célállapot elérése érdekében** (2) **végzendő cselekvések** (3) **hosszabb távú terve, amely a** (4) **végrehajtáshoz szükséges erőforrások biztosítását** (5) **időben kiterjedten gondolkodva teremti meg.** A stratégiai tervezés pedig nem más, mint ennek a hosszú távú tervnek a módszertanilag következetes kidolgozása, beleértve a ciklikusan visszatérő újratervezés és finomhangolás fontosságát is. Az egyes fogalmi elemeket az alábbiakban fejtjük ki részletesebben.

(1) A stratégiai tervezés időbeli meghatározottsága feltételezi, hogy adott szervezet megfogalmazza azt, honnan hova kíván eljutni, mi az a jelenlegitől eltérő célállapot a jövőben, melyet el kíván érni. A stratégiai tervezés során ennek megállapítása egyfelől a jelenlegi helyzet minél pontosabb leírásával, elemzésével (pl.: SWOT, PEST analízis), valamint jellemzően küldetésnyilatkozat (misszió), jövőkép (vízió) és – a két állapotot összekötő – célok, célkitűzések meghatározásával történik.

(2) Az előbbiekben meghatározott kiinduló és célállapot közötti út megtételének hogyanját cselekvések (akciók) kauzális, ok-okozati sorrendjében kell meghatározni. Az akciók az eszközök, erőforrások felhasználásának módját jelentik a célok elérése érdekében. Ezt jeleníti meg a beavatkozási logika (ábrázolásának eszköze a logikai keretmátrix).

¹ A stratégiai tervezés különböző fogalmainak gyűjteményét ld. Young, Richard D. (2002) Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector



(3) A stratégia egy tervdokumentum, amely a jelenben írja le a jövőben végrehajtandó tevékenységeket. Ebből a stratégiai tervezés két fontos jellemzője következik: egyrészt az írásbeliség követelménye, miszerint módszertani szabályok mentén, dokumentált módon kell a tervezést elvégezni; másrészt az a körülmény, amely a változó külső/belső környezeti tényezőkből fakadóan a tervezéskor számottevő mértékben becsült jövőbeli események bizonytalan voltából fakad. A stratégiai tervezés során az előrejelzés bizonytalanságát a scenárió- (forgatókönyv-) elemzéssel, kockázatkezelési tervvel, folyamatos méréssel és az újratervezhetőség biztosításával lehet ellensúlyozni.

(4) Miként a stratégia nem állhat meg a célok és tevékenységek meghatározásánál, úgy a tervezésnek sem szabad figyelmen kívül hagynia a végrehajthatóság követelményét. Mit ér az a terv, amely világos célkijelölés mentén logikus beavatkozási rendet vázol fel, de figyelmen kívül hagyja a rendelkezésre álló, illetve szükséges erőforrások felmérését? A stratégiai tervezés során ezért kiemelt hangsúlyt kell kapjon egyfelől a – meglévő és beszerzendő – humán- és materiális erőforrások számba vétele, az egyes akciók megvalósításához rendelése, másfelől a végrehajtó intézmények és személyek felelősségi rendjének kialakítása. Előbbit az erőforrásterv, beszerzési terv, utóbbit az intézkedési terv hivatott rögzíteni.

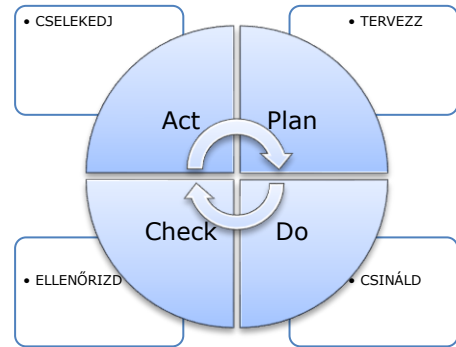
(5) Az időbeliség a stratégiai tervezés fő motívuma. A stratégia a tervdokumentumok közül jellemzően a hosszabb távú célok leírására alkalmas, amely tehát a jelenlegi és a célállapot közötti időtartamot fogja át. A tevékenységek (és célok) logikai egymásra épülése ugyancsak feltételezi az időbeni meghatározottságot, amelyet ütemterv (ún. Gantt-diagram) formájában ábrázolhatunk.

A stratégiai tervezésnek ugyan nem fogalmi eleme, de működési elve a **ciklikusság**, amely az önmagába visszatérő fejlesztési folyamatot jelöli. Ennek lényege, hogy a tervezés alapján megtörténik a végrehajtás, majd annak ellenőrzése és értékelése, végül az így kinyert információk visszacsatolásra kerülnek az újabb (újra)tervezési folyamatba. Ezáltal biztosítható a tervezési folyamat és rajta keresztül az egész beavatkozási ciklus folyamatos fejlesztése, finomhangolása.



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

Ehhez szorosan kapcsolódik a széles körben elterjedt PDCA-elv, amely egy önmagába záródó hurok, a folyamatos fejlesztés alapmodellje. Lényege, hogy a tevékenységeket újra és újra meg kell ismételnünk a fejlődés érdekében. A mindennapi életben is alkalmazzuk a PDCA-t: kitűzzük a célt magunk elé, majd megtervezzük a hozzá szükséges feladatokat, eszközöket, ha nem érjük el a célt, végiggondoljuk a dolgokat, hogy miért is nem sikerült, majd miután feltárjuk a probléma gyökerét, újra cselekszünk. A folyamatos ismétlődés a PDCA-ciklus során egyre magasabb szinteken (már nem kör hanem spirálszerű ábrázolással) következik be.



A fenti stratégia-definícióból nem véletlenül hiányzik az alany, hiszen attól függően beszélhetünk **különböző szintű stratégiákról**, hogy ki végzi a stratégiai tervezést (avagy kire vonatkozik a stratégia). Eszerint a közszektorban a szervezeti szintű (intézményi) stratégiáktól megkülönböztethetjük az ágazati szintű (szakpolitikai) stratégiákat, egészen a minden szektort átfogó nemzeti szintű (ország-) stratégiáig, sőt, az országokon átívelő (kon)föderatív szintű (pl. európai unió) stratégiáig bezárólag.

A stratégiai tervezéssel szemben támasztott másik fő követelmény az egyes szinteken megállapított **célok hierarchikus illeszkedése**. Eszerint minden stratégia megalkotásakor figyelemmel kell lenni az adott szervezetet körülvevő „stratégiai térre”, amelyben más fölé- vagy mellérendelt szervezetek, illetve releváns szakpolitikai területek stratégiáival való koherenciát kell biztosítani. Azon kapcsolatok esetében, ahol tetten érhető az alá-fölérendeltségi vagy más függési viszonyok, a hierarchikus jelző arra utal, hogy egy alsóbb szinten lévő stratégiai célrendszer nem lehet ellentétes egy felsőbb szinttel, illesztenie (akár módosítania) kell saját célkitűzéseit. Ennek előnye, hogy a szervezet a tevékenység megvalósításával nem csupán saját céljait teljesíti, de hozzájárul a magasabb szintű célok teljesítéséhez is.

Például egy állami fenntartású egyetem stratégiájának megtervezése során alapvetően fontos az Európai Unió stratégiai dokumentumaihoz (pl. A Felsőoktatás Fehér Könyve), vagy az oktatási kormányzat által meghatározott ágazatpolitikai prioritásokhoz való kapcsolódás. Emellett



ugyanakkor a felsőoktatásra jellemző működési folyamatok bemeneti és kimeneti tényezőivel kapcsolatban indokolt lehet a közoktatási (milyen hallgatók jönnek be a felsőoktatásba?) és a foglalkoztatási célkitűzések (milyen végzettségre van szükség a munkaerőpiacon?) számba vétele. A szakterületi mellett a földrajzi régióra vonatkozó területpolitikai stratégia és kapcsolódó gazdaságfejlesztési stratégia, de akár a magánszféra vállalati stratégiái is alkalmasak lehetnek az összhang biztosítására.

2. A kormányzás fogalma

A szervezés- és vezetéstudományok irányítás fogalmával rokonítható a **kormányzás** (governance), amely ugyanakkor nem egy szervezet vagy egy hierarchikus szervezetrendszer, hanem egy egész politikai közösség, **az állam irányítására vonatkozik**. A kormányzás nem csupán a végrehajtó hatalom fejének, a kormánynak a tevékenységét jelöli, sőt bővebb a kormány irányítása alatt álló szervezetrendszer, a közigazgatás tevékenységénél is. A **kormányzás alanyai** ugyanis az állami szervek körét jelentik, melyben központi szerep jut az államvezetés csúcsán álló kormánynak, de helyet kap a törvényhozó szerv is, valamint a kormány hierarchikus irányítása alá nem tartozó, különböző fokú autonómiát élvező állami szervek (pl.: Magyar Nemzeti Bank, Gazdasági Versenyhivatal, Állami Számvevőszék), és egyes „félállami civil szervezetek” is (pl.: Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács).²

A **kormányzás tartalma** is jelentős átalakuláson ment keresztül az állami feladatok folyamatos bővülésével. A közhatalom gyakorlása, mint klasszikus államfunkció kiegészült egyre több közszolgáltatás nyújtásával, ami együtt járt a közfeladatot ellátó szervezetek még heterogénebb összetételével. Következésképpen a közigazgatáson kívüli szervezetek által ellátott közfeladatok kontrollálása, a közintézmények működtetése új típusú eszköztárat és felkészültséget is igényel az államvezetés részéről. A megnövekedett funkciók és a szűkülő erőforrások hamar ráirányították a figyelmet az

² A kormányzat (government) fogalma szintén több jelentésárnyalattal bír. Az európai értelmezésbe a törvényhozás és az igazságszolgáltatás nem tartozik bele, míg az amerikaiban például igen. Ettől függetlenül a legfontosabb kormányzási döntések a törvényhozó szervek hatáskörébe tartoznak. A politikatudományban pedig a két fogalom szembeállításával jelzik a centralizált kormányzat elvéről való áttérést a társadalmi aktorokkal való kollektív kormányzás paradigmájára.



állami feladatellátás alacsonyabb színvonalú vagy költségesebb megszervezésére. Ily módon az állammal szembeni klasszikus jogállami követelmények (demokratikus hatalomgyakorlás, közhatalom törvényhez kötöttségének elve) is kiegészültek az **átláthatóság, elszámoltathatóság, korrupció-mentesség**, és nem utolsósorban a **hatékonyság és eredményesség követelményével**, amelyet összefoglalóan a **„jó kormányzás” elveinek** is nevezhetünk.

Az Európai Unió Bizottsága 2001-ben Fehér Könyvet adott ki az európai kormányzásról (European governance), és ebben lényegében két problémát jelöl meg kiindulópontokként: a hatékonyság és a legitimitás hiánya. A Fehér Könyv elismeri, hogy az EU-nak mint politikai entitásnak csekély a legitimitása az európai polgárok előtt, és ez részben azzal magyarázható, hogy még azoknak az elvárásoknak sem tud megfelelni, amelyek egyáltalán felé irányulnak. Azt is evidenciaként kezeli ugyanakkor, hogy a politikai rendszerbe, a kormányzatba vetett bizalom általában gyengül az európai országokban, és ezért újfajta kormányzási és kommunikációs eljárásokra van szükség. Az EU kontextusában különösen indokolt kormányzásról beszélni, hiszen a klasszikus kormányzati működés helyett a formális procedúrák és informális megegyezések, politikai alkuk sajátos keverékéből áll.³

A **kormányzás mértéke és terjedelme** történelmi koroktól és földrajzi régióktól függően egyaránt változhat. A polgári demokráciákon alapuló modern államok esetében még napjainkban is gyakorlati relevanciájú viták folynak arról, hogy hol húzódnak az állami szerepvállalás határai a minimális „éjjeli őr” állam és az onnipotens állam, valamint a gyenge és erős állam között felrajzolt koordináták mentén. A kormányzás mértékének az állami szereppel is összefüggő mérőszáma a kormányzati kapacitás (state capacity), amely a kormányzati akarat eredményes végrehajtásához szükséges képességet határozza meg.⁴

Az európai országok kormányzati kapacitása meglehetősen nagy: a kormányok képesek a stratégiai tervezésre, és a stabil közigazgatási apparátus révén az abban leírtak végrehajtására. Ehhez szükségük van erős belső és külső legitimitációjukra. Ugyanakkor Európán belül a kormányzás tekintetében is jelentős különbségek vannak. Nyugaton és Északon erősebb a jogállami

³ Jenei, György (2005) Közigazgatás-menedzsment, Budapest: Századvég Politikai Iskola

⁴ Hix, Simon (1998) The Study of the European Union: the 'new governance' agenda and its rival, In: Journal of European Public Policy, Vol. 5., No. 1.



kormányzás kulturális alátámasztása, erősebbek a jogi tradíciók, a többség a jogszabályokat követni akarja. Keleten és Délen viszont sok objektív és szubjektív akadályba ütközik a jogállam érvényesítése: mások a tradíciók, a kulturális szint.⁵

Végezetül szóljunk a **kormányzás céljáról** is, mint ennek a stratégiai tervezési szintnek a jövőképéről. A kormányzás a közjó, a közfeladatok megvalósítása érdekében történik. A közjó konkrét jelentését természetesen már az adott állam stratégiai szintjén kell feltölteni tartalommal (pl. a magyar kormány „jó állam” koncepciója).

„A jó állam a Nemzeti Együttműködés Rendszerének állameszménye. [...] Ennek megfelelően azt kell elérnünk, hogy az állam jól lássa el a társadalomtól kapott feladatát, teljesítse azt, amit a polgárok elvárnak tőle, és valóban töltsen be mindazokat a szükségleteket, amelyek kielégítése céljából létrejött. [...]

A jó állam pozitív célkitűzés. Az efelé való törekvés természetesen magával vonja az államot gyengítő olyan negatív jelenségek elleni küzdelmet, mint amilyen a korrupció, vagy a bürokratizmus, de látókörét nem szűkíti le ezekre. Ahogy a jó orvos sem a betegséget, hanem a beteget akarja meggyógyítani, vagyis egészségessé akarjuk tenni. [...]

Az állam és a piac – egymást kiegészítve – egyaránt a közjót szolgálják. A közjó azonban sérül, ha az állam olyan feladatokat lát el, amelyeket a piac jobban el tudna látni, vagy ha a piac lát el valójában az állam által ellátandó feladatokat. Nekünk kell meghatározni az állam által ellátandó feladatokat, illetve azokat, melyeket a piacnak célszerűbb ellátnia.

A jó állam erős, de nem attól, hogy a gazdaság és társadalom minél több területét igyekszik az irányítása alá vonni, hanem azért, mert hatékony együttműködési rendszert alakít ki a gazdasággal és a társadalommal. [...]

A jó állam legfőbb ismérvei a nemzet és tagjainak felemelkedése és szabadsága. Mindenekelőtt a közérdeket, a nemzet és valamennyi polgár érdekét szolgálja. [...] Fenntartható, és felelősséget vállal mind a ma élő, mind az eljövendő nemzedékek érdekeiért. [...]

A jó állam hozzájárul a társadalom és a gazdaság versenyképességéhez és pártolja azokat az egyéni érvényesülési törekvéseket, amelyek a közösség számára is hasznosak. Tudja, mikor kell

⁵ Sárközy, Tamás (2012) Magyarország kormányzása 1978-2012, Budapest: Park



beavatkoznia és mikor kell visszahúzódnia, ha beavatkozik, tudja, mit kell tennie, és képes is annak véghezvitelére. [...]

A jó állam a társadalmi együttélés rendjét biztosító jogállam, amelyben senki sem áll a törvények felett vagy a törvényeken kívül, és senki sem szegheti meg következmények nélkül az együttélés szabályait. [...]

A jó állam tiszteletreméltó és hiteles. Tekintélye teljesítményéből fakad, valamint abból, hogy mindenki számára nyilvánvalóan a közjóért munkálkodik. A jó állam így helyreállítja az állami intézményekkel és a közszereplőkkel szembeni bizalmat és példát mutat az egész társadalomnak bizalomból, együttműködésből és az értékteremtő tevékenységek elismeréséből.⁶

3. A szakpolitika fogalma

Az irányítás tartalma – legyen akár szervezeti, akár kormányzási szintű –, mindig valamilyen politika (*policy*). A magyar nyelvben a politika szót – hasonlóan a legtöbb európai nyelvhez – számos értelemben alkalmazzuk, és ezért csak nehézkesen tudjuk kifejezni azt a fogalmi distinkciót, amelyet az angol nyelv a *politics* és a *policy* között tesz.⁷ A *politics* a politika folyamatát, a politikai cselekményeket és küzdelmeket jelenti, a *policy* pedig a politika tartalmát, vagy inkább a tartalmi értelemben vett politikát.⁸ Erősen leegyszerűsítve, de a különbség lényegét mégis jól érzékeltetve azt szokták

⁶ Kivonat a Jó állam koncepcióból, KIM, 2010

⁷ A fentiekén kívül az angol nyelv még a *polity* fogalmát is ismeri, amely a politikai berendezkedést, az alapvető politikai intézményrendszert jelenti.

⁸ A *policy* fogalmának magyar nyelven történő kifejezésére több próbálkozás is történt, ilyenek például a *közpolitika* és a *szakpolitika* kifejezések. A szakpolitika kifejezéshez rokon megoldás, ha a politika szót valamilyen szakterületre utaló kifejezéssel összetételben alkalmazzuk (pl.: *oktatáspolitiká*). A *politics* fogalmának magyar nyelvű kifejezésére talán a *hatalmpolitika* kifejezés a legalkalmasabb.

A *policy* magyarítására tett kísérletek rendkívül értékesek, és a továbbiakban is célszerű használni azokat, sajnálatos módon azonban az angol kifejezésnél némileg szűkebb jelentéstartalmat hordoznak, illetve más módon is félreértésre adnak lehetőséget. A *közpolitika* kifejezés valójában nem is a *policy*, hanem a *public policy* magyarítása, így egyértelműen csak a kormányzás tartalmának megjelölésére alkalmas, a szervezetekére nem. Azonban éppen azért mivel a *közpolitika* a *public policy* tükörfordítása, azt is jelzi, hogy vannak másfajta *policy*-k, tartalmi értelemben vett politikák is a közpolitikán kívül.



mondani, hogy a *politics* az, amit az államhatalom megszerzéséért és megtartásáért tesz egy párt. A *policy* pedig az, amit már e hatalom birtokában, kormányként megtesz.⁹

A *szakpolitika*, és az olyan összetételek, mint az *oktatáspolitiká*, *gazdasáspolitiká*, *agrárpolitiká* stb. arra utalnak, hogy az adott politika nem az egész társadalmat, hanem csak egy ágazatot, egy szakterületet érint, és ezáltal azt a képzetet kelti, hogy inkább „szakmai”, mint „politikai”, vagyis az adott terület tartalmi értelemben vett politikáját, *policy*-jét fejezik ki. A szakpolitikák magukban foglalják az adott területtel kapcsolatos kormányzati célokat, értékeket és a megvalósításukhoz kapcsolódó eszközöket is. A szakpolitikák tehát általában nem köthetőek egyetlen intézményhez, hanem a társadalmi problémához kapcsolódnak.

A *szakpolitika* kifejezés nehézsége, hogy szokásszerűen csak a kormányzás szintjén értelmezzük, szervezeti szinten nem, sőt: a hatályos jogi szabályozásban a szakpolitikai jelző a szervezeti (intézményi) ellenpárjaként szerepel.¹⁰ Az „*oktatáspolitiká*” típusú összetételek között vannak azonban kivételek, ilyenek például a *humánpolitiká*, de a *befektetési politiká*, vagy a *bérlpolitiká* is. Ezek nyilvánvalóan tartalmi értelemben vett *politikák*, de nem a politikai közösség, hanem egy szervezet, vagy szervezetrendszer szintjén értelmezendők. Nem kormányzati, hanem szervezeti döntések tartalmának megjelölésére szolgálnak, tehát *policy*-k, de nem *public policy*-k.

A továbbiakban a *szakpolitika* kifejezést használjuk annak a fogalomnak a kifejezésére, amelyet az angol nyelv a *policy* szóval fejez ki. Ebből az következik, hogy a *szakpolitika* szót a megszokottnál tágabb értelemben értjük, vagyis nem csak az ágazati, szakterületi *public policy*-t értünk alatta, hanem mindenféle *public policy*-t, és minden egyéb *policy*-t is, a szervezeti szinten értelmezett *policy*-kat is ideértve.

Bár szinte „túlkinálat” mutatkozik a szakirodalomban a szakpolitikák és rokon fogalmak definíciói terén, témánk (stratégiai tervezés) szempontjából két meghatározást külön kiemelnénk, miszerint **a szakpolitikák/közpolitika:**

⁹ Gajduschek, György – Hajnal, György (2010) Közpolitika, Budapest: HVG-ORAC

¹⁰ Lásd: 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról



- kormányzati stratégia, illetve stratégiai döntéshozatal, ide értve a döntéselőkészítést és a megvalósítást is. (Gajdusчек György)¹¹
- az a folyamat, amelynek során a kormányzat politikai vízióikat programokba és intézkedésekbe ültetik át, azért, hogy „eredményeket”, azaz a mindennapi életben szükséges változásokat valósítsanak meg. (Az Egyesült Királyság Fehér Könyve)¹²

4. Szakpolitikai eszközök

A szakpolitikákat rögzítő stratégiai tervdokumentumoknak elengedhetetlenül szükséges elemei a szakpolitikai célok és az ezek eléréséhez választott szakpolitikai eszközök meghatározása. A szakpolitikai eszközök a szakpolitikai célok megvalósítását szolgálják, a szintén szakpolitika részét képező beavatkozási logikának megfelelően. A beavatkozási logika annak a — felételezett (!) – hatásmechanizmusa, hogy a szakpolitikai eszközök segítségével végrehajtandó egyes szakpolitikai intézkedések hogyan fogják megvalósítani a stratégia hierarchikus rendszert alkotó céljainak egyikét, és ezáltal hogyan fognak hozzájárulni a szakpolitika központi céljának megvalósításához.

A lehetséges szakpolitikai eszközök közül az integritás szempontjából kettőt szükséges kiemelni, a szabályozást és a szervezetalakítást.

a. A szabályozás

A **szabályozás azt jelenti, hogy bizonyos kötelező, és adott esetben kikényszeríthető magatartásszabályokat vezetünk be, és ezáltal úgy alakítjuk a szabályozás alanyainak viselkedését, hogy az egy szakpolitikai cél megvalósulását szolgálja.** A szabályozás alanyai (vagyis az emberek, akikre a meghozott szabályok vonatkoznak) mindig eldönthetik, hogy követik-e a szabályozást vagy attól eltérően viselkednek. Ha megszegik a szabályokat, akkor általában szankcióval kell szembenézniük, amely lehet a szabályozási hatalom birtokosa által alkalmazott

¹¹ Gajdusчек-Rossiter (2002) A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban, London-Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet-Civil Service Colleges, 3.o.

¹² Lusk: Közpolitikai eszközök és technikák az Egyesült Királyságban. In: Gajdusчек-Rossiter (2002) 135.o.



szankció, de lehet a szabályszegő társas környezete, vagy akár saját lelkiismerete által kiszabott szankció is.¹³

A szabályozás alanyai számára a rájuk vonatkozó szabályoknak való megfelelésnek mindig vannak (pénzben nem feltétlenül kifejezhető) költségei, ami abból származik, hogy vannak dolgok, amiket egyébként megtennének, de a szabályok miatt nem tehetnek meg, és vannak dolgok, amiket nem tennének meg maguktól, a szabályok mégis azok megtételét várják el tőlük. A szabályok megszegése tehát egyfajta relatív nyereséget (a szabálykövetés költségének megtakarítását) jelenti számukra. A szabályozó hatalommal felruházott döntéshozók ezért olyan szankciókat igyekeznek meghatározni a szabályok megszegésének esetére, amelyek a szabályozás alanyai számára a szabályszegéstől várható nyereségét meghaladó költséget jelentenének. A szankciók alkalmazása azonban általában nem teljes bizonyossággal következik be a szabálysértések esetén. Sok szabálysértés, illetve szabálysértő rejtve marad, vagy a szabályozási hatalom birtokosa más okból nem képes érvényesíteni a kilátásba helyezett szankciót.

A szabályozás, mint szakpolitikai eszköz tehát mindig csak többé-kevésbé érvényesül, vagyis a szabályozás alanyai csak részben igazítják hozzá viselkedésüket a szabályokhoz. A szabályozás ugyanakkor nem csak ezért nem tekinthető teljesen megbízható szakpolitikai eszköznek. A valóság gyakran rácáfol az előre feltételezett beavatkozási logikára, és a szabályozás még akkor sem feltétlenül az azt indokoló szakpolitikai cél irányába hat, ha egyébként szinte tökéletesen érvényesül.

b. Szervezet létrehozása

A szervezet létrehozása, mint szakpolitikai eszköz azt jelenti, hogy emberek egy szabályozott és hierarchikusan rendezett csoportját bízuk meg a szakpolitikai cél elérésével. Ez nem csak a közösségi szakpolitikák szintjén értelmezhető, szervezeti szakpolitikai célok is indokoltá tehetik, hogy egy szervezet egy másik neki valamilyen

¹³ A szabályozási hatalom birtokosa a teljes politikai közösség szintjén az állam, amely azonban a szabályozási és a szankcióalkalmazási funkcióit elkülönült szerveken keresztül valósítja meg. Az egyszerűség kedvéért ettől most eltekintünk, és az államot egységként kezeljük.



módon alárendelt szervezetet vagy szervezeti egységet hozzon létre. Természetesen egy szervezet saját maga sohasem minősül szakpolitikai eszköznek a saját szakpolitikája szempontjából, egy valamilyen szempontból felette álló szervezet szempontjából azonban általában annak tekinthető. A szervezet, mint szakpolitikai eszköz önállóan általában nem alkalmazható, hanem valamely más szakpolitikai eszköz alkalmazásához szükséges. Például a szabályozás, mint szakpolitikai eszköz alkalmazása is általában szükségessé teszi a szabályszegéseket felderítő és a szankciók kiszabásáról gondoskodó szervezet vagy szervezetrendszer létrehozását.

A szervezetek tehát gyakran a szabályok betartatására jönnek létre, ugyanakkor maguk is szabályozás alanyai. Természetesen a szervezetek, pontosabban a szervezetek működtetésében résztvevő személyek számára is költséges lehet a szabályok betartása, és relatív nyereséggel járhat azok megszegése. A szervezeteknek ezért maguknak is rendelkezniük kell olyan belső szereplőkkel, amelyek feladata a szabályszegések felderítése és szankcionálása. Hasonlóképp, az az állam, vagy felsőbb szervezet, amely az adott szervezetet szakpolitikai céljai eszközéül létrehozta, általában szintén megpróbál gondoskodni a szervezet esetleges szabályszegéseinek felderítéséről és szankcionálásáról.

Annak – a felderítés nehézségein túli – okait, hogy a szabályok szankciói nem érvényesülnek teljes biztonsággal, jelentős részben a szabályok további szabályok alá rendelt szervezetek általi szankcionálásban kell keresnünk. Minden szabály szankcionálására szervezetek szolgálnak, a szervezetekre vonatkozó szabályok szankcionálására pedig további szervezetek – de nem a végtelenségig. Két ok van, amely együttesen kizárja, hogy valóban minden szabály szankcionálásának intézményes feltételei fennálljanak, vagyis, hogy minden szabállyal kapcsolatban rendelkezésre álljanak szabályszegések felderítésére és szankcionálására szolgáló szervezetek. Az egyik



a szabályok és a szervezetek egymást biztosító sorának az elvi végtelensége, a másik pedig a szervezetek működtetésére felhasználható erőforrások végessége.¹⁴

Arra a klasszikus kérdésre, hogy „ki őrzi az őrzőket”, kénytelenek vagyunk azt válaszolni, hogy az őrzők őrzőinek az őrzőit már senki sem őrzi. Az őrzők egymásra épülő sora esetleg lehet hosszabb, de a végén mindig van valaki, akiinek már senki nem biztosítja a szabálykövető eljárását.

Önellenőrző kérdések

1. Mit jelent a stratégiai tervezés időbeli meghatározottsága?
2. Mit jelent a ciklikusság elve a stratégiai tervezés során?
3. Melyek a jó kormányzás elvei?
4. Határolja el a politika (politics) és a közpolitika/szakpolitikák (policy) fogalmát!
5. Milyen közpolitikai eszközöket ismer?

III. Az integritás fogalmának összefüggése a stratégiai tervezéssel

1. Az integritás fogalma

Az előző fejezetben megismertek, vagyis a tág értelemben vett *szakpolitika*, a szakpolitikát előzetesen, megismerhető módon rögzítő *stratégiai dokumentumok*, a stratégiai dokumentumokból megismerhető *szakpolitikai célok* és *szakpolitikai eszközök*, közöttük pedig különösen a *szabályozás* és a *szervezetalakítás* fogalmainak bevezetése lehetővé teszi, hogy **az integritás fogalmát is a stratégiai tervezés kontextusában érthessük meg.**

¹⁴ Korábban ugyan nem említettük, de a szervezetek létrehozása a nyilvánvalóan költséges, és a kifejezetten a szakpolitika megvalósítására rendelt álló erőforrások jelentős mértékű felhasználását eredményezi, míg az önmagában tekintett szabályozás inkább csak a szabályozás alanyai számára költséges.)



Az integritás fogalma személyekre és szervezetekre is értelmezhető, és lényegében mindkét esetben **a tényleges viselkedésnek, működésének a vallott értékeknek való megfelelést** értjük alatta. Magától értetődőnek tűnhet, hogy a vallott értékeink határozzák meg a viselkedésünket, ez azonban korántsem minden esetben van így. A társadalomtudományokban ezért is használatos a vallott és a követett értékek megkülönböztetése.

Ha az integritás fogalmát formálisan és mindenek felett pontosságra törekedve használjuk, akkor **meg kell különböztetnünk az etikusság fogalmától**. Etikailag szempontból elsősorban cselekedeteket értékelünk, de akár nézeteknek, azon belül pedig vallott értékek is értékelhetők etikailag szempontból. Például az „nem helyes, ha egy férfi házimunkát végez” nézet, mint vallott érték attól függetlenül is lehet etikailag értékelés tárgya, hogy az ezt valló férfi egyébként végez-e házimunkát, vagy sem. Integritásról viszont ebben az esetben csak akkor beszélhetünk, ha az illető nem végez házimunkát. Ha valaki etikailag szempontból elítélendő értékekkel vall, de ezekkel szemben elítélendő cselekedeteket hajt végre, akkor ebben az esetben nem beszélhetünk integritásról, mint ahogyan abban a sokkalta gyakoribb esetben sem, amikor valaki etikailag szempontból helyes elveket vallva követ el, az adott értékekkel szembenálló, etikailag szempontból helytelen cselekedeteket.

Ugyanakkor, ha valaki etikailag elítélendő értékekkel vallva követ el az adott értékeknek megfelelő, etikailag szintén elítélendő cselekedeteket, ugyanúgy fennáll az integritás, mint abban a sokkal inkább kívánatos esetben, ha valaki etikailag helyes értékekkel vallva, azoknak megfelelő, etikailag helyes cselekedeteket hajt végre, etikailag helyes viselkedést valósít meg. A gyakorlati jelentősége természetesen ennek az utóbbinak van, ezért a gyakorlatban **az integritás fogalmához hozzáértjük, hogy az etikailag helyes értékekkel kapcsolatban valósul meg**. Ugyanakkor fontos, hogy az etikusság fogalmától függetlenül is értelmezni tudjuk az integritás fogalmát. Ez két fontos előnnyel is jár a számunkra. Egyrészt az integritás fogalma egyéneken kívül szervezetekre is könnyen és közvetlenül alkalmazható, míg az etikusság, az erkölcsösség inkább csak átvitt, némileg módosított, kiterjesztett értelemben. A másik hallatlan előny, hogy az integritás, mint mérce koránt sincs úgy kitéve a szubjektivitás kockázatának, mint az



etikusság. Az etikusnak mindig csak valamilyen meghatározott etikai nézetrendszer alapján tudunk megítélni valamit, vagyis a saját etikai értékeink alapján ítéljük meg a mások által vallott értékeket és a mások által végrehajtott cselekedeteket. Az integritás ennél sokkal objektívebb módon megítélhető, pusztán a valaki által vallott értékek és az általa megvalósított viselkedés összevetésével.

2. Szervezeti integritás

Szervezetek esetében integritás alatt az adott szervezetnek a szervezet kinyilvánított céljainak, elveinek és értékeinek, valamint a rá vonatkozó szabályoknak megfelelő működését értjük. A szervezet által kinyilvánított célok alapvetően nem mások, mint azok a szakpolitikai célok, amelyek megvalósítására az adott szervezetet létrehozták. Ennek megfelelően a szervezet legfelsőbb szintű céljait nem maga állapítja meg, hanem az állam vagy másik szervezet, amely szakpolitikai céljai érdekében létrehozta azt. Ezt nevezhetjük az adott szervezet küldetésének is. Ennek megvalósításához természetesen minden szervezet kialakítja a saját szakpolitikáját, azon belül saját szakpolitikai céljaival, amelyek az integritás megítélése szempontjából szintén jelentőséggel bírnak. A szervezetre vonatkozó szabályok részint szintén a szervezet felett álló politikai közösségtől (állam), vagy másik szervezettől származnak, a szervezetek azonban belső szabályrendszereket is kialakítanak saját működőképességük, célélérési képességük biztosítása érdekében. Az integritás mindkét szabálycsoportnak való megfelelést megköveteli.

Az elvek, valamint az ezek részeként is értelmezhető értékek nem mindig válnak láthatóvá mindien szervezet tekintetében. Kinyilvánított célok és szabályok nélkül elképzelhetetlen egy szervezet, közvetlenül kinyilvánított elvek és értékek nélkül azonban működőképes lehet. Ennek ellenére minden szervezetnek vannak elvei és értékei, amelyek ha máshonnan nem is, a célokból és szabályokból kikövetkeztethetők, mint amelyek, azok indoklását nyújtják. Itt is igaz azonban, amit a stratégia dokumentumokban megismerhetővé tett szakpolitikákról írtunk: dokumentált formában történő kinyilvánítás esetén a szervezet tagjai számára sokkal egyszerűbb viselkedésüket hozzáigazítani a szervezet elveihez és értékeihez, és akár azonosulni is azokkal.



3. Integritás eszközei

A szervezeti integritás biztosítására szolgáló **eszközöket két fő csoportra oszthatjuk**, a „keményvonalas” szabályozási megfelelőségi és a „puhább” szűkebb értelemben vett integritási eszközökre.

a. Szabályozási megfelelőség (compliance)

A szabályozási megfelelőségre angolul, illetve nagyvállalati körökben gyakran magyar szöveggörnyezetben is a *regulatory compliance*, vagy egyszerűen csak a *compliance* kifejezést alkalmazzák. A **szabályozási megfelelőség alapgondolata a kívülről kapott szabályoknak való megfelelés biztosítása, a belső folyamatok részletes szabályozása, és azok széles körű ellenőrzése által.**¹⁵

A szabályozási megfelelőségi megközelítés azonban óhatatlanul beleütközik a szabályozással, mint szakpolitikai eszközzel kapcsolatban kifejtett korlátokba. A túl sok szabály követése a szabályozás alanyai számára egy bizonyos pont után annyira költségessé válik, hogy egyre nagyobb relatív nyereséggel jár a szabályok megszegése, az ellenőrzési, kivizsgálási és szankcióalkalmazási tevékenységek pedig szintén jelentős költséggel járnak, ezért nem folytathatóak korlátlan mértékben. Ugyanakkor az ellenőrzésre hivatott személyek és szervezeti egységek tevékenysége csak egy bizonyos pontig ellenőrizhető más személyek és szervezeti egységek által.

A szabályozásnak, mint szakpolitikai eszköznek sajátossága, hogy nem feltétlenül igényli, hogy a szabályozás alanyai tudatában legyenek azoknak a szakpolitikai céloknak, amelyek elérését a szabályozás szolgálja. A szabályokat követhet valaki anélkül, hogy azonosulna azok céljaival, vagy akár bármit is tudna ezekről a célokról, ilyenkor azonban a szabálykövetésre vagy szabályszegésre vonatkozó döntéseit kizárólag a szabálykövetés

¹⁵ A tágabb értelemben vett megfelelőség, *compliance* ugyanúgy magában foglalja a „puhább” integritási eszközöket, ahogy a tágabb értelemben vett integritás is a szűkebb értelemben vett szabályozási megfelelőségeket. A tágabb értelemben vett integritás és a tágabb értelemben vett megfelelőség lényegében azonos jelentésűek, egymással akár felcserélhetőek is lennének. A közzféra esetében ugyanakkor célszerűbb az integritás kifejezést alkalmazni mivel annak jelentésárnyalata jobban kifejezi az önkéntes azonosuláson, nem pedig üzleti érdeken alapuló megfelelést.



költsége, és így a szabályszegéstől várható relatív nyereség, valamint a szabályszegés szankciója és a szankció bekövetkezési valószínűsége alapján hozza meg.

A szankció természetesen nem kizárólag intézményi, hanem egy kisebb vagy nagyobb közösség által a társas kapcsolatokban érvényesített szankció, és kizárólag belső, lelkiismereti szankció is lehet. Ez azonban már átvezet minket a szűkebben vett integritási eszközök területére. Amíg kisebb-nagyobb közösség, vagy a saját lelkiismeret által alkalmazott szankció kizárólag a szabályok betartásának általános elve megsértésére tekintettel kerülnek alkalmazásra, addig még a szabályozási megfeleléség határán vagyunk, amikor azonban ettől eltérő elvekre, értékekre vagy akár azonosulásig elfogadott célokra tekintettel történik az, egyértelműen elhagyjuk a szabályozási megfeleléség területét.

b. Szűkebb értelemben vett integritási eszközök

Az emberek „evolúciós sikere”, hogy csoportban – és így szervezetben is – képesek és hajlamosak arra, hogy elképzeléseiket, vélekedéseiket és viselkedésüket összehangolják, és intézményes szabályok és szankcionálási intézményrendszer nélkül is azonos irányba fejtsenek ki összehangolt erőfeszítéseket.¹⁶ Minél nagyobb és összetettebb társadalmakban élünk ez a képességünk annál nehezebben érvényesül, ugyanakkor továbbra is rendelkezésünkre áll, és működik, igaz magától elsősorban kisebb közösségek esetében. A nagyobb közösségeknek – ide értve a politikai közösségeket és a szervezeteket is – alapvetően két lehetőségük van, hogy összehangolják tagjaik működését. Az első a szabályozás, amely nem épít az emberek természetes összehangolódási hajlamára, sőt gyakran szembekerül azzal, mivel az részérdeket képviselő kisebb csoportoknál természetesebb módon érvényesül. **A másik lehetőség a közös célok, elvek és értékek kinyilvánítása, és az ezek iránti elköteleződés tájékoztatási és oktatási eszközökkel történő elősegítése.**

Az állam, mint politikai közösség esetében jól megfigyelhető e kétféle megközelítés együttes de, jól elkülöníthető, általában más-más területeken való alkalmazása, ahogy azt a következő idézet is mutatja: „A hazáért élek és halok, az államnak meg adót fizetek. És annak ellenére, hogy adót

¹⁶ Csányi Vilmos (2000) Az emberi természet, Budapest: Vince Kiadó, 209-222. o.



fizetni lényegesen könnyebb, mint meghalni, mégis több emberről hallottam, aki lelkes örömmel halt volna meg a hazáért, de soha senkiről nem hallottam, aki szívesen fizetett volna adót” (Zágon István: Az anya meg a szülő). Míg az adózást az államok hagyományosan szinte kizárólag szabályozási eszközökkel próbálják elérni, addig az önfeláldozó hazaszeretetet régóta elsősorban az oktatás, a kultúra és a tömegtájékoztatás „puha” eszközeivel igyekeznek kialakítani polgáraikban. Ugyanakkor semmiféle elvi lehetetlenség nincs abban, hogy ilyen „puha” eszközöket az adózással kapcsolatban is alkalmazzanak.

A szűkebb értelemben vett integritási eszközök hasonlóképpen működnek a szervezetek tekintetében is. Feladatuk, hogy közvetlen azonosulást érjenek el a szervezet céljaival, elveivel és értékeivel, annak érdekében, hogy a szervezet tagjai ne csak akkor kövessék ezeket, ha egy részletesen megfogalmazott szabály, illetve annak betartásának szoros ellenőrzése erre kényszeríti őket. A szűkebb értelemben vett integritási eszközök közé tartoznak **a képzési és tájékoztatási programok, valamint mindenekelőtt a vezetői példamutatás.** Ahhoz azonban, hogy ezek valóban hatni tudjanak, szükség van a szervezet céljai, elvei és értékei mindenki számára megismerhető formában történő kinyilvánítására. **Az elvek és értékek tekintetében ezt a feladatot leginkább a különféle etikai kódexek töltik be, a célok tekintetében pedig a stratégiai tervezés eredményeképpen létrejött stratégiai tervdokumentumok.** Ha ilyenek nincsenek a szűkebb értelemben vett integritási eszközök nem, vagy csak nagyon alacsony határfokkal alkalmazhatók, a tágabb értelemben vett integritás biztosítása pedig kizárólag a szabályozási megfeleléség önmagában – mint láthattuk – elégtelen eszközeire marad.

A stratégiai tervezés eredményeképpen létrejövő tervdokumentumok tehát döntő jelentőségűek a szervezeti integritás biztosítása szempontjából. Ezek részletes bemutatására a következő fejezetben kerül sor.

IV. A kormányzati stratégiai irányítás rendje

Az előző fejezetekben ismertetett elméleti alapvetéseket követően a tananyag további két fejezetében a stratégiai tervezés absztrakt (kormányzati stratégiai irányítás rendje)



és konkrét szintjén (közigazgatás-fejlesztési stratégia) a hazai kormányzati működésben, kormányzásban megvalósuló gyakorlati megoldást ismertetünk.¹⁷

A Kormány 2012 elején elfogadta a kormányzati stratégiai irányításról szóló rendeletét¹⁸, amelynek lényege, hogy a stratégiai szemlélet a kormányzati tervezési tevékenység részévé váljon, a tervezés egységes, strukturált rendszerbe illeszkedjen, és a stratégiai dokumentumok a kormányzati célokat képezzék le azonos módszertan mentén. Ennek életre hívását az a felismerés siettette, hogy a kormányzat különböző szervezetei által előkészített és a kormányok által elfogadott (illetve hatályos) műfajilag és módszertanilag igen heterogén, átfedésben (és akár ellentmondásban) lévő „stratégiaszerű” dokumentumok csupán azon egyszerű oknál fogva sem végrehajthatók, hogy a kumulált forrásigényük messze meghaladta a teljes éves állami költség kiadási oldalát. Ez önmagában jelezte a koordináció, és benne a módszertanilag megtámogatott szakmai koordináció égető hiányát.

1. A Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer (KSIR) alapelvei

A KSIR-t létrehozó kormányrendelet az alábbi alapelvi szintű követelményeket támasztotta a rendszerrel és használóival szemben:

- A kormányzati stratégiai irányítás keretében biztosítani kell – a kormányzati tevékenység kiszámítható, előre programozott megvalósulása érdekében – a stratégiai tervdokumentumok és a kapcsolódó **kormányzati intézkedések összhangját.**
- A kormányzati stratégiai irányítás a stratégiai tervdokumentumok előkészítésének, elfogadásának és megvalósításának, a stratégiai tervdokumentumok elfogadását követően a nyomon követésnek és értékelésnek, valamint a felülvizsgálatnak a **meghatározott eljárásrend alapján ismétlődő tevékenységeire** épül.

¹⁷ Jelen fejezet jelentős mértékben támaszkodik a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által az ÁROP-1.1.8. Stratégiai irányítás megújítása a központi közigazgatásban c. kiemelt projekt keretében készített Kormányzati Stratégiai Irányítási Módszertani Útmutató (2012.06.10.) c. dokumentumra.

¹⁸ A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet



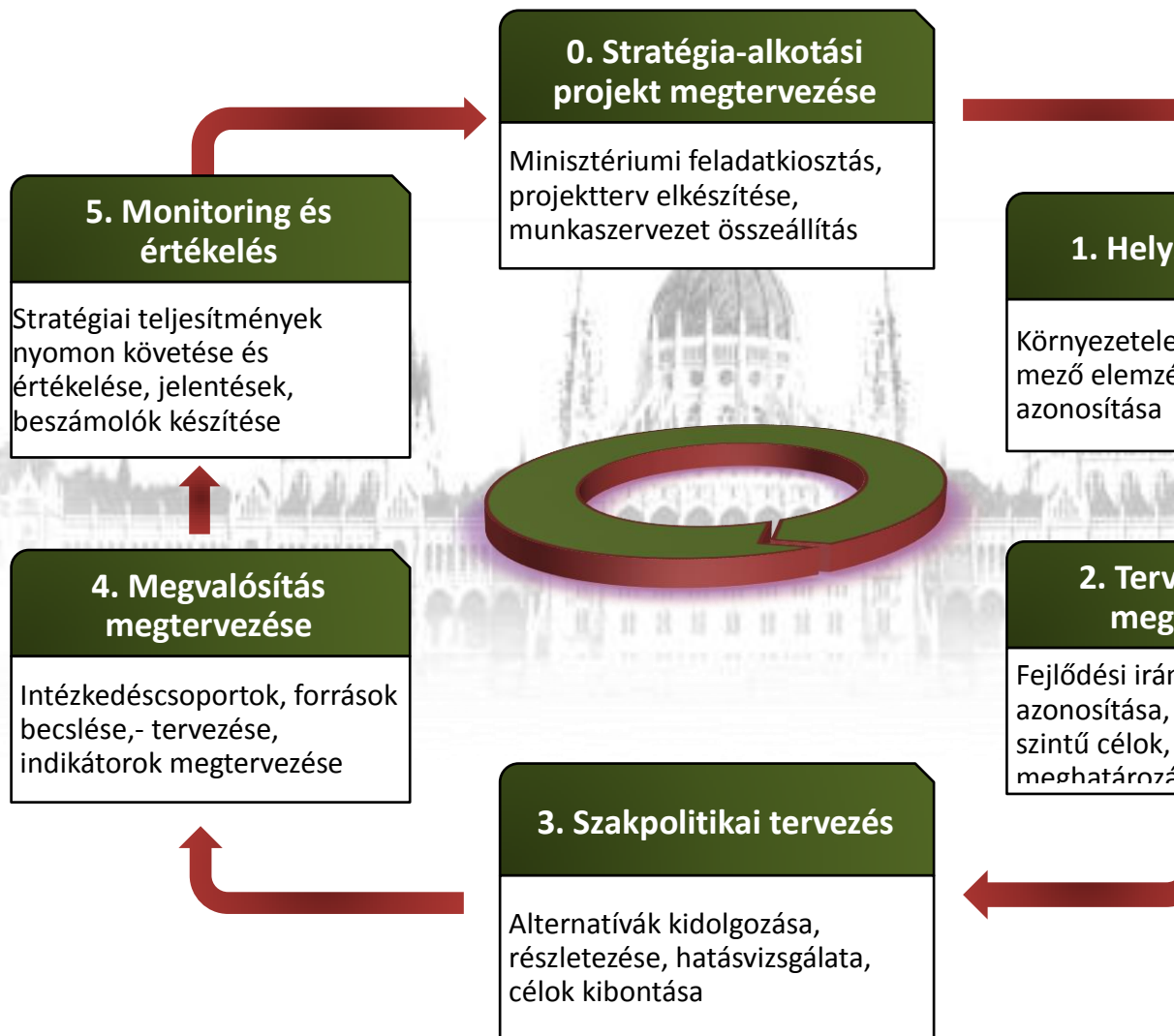
- A hosszú távú, a középtávú és a rövid távú stratégiai tervdokumentumokat úgy kell kialakítani, hogy a rövidebb időtávot felölelő stratégiai tervdokumentum a hosszabb időtávra szóló stratégiai tervdokumentummal **összhangban legyen.**
- A stratégiai tervdokumentumoknak és azok megvalósításának **illeszkedniük kell az összkormányzati célkitűzésekhez,** azok a nemzeti érdekek és a nemzetpolitikai célok érvényesítését szolgálják.
- A stratégiai tervdokumentumok előkészítésénél figyelemmel kell lenni a területi adottságokra, továbbá kidolgozásuk során **érvényesíteni kell a területi és területi felzárkózási szempontokat.**
- A kormányzati stratégiai irányítást **egyszerűen és átláthatóan kell kialakítani és működtetni.**

2. A Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer működése

A stratégiai irányítás eredményeként a kormányzati szervek képessé válnak a szakpolitikai, intézményi, majd azon belül a személyekre szabott célok összekapcsolására, s azon belül megjelölni a rövid- és középtávú prioritásait, az intézkedésekhez rendelni a felelősöket és a szükséges erőforrásokat, nyomon követni ezek ütemezett megvalósítását, valamint szükség szerint beavatkozni a folyamatokba.



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001



A **KSIR három lábon** áll:

- (1) egymásra épülő hosszú-, közép- és rövidtávú kormányzati tervdokumentumok kialakítása, amelyek szervesen összefonódnak a megvalósítással;
- (2) a megvalósítás nyomon követése és szükség szerinti beavatkozások biztosítása; valamint
- (3) a fentiek érvényesülését elősegítő tudásgyarapítás, eljárások, intézményi működési formák és segítő eszközök bevezetése és fenntartása.

23



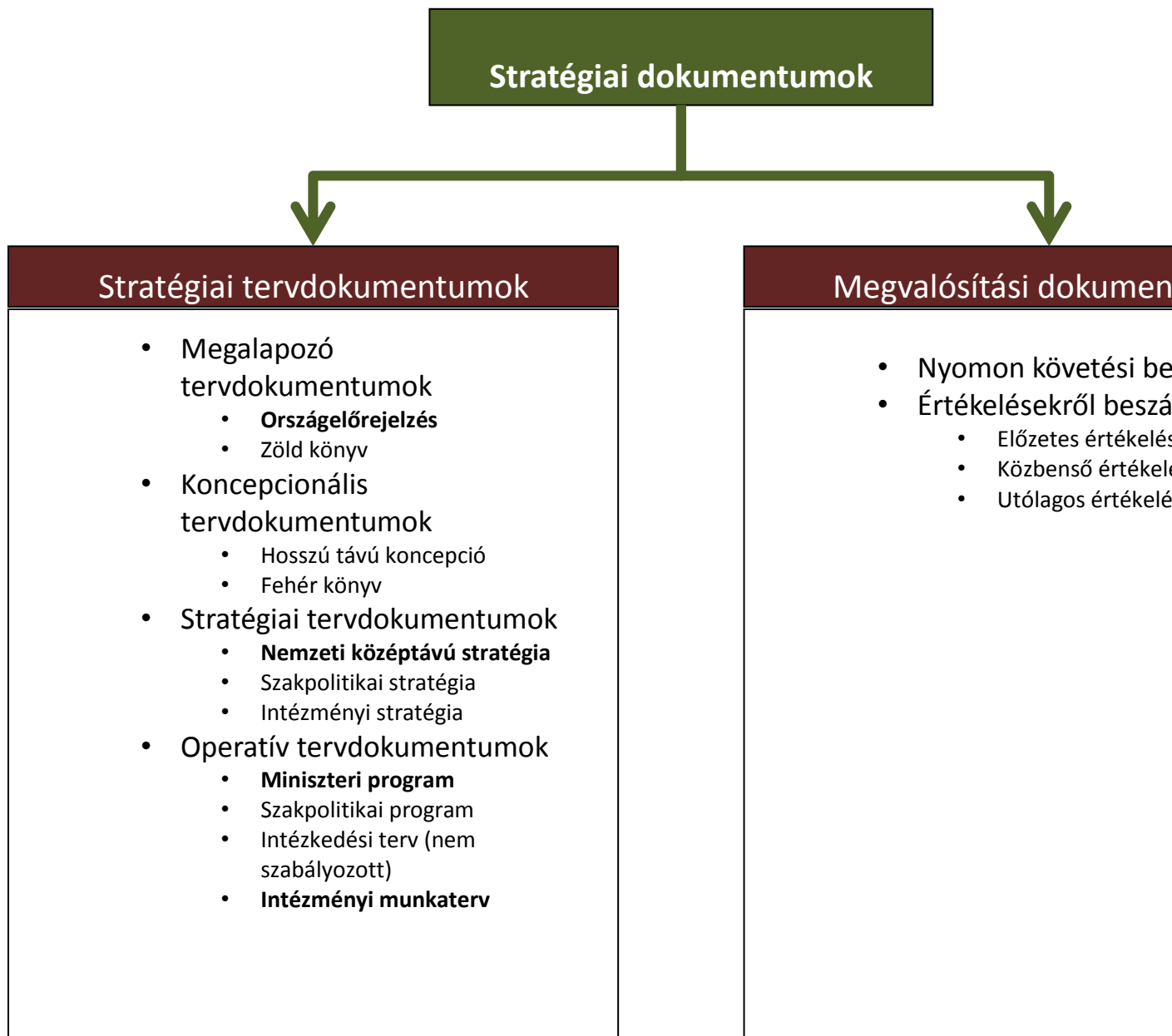
3. Stratégiai tervezési tér

KSIR alapelvek kimondják, hogy össze kell hangolni a különböző tervezési tevékenységeket, illetve azok eredményét, a tervdokumentumokat **mind formai, mind tartalmi szempontból**.

A **formai összehangolás** érdekében a KSIR minden stratégiai tervezési és visszacsatolási dokumentum formai kritériumait egyértelműen szabályozza, amivel biztosítja a stratégiai tér áttekinthetőségét és egyértelműségét. A kormányzati stratégiai dokumentumok két csoportra, a stratégiai tervdokumentumokra és a megvalósítási dokumentumokra bomlanak.



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001



A tervdokumentumok tartalmi elmélyültség, részletezettség és tervezési időtáv szerint bonthatók szét. A Rendelet minden dokumentum alapkritériumait szabályozza, ezáltal **biztosítva az egységes használatukat**, közülük azonban **csak a fenti ábrán félkövérrel jelzett dokumentumtípusok alkalmazását teszi kötelezővé**. Egyúttal **bevezeti a dokumentumok tartalmi egymásra épülésének követelményét** is:

25

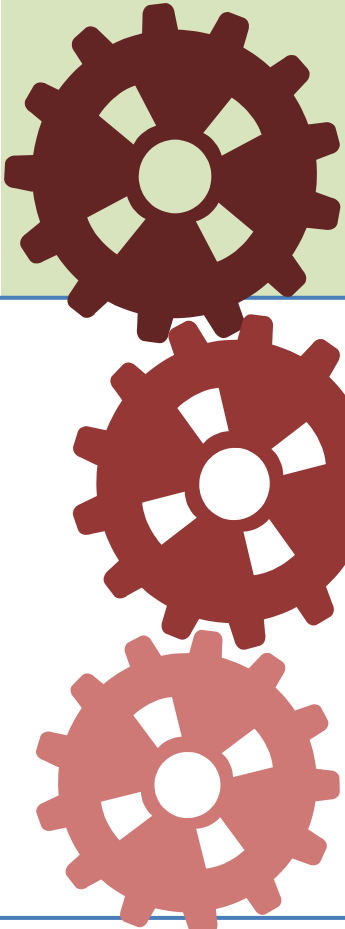


ennek alapján a kormányzat középtávú stratégiájából kell fakadnia a miniszteri programnak, minden szakpolitikai stratégiának és programnak, valamint az intézményi munkaterveknek.

A Rendelet a következőképpen rendelkezik a **tervdokumentumok tartalmi összehangolásának** megkönnyítése érdekében:

- **hosszú táv:** tíz évet meghaladó időtáv,
- **középtáv:** legalább négy, legfeljebb tíz éves időtáv,
- **rövid táv:** legalább egy, legfeljebb négy éves időtáv.



IDŐHORIZONT	MEGNEVEZÉS	
 <p>HOSSZÚ TÁV 10 éven túl</p>	Koncepcióalkotás	<p>Kötelező ORSZÁGELŐREJELZÉS További a HOSSZÚ TÁVÚ FEHÉR KÖNYV</p>
<p>KÖZÉPTÁV 4 – 10 év</p>	Stratégia tervezés	<p>Kötelező NEMZETI KÖZPOLITIKAI További a SAKPOLITIKAI INTÉZMÉNY</p>
<p>RÖVIDTÁV 1 – 4 év</p>	Programtervezés Operatív tervezés	<p>Kötelező MINISZTERI KÖZPOLITIKAI INTÉZMÉNY További a SAKPOLITIKAI</p>

a. A kötelezően előkészítendő stratégiai tervdokumentumok

- **országelőrejelzés:** olyan, tudományos, szakmai szempontból elismert személyekből álló bizottság által kidolgozott hosszú távú stratégiai tervdokumentum, amely tartalmazza:
 - a tervezett időtávon belül a Magyarországot érintő külső hatások és kockázatok, valamint a belső kihívások és fejlődési lehetőségek előrejelzését és azonosítását;



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- a tényekkel, illetve tudományos eredményekkel megalapozottan értékelhető és valószínűsíthető társadalmi, gazdasági, kulturális, környezeti folyamatok és hatások elemzését, valamint
 - az átfogó fejlődési irányvonalak, trendek és lehetséges jövőbeni forgatókönyvek elemzését.
- **nemzeti középtávú stratégia:** olyan átfogó, horizontális megközelítésű társadalmi, gazdasági, környezeti célrendszert leíró, a célok elérését bemutató, középtávú stratégiai tervdokumentum, amely tartalmazza:
- az átfogó társadalmi, gazdasági, környezeti helyzetelemzést;
 - a jövőképet és az érintett közpolitikai célkitűzések meghatározását;
 - a beavatkozási területek és eszközök beazonosítását;
 - a beavatkozások pénzügyi hátterének meghatározását és
 - a megvalósítás alapelveit.
- **miniszteri program:** az összkormányzati célkitűzések érvényesítését szolgáló, egy adott minisztérium által megvalósítandó középtávú feladatokat meghatározó, a miniszterelnök megbízatásának idejére szóló stratégiai tervdokumentum, amely tartalmazza
- a miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó szakpolitikai területekre vonatkozó jövőképet és célokat;
 - a minisztériumra vonatkozó intézményi stratégiát és
 - a miniszter által irányított vagy felügyelt központi államigazgatási és egyéb szervekre vonatkozó működési és fejlesztési célokat.



- **intézményi munkaterv:** egy naptári évre (a minisztériumok esetében két évre) szóló intézkedési és erőforrás-felhasználási rövid távú stratégiai tervdokumentum, amely tartalmazza
 - az adott időszakra vonatkozó szervezeti célokat, programokat és intézkedéseket;
 - azok teljesítési határidőit;
 - azok teljesítéséhez szükséges személyi, tárgyi, szakmai és szervezeti feltételeket; valamint
 - a teljesítésért felelősök meghatározását.

b. Nem kötelezően előkészítendő stratégiai tervdokumentumok

- **hosszú távú koncepció:** egy adott szakpolitikai területről készült részletes hosszú távú stratégiai tervdokumentum, amely
 - azonosítja a szakpolitikai területtel kapcsolatos legfontosabb problémákat;
 - meghatározza a jövőképet és
 - a jövőképen alapuló kiemelt célokat, valamint
 - a beavatkozási irányokat, kockázatokat és a fontosabb eszközöket.
- **fehér könyv:** egy szakpolitikai területről készített átfogó, más stratégiai tervdokumentum megalapozását szolgáló jellemzően középtávú stratégiai tervdokumentum, amely
 - azonosítja az adott szakpolitikai területhez köthető legfontosabb, kormányzati lépéseket igénylő problémákat;
 - bemutatja az adott szakpolitikai területen elérendő célkitűzéseket és



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- konkrét problémákkal kapcsolatban megoldási lehetőségeket vázol fel, beavatkozási módokra tesz javaslatot.
- **szakpolitikai stratégia:** egy adott szakpolitikai területre vonatkozó jövőkép elérésének középtávú stratégiai tervdokumentuma, amely tartalmazza
 - az adott szakpolitikai terület részletes helyzetelemzését és helyzetértékelését;
 - az adott szakpolitikai területen megvalósítandó mérhető célokat;
 - a szükséges beavatkozások területének és eszközeinek pontos meghatározását;
 - a szükséges beavatkozások személyi, tárgyi, szakmai, anyagi és szervezeti feltételeit, valamint
 - a megvalósítás, a nyomon követés és az értékelés alapelveit és rendszerét.
- **szakpolitikai program:** rövid távú, a vonatkozó stratégiák megvalósítására fókuszáló stratégiai tervdokumentum, amely tartalmazza:
 - a vonatkozó stratégiákban kijelölt, mérhető célokat,
 - ezek eléréséhez szükséges beavatkozásokat és azok részletes meghatározását,
 - a teljesítéshez szükséges személyi, tárgyi, szakmai, anyagi és szervezeti feltételeket,
 - a feladatok megvalósítására megállapított határidőket és felelősöket,
 - a nyomon követés és az értékelés alapelveit és ezek részletes tervét.
- **intézményi stratégia** (mind a minisztériumok, mind más háttérintézmények és egyéb közcélú szervezetek vonatkozásában): szakmai és szervezeti feladatokat megfogalmazó középtávú stratégiai tervdokumentum, amely tartalmazza



- a szervezetre vonatkozó mérhető működési és fejlesztési célokat és az ezek alapján az elvégzendő feladatokat;
 - többszintű közigazgatási szerv esetén az alacsonyabb szintű szervek működési és fejlesztési céljait;
 - fentiekben meghatározottak megvalósítását szolgáló beavatkozások célterületeit és ezek eszközeit;
 - a szükséges költségvetési források meghatározását és ütemezését; valamint
 - a nyomon követés elvégzéséért felelős szerv, szervezeti egység vagy személy meghatározását.
- **zöld könyv:** valamely más stratégiai tervdokumentum előkészítése érdekében készített vitaindító, kötetlen struktúrájú és tartalmi elemeket tartalmazó, hosszú távú stratégiai tervdokumentum. A zöld könyv felhívja a figyelmet valamely ágazat, szakpolitikai terület legfontosabb megoldatlan kérdéseire és kezdeményezi, hogy az érintett szervek a kérdésekkel a kormányzati stratégiai irányítás keretein belül foglalkozzanak.

c. Nyomon követés és értékelés

A stratégiai irányítás kormányzati bevezetésével új alapokra helyeződött a tervezés–megvalósítás–nyomon követés–visszacsatolás körfolyamata (vö. PDCA ciklus). A **kétszintű nyomon követési rendszer** értelmében (1) alapszinten a stratégiai tervdokumentumot kidolgozó intézmény felelős az adott dokumentumban foglaltak megvalósításának a nyomon követéséért, amelyet (2) kiegészít a kormányzati stratégiai irányítási rendszer összehangolásáért felelős miniszter (jelenleg a közigazgatási és igazságügyi miniszter) jogosultságai:

- eseti jellegű beszámolók kérésére az elfogadott stratégiai tervdokumentumok megvalósításáról; valamint



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- értékelés elvégzésének kezdeményezésére az elfogadott stratégiai tervdokumentumok megvalósításáról.

Főszabály szerint a stratégiai tervdokumentumok két eljárásban módosíthatók: a nyomon követés során felmerülő hiányosságok kiküszöbölését szolgáló felülvizsgálat alapján vagy a miniszteri program előírását követően. **A nyomon követésből tehát automatikusan fakad a beavatkozás, ha arra szükség van.**

A **megvalósítási szakaszt és annak nyomon követését segíti elő a munkatervek** egységes rendszerének bevezetése, továbbá az adott szakpolitikai területre vonatkozó stratégiai célok egyértelműsége. A Rendelet követelményként fogalmazza meg, hogy a felterjeszteni szándékolt stratégiai tervdokumentumok tüntessék fel a finanszírozási igényt és annak időbeni ütemezését, valamint biztosított legyen a pénzügyi háttér a megvalósítás első évében. Ezáltal az elfogadott stratégiai tervdokumentumok mögött biztosított lesz a megvalósítás finanszírozása, továbbá tudatossá válik a költségvetési források elosztása – és lehetővé válik a források felhasználásának jobb nyomon követése, ami a szűkülő források miatt létfontosságúvá vált napjainkban.

A Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer egyértelműen jelzi a stratégiai kormányzás bevezetésének szándékát a teljes kormányzati vertikumban. Bár empirikus információk még nem állnak rendelkezésre a megalapozott értékeléshez, de mindenképpen előremutatóak és önmagukban is pozitívak azok a tények, hogy **minden egyes** minisztérium, kormány- és központi hivatal, rendvédelmi szervezet és területi kormányhivatal a kormányzati ciklusok elején **kötelezően** felméri működését, elemzi önnön és környezete helyzetét, felállítja jövőképét, **megtervezi saját** stratégiájának végrehajtását, és mindezt egy **egységes módszertan** mentén végzi el.

Önellenőrző kérdések

1. Miért van szükség kormányzati stratégiaalkotás szabályozására?



2. Melyek a kormányzati stratégiai irányítási rendszer rendező elvei?
3. Milyen különböző szempontok szerinti csoportosítását ismeri a stratégiai dokumentumoknak?
4. Sorolja fel a kötelezően elkészítendő stratégiai dokumentumokat!
5. Ismertesse egy szabadon választott stratégiai dokumentumtípus főbb jellemzőit!



V. A közigazgatási változások természetéről

A közigazgatás jogilag pontosan szabályozott feladatkörrel, működési renddel, rögzített szervezetrendszerrel és viszonylag stabil személyi állománnyal rendelkezik, amely önmagában feltételezné annak változatlanságát. A valóságban azonban azt tapasztalhatjuk, hogy egyfelől a kormányok szinte a világon mindenhol meghirdetik közigazgatásuk megreformálását, másfelől pedig a benne lévő szervezetek időről időre törekednek munkafolyamataik finomhangolására, fejlesztésére. A közigazgatás ugyanis a maga hagyományosan merev struktúrájával állandó reformkényszerben van: a külső verseny ezt diktálja, és a társadalmi konfliktusok egyik közegeként is változásra kényszerül. Mindebből következik, hogy egy közigazgatási reformnak lehetnek ugyan rövid- vagy középtávon célkitűzései, de alapvetően folyamatosan alkalmazkodnia kell a külső kihívásokhoz.

A közigazgatási reformok igen változatos fogalomkészlettel bírnak, hiszen mind a szakmai, politikai, mind a normatív szóhasználatban találhatunk reformot, korszerűsítést, modernizációt, fejlesztést, fordulatot stb. A terminológiai zűrzavart feloldva (és nem megoldva!) az alábbiakban a közigazgatási „változások” összetevőit vizsgáljuk, megelőlegezve azt a megállapítást, hogy a reform minden esetben minőségi változást céloz.

Első megállapításunk, hogy a közigazgatási változásoknak nincs egységes módszertana (stratégiája).

1. A változások kezdeményezői

A közigazgatási változások mind a közigazgatáson belüli, mind kívüli forrásokból eredhetnek. A közigazgatáson kívülről, a környezetéből származó változási kezdeményezések általában – de nem feltétlenül – alkalmasabbak arra, hogy a közigazgatás fennálló állapotait átfogóbban érintő, azokat radikálisabban átalakító változási programokat fogalmazzanak meg. A külső kezdeményezéseknek ezt a lehetőségét elsősorban az adja, hogy hiányzik belőlük a közigazgatás adott struktúrájának megőrzéséhez fűződő közvetlen érdekelttség. A külső kezdeményezések



általános vonásain túl további sajátosságok is megfigyelhetők aszerint, hogy a környezeti rendszer mely eleme, összetevője hordozza a változásra irányuló kezdeményezést.

Mint hogy a közigazgatás politikai jelentősége vitán felül áll, nyilvánvaló hogy a külső változások kezdeményezésében a politikai szférának központi szerepe van. A valamennyire is jelentős változásokra irányuló kezdeményezések a politikai szint kihagyásával, megkerülésével gyakorlatilag kivihetetlenek.

A közigazgatás környezetét képező társadalmi rendszerek közül általában a gazdaság rendelkezik leginkább befolyásoló képességgel. A politika ilyenkor – mint a közigazgatás közvetlen vezetője – a változásra irányuló kezdeményezés tényeivel találkozik, s arra kényszerül, hogy a változás tényeit utóbb sajátjaként elismeri, s ezzel politikai jelleget kölcsönöz nekik.

Tisztán tudományos kezdeményezéseknek illuzórikus a közigazgatási változások mechanizmusában túlzott jelentőséget tulajdonítani. Hatásuk, szerepük csak a politika közvetítésével juthat kifejezésre. Másfelől azonban ma már ritka az olyan kezdeményezés, amely ne szakmailag gondosan megalapozott és tudományos vitákban kiérlelt koncepción alapulna.

A közigazgatási változásra irányuló kezdeményezések másik nagy csoportja magától a közigazgatástól származik. Az ilyen kezdeményezések méreteiket és radikalizmusukat tekintve elmaradnak a külső kezdeményezések mögött. Ennek egyik oka, hogy a közigazgatás politikai beágyazottsága és jogi kötöttsége miatt kisebb mozgástérrel rendelkezik, mint a társadalomirányítás elsődleges rendszere. A jelentős közigazgatási változások olyan összefüggéseket érintenek, és alakítanak át, amelyek már kívül esnek a közigazgatás számára engedett autonómia keretein. További ok, hogy a strukturális viszonyokat számottevően átalakító változások a közigazgatás elemi lét- és működési érdekei ellenében hatnak. Maga a közigazgatás ezért csak akkora mértékű változásokat kezdeményez, amelyek számára még nem okoznak valós bizonytalanságot. Folyamatszerűség (kis lépések) a jellemző, amely együtt jár az összhang hiányával, mely abból fakad, hogy a közigazgatás egyes részelemeire korlátozott változások jórészt



párhuzamosan, egymásra tekintet nélkül zajlanak, részben abból, hogy az egymásra következő változási lépések nem mindig egyazon cél irányába visznek.

A közigazgatási változások egységességét, illetve spontaneitását tekintve nagy jelentősége van annak, hogy a változás kezdeményezésében a közigazgatás mely szintje játszik meghatározó szerepet. Az alsó szintek által kezdeményezett változásokban túlsúlyban vannak a szervezetcentrikus vonások, amelyek a közigazgatáson belüli összefüggéseknek is csak egy igen korlátozott mértékét képesek számításba venni. Éppen ezért könnyen kerülhetnek konfliktusba más belső egységek érdekeivel, s ennek bekövetkezése kiszámíthatatlanná teszi a változások sorsának alakulását. Nem véletlen ezért, hogy az alsóbb szintek kezdeményezései általában technikai változásokra irányulnak, ezeknél a legkisebb ugyanis az érdekkonfliktusok veszélye. A nagyobb léptékű, a belső összefüggések szélesebb körét érintő változások kezdeményezése általában a közigazgatás vezetésének szintjeiről ered. Minél magasabb szintű, a politikai irányítással minél közvetlenebbül érintkező vezetésről van szó, annál inkább lehet átfogó változások kezdeményezésére számítani. A vezetés által kezdeményezett változásoknak is számolniuk kell ugyanis közigazgatási tradíciók módosításának nehézségeivel, és ezzel összefüggésben az alárendelt igazgatási szintek lojalitásának megszerzésével.

Egyetlen reformprogramnak sem szabad megfélemednie arról, hogy a közigazgatás a változásoknak nem egyszerűen tárgya, hanem akkor is aktív alanya, ha a közvetlen változások kizárólag rá vonatkoznak, és nem tőle erednek. Ezért létfontosságú az együttműködés a közigazgatás részéről.

2. Idődimenzió

A közigazgatási változások tervezésénél főszerepet kap az időtényező: mekkora időtartam alatt kerüljön sor a végrehajtásra. A gyors ütemű változások gyakran hosszabb előkészítést igényelnek, mint a lassabb, elhúzódó reformok, mert előbbinél a változás következményeit teljes körűen fel kell mérni, és fel kell készülni azok kezelésére. Ebből következik, hogy azok a reformok, amelyek a strukturális összefüggések széles körét érintik, ritkán kerülnek gyors végrehajtásra, hiszen előszeretettel aknázzák ki az átmeneti időszak adta korrekciós lehetőségeket.



Egy reform időtartamának alakulásában alapvető szerepe van a politikai szféra konkrét konszenzus-teremtő képességének. Ha a változással érintett folyamatok túlságosan konfliktusos természetűek vagy a politikai szint nem rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyek a konfliktusokat ki tudnák egyenlíteni, akkor ez a körülmény meghatározó a változások menetére. A politika (kormányzat) ciklikus teljesítőképessége közismert: a négyéves periódusok reformkapacitása a választást (kormányalakítást) követően a maximumról indul, és folyamatosan csökken a ciklus közepéig, amikortól szinte megszűnik, és érdemi változásokat már nem képes felvállalni. A politikailag is jelentős, a politika támogatását nem nélkülözhető közigazgatási változások szempontjából tehát a legkedvezőbbnek a politikai ciklus első felét kitevő időszakát tarthatjuk. Ezért is megfigyelhető, hogy a politika által kezdeményezett, vagy támogatott közigazgatási változások tipikusan rövid vagy középtávúak (2–4 évesek).

3. Módszer

A közigazgatás természete mindenütt a világon olyan, hogy önmaga átfogó korszerűsítésére ritkán vállalkozik. Ezért a közigazgatást irányító szervezeteknek időszakonként önálló programokban kell meghatározniuk a szükséges változtatások fő irányait és módszereit.

A reformfeladatok alapvetően két típusra bonthatók, mely szerint vannak rutinszerűen visszatérő, valamely igazgatás-szervezési alapelvből fakadó immanens feladatok, amelyek szükségképpen soha nem valósíthatják meg az ideáltipikus állapotot, csak közelíthetik. Ilyenek például: egyszerűsítés (debürokratizálás, dereguláció), ésszerűsítés (racionalizálás), ügyintézés, szolgáltatás minőségének javítása. Másfelől vannak az átfogó reformfolyamatokhoz kapcsolódó intézményi-strukturális átalakítások, újraszabályozások, feladat- és hatásköri felülvizsgálatok, melyek egyszeri vagy fokozatos, de záros intézkedést igényelnek.

A közigazgatás modernizációját a két fő módszer egyidejű, illetve egymást követő alkalmazásával célszerű elérni. A kezdeti periódusban egyidejűleg jelentkezik az alapvető kérdésekben végrehajtandó átfogó közigazgatási reform, valamint az átalakuló rendszerkereteken belüli igazgatási működés folyamatos ésszerűsítése. Az átfogó



közigazgatási reformfeladatok teljesítését követően viszont a minden kormányzati ciklusban szükségszerűen felmerülő egy-két reformtéma megoldásán túl a modernizáció súlypontja a struktúra folyamatos ésszerűsítésére, a közigazgatás racionalizálására helyeződik át, amelynek fő célja a már kialakult kereteken belüli hatékonyabb, egyszerűbb és költségtakarékosabb közigazgatási működés elősegítése.

Az átfogó közigazgatási reformfeladatok, illetve ezt követően az adott kormányciklusban felmerülő tematikus igazgatási részreformok a törvények és más jogszabályok útján felülről lefelé haladva rendelkezhetők el, és hajthatók végre. Ebben a folyamatban a kormánynak kiemelkedő szerepet, valamint külön szakmai és szervezeti-szervezési segítséget kell kapni. Különös tekintettel arra, hogy a meglévő igazgatási pozíciók megőrzése okán az érintett közigazgatási apparátusok vezetői sokszor ellenérdekeltek, és nyílt vagy passzív ellenállással gátolhatják, illetve lassíthatják a közigazgatási reformokat. Ezért a közigazgatást érintő reformok sikeresen csak határozott kormánypolitikai és parlamenti támogatás mellett valósíthatók meg.

A közigazgatás megújításának másik útja az alulról fölfelé terjedő és szélesedő folyamatos ésszerűsítés, korszerűsítés, ami az alapvető reformokat követően egyre jobban jellemzi majd a magyar közigazgatás modernizációját. A korszerűsítő típusú folyamatban elsősorban nem a közigazgatás alapvető feladatait, hanem a közigazgatás részfeladatait, feladatmegoldó módszereit, az igazgatási működés részleteit szükséges átalakítani a közigazgatási szerveknél. Ezek az igazgatási változtatások döntően egy adott helyen elinduló innovációk, amelyeket azonban területileg és országosan is összefogni, országosan terjeszteni, és ahol indokolt, jogszabállyal vagy pénzügyi eszközzel segíteni kell. A folyamatos korszerűsítés mozdítsa elő, hogy az adott közigazgatási szerv közvetlenül is képes legyen alkalmazkodni környezete gyorsan változó igényeihez, ehhez tudja igazítani saját szervezetét és eljárásrendjét azokon a területeken, ahol nincs központi előírás. Az átfogó közigazgatási reform során is kiemelt feladat legyen az, hogy a meglévő erőforrások átcsoportosításával fokozatosan kiépüljön az a rendszer, ami szervezeti-eljárási kereteket és érdekeltséget teremt a közigazgatás folyamatos megújulásához, önkorszerűsítő mechanizmusaihoz.



A fentiekben leírt eltérő módszereket egyes szerzők a reform és az innováció – bár közös elemük a pozitív irányú változás, változtatás – szembeállításával határozzák meg az alábbi szempontok mentén.

	Reform	Innováció
1. <i>Irányultság</i>	felülről lefelé irányuló	alulról fölfelé induló
2. <i>Kezdeményező</i>	közigazgatás vezető szintje	apparátus
3. <i>Befolyásolási szint</i>	a rendszer egésze, illetve a rendszerszintű működés szempontjából releváns része	valamely szakmailag jól megfogható részterület, konkrét módszertani kérdés
4. <i>Változtatások intézményesülése</i>	tervezés - előzetes értékelés - bevezetés	felvetődés – kidolgozás - terjedés
5. <i>Eszközrendszer</i>	irányítási, jellemzően jogi jellegű	terjedés, információmegosztás a hálózaton belül
6. <i>Partnerség</i>	jellemzően a tervezés során	jellemzően a megvalósulás során
7. <i>Kötelezőség (szankcionálás)</i>	jellemző	nem jellemző
8. <i>Értékelés</i>	rendszerszintű, követő	folyamatos, az alkalmazással egyidejű, egyéni és a hálózatba visszacsatolt

Önellenőrző kérdések

1. Kik lehetnek jellemzően a közigazgatási változások kezdeményezői?
2. Mutassa be a politikai szint szerepét a közigazgatási reformfolyamatokban!
3. Határolja el a reform és az innováció kategóriáit különböző szempontok alapján!
4. Jellemezzen egy Ön által szabadon választott kormányzati intézkedést a fejezetben megismert elemzési keret segítségével!
5. Értékelje az idődimenzió jelentőségét a közigazgatási változások szempontjából!



VI. A közigazgatás stratégiája: a Magyar Program

Jelen fejezetet a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program bemutatásának szenteljük. A Program a magyar közigazgatás középtávú működési kereteit alapjaiban meghatározó stratégiai dokumentum és kijelölt cselekvések sora, amely pontosan definiált célok és értékek mentén rögzíti a közigazgatás-fejlesztés irányait.¹⁹

1. A Magyar Program kiindulópontjai

a. Helyzetfelmérés a magyar közigazgatás állapotáról

A magyar közigazgatás történetét vizsgálva megállapítható, hogy több esetben is az ország újjáépítésének egyik alapvető eleme éppen a közigazgatás átalakítása volt. 1867-ben, a kiegyezést követően egy olyan országot kellett felépíteni, amelynek az 1848/49-es szabadságharc leverése után szétverték több száz éves közigazgatási rendszerét. A kiegyezés utáni magyar kormányok munkájának eredménye egy, a kor színvonalán álló, az európai normáknak megfelelő magyar állam- és jogrendszer lett.

Ha más okok miatt is, de 1920-ban szintén újjá kellett szervezni a közigazgatást, amelyet a Bethlen-konzolidáció évtizede alatt sikerült véghezvinni.

A társadalmi, gazdasági felemelkedés kereteit ezúttal is az teremtheti meg, ha sikerül újjászervezni és hatékonyabbá tenni a magyar közigazgatást, érintve annak minden elemét: a feladatok meghatározását és elosztását, az ezek végrehajtását biztosító szervezetrendszert, a különböző folyamatokat és eljárásokat, valamint a közigazgatás személyzetét, a tisztviselőket.

A 2011. június 10-én megjelenő Magyar Program számos olyan problémacsoportot azonosított, amelyeket a rendszerváltás utáni magyar közigazgatás kialakulásától kezdve magán visel, ezért kiemelt figyelmet kell fordítani azok felszámolására vagy enyhítésére:

¹⁹ A fejezet jelentős mértékben épít a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által közreadott Magyar Program 11.0 és 12.0 változataira. (Mindkét dokumentum letölthető a magaryprogram.kormany.hu címen.)



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- a **túlburjánzó állami szervezetrendszer** és a tisztázatlan felelősségi viszonyok átláthatatlan, szövevényes dzsungel egyrészt költségessé, rugalmatlanná, másrészt kiszolgáltatottá tette a közigazgatást a korrupcióval szemben;
- a **közigazgatási ügyintézés alacsony színvonala** egyrészt a bonyolult, kiszámíthatatlan, ezért költséges és időrabló eljárásoknak, másrészt az informatikai megoldások (elektronikus ügyintézés) csekély kihasználásának volt köszönhető;
- a közigazgatásban a bérezés a legtöbb esetben nem a munkában kifejtett tényleges teljesítményhez és felelősséghez volt kötve, így nem sarkallta a tisztviselőt nagyobb teljesítményre; a **teljesítménykényszer hiánya** miatt pedig jelentős különbségek alakultak ki a leterheltség tekintetében, a komoly munkamennyiséget ellátók mellett hosszasan túlélték „potyautasok” is;
- általános jelenség, hogy a közigazgatás jogalkotói képessége mögött **elmaradt a tervezési képesség színvonala**, a programok, tervek végrehajtásához szükséges kompetenciák pedig sok esetben hiányoztak, ezáltal éppen a megvalósítás szempontjai szorultak háttérbe.

b. A Magyar Program fogalmi keretei és műfaji sajátosságai

A Magyar Program sok tekintetben szakít az elmúlt két évtized közigazgatás megreformálását célul kitűző kormányzati dokumentumainak, kormányhatározatainak műfajával. Stílusjegyeiben, nyelvezetében, formai megjelenésében az érthetőséget kívánja szem előtt tartani annak érdekében, hogy ne csak a közigazgatás művelői, hanem ügyfelei számára is **világos és egyértelmű** legyen.

A Magyar Program értelmezési keretet kíván nyújtani a hazai közigazgatás-fejlesztés számára a célok, a beavatkozási területek és intézkedések meghatározásával.

- Azért program, mert biztosítja a folyamatos mérhetőséget. Megvalósulásáról évről évre beszámol a Program aktuális éves kiadása (pl. MP 11.0 - 2011. évi program, MP 12.0 - 2012. évi program), amely alapján az előrehaladás



mértéke mérhető. Az előrehaladás értékelése és helyzetfelmérés alapján pedig újabb és újabb változatok készülnek. Ez a fajta gördülő tervezés lehetőséget biztosít az adott esetben legmegfelelőbb eszköz megválasztására; az ötletgyűjtésre, valamint a nemzetközi példák figyelembevételére.

- Azért program, mert időtartománya igazodik a politikai ciklushoz. Bár a Magyar Program célkitűzéseinek megvalósulásával nyilvánvalóan hosszú évtizedekre befolyásolja a magyar közigazgatás működését, nem jelöli ki ciklusokon átívelően a vélelmezett helyes irányt.
- Azért program, mert maga is eszköz. A közzolgálat számára közös cél- és fogalomrendszert hoz létre, amely segít abban, hogy az általa közvetlenül érintett sok ezer kormánytisztviselő, katona, rendvédelmi dolgozó valódi hivatásrenddé és közösséggé váljon.
- Azért program, mert sikeres fejlesztési modellként hatása kisugárzik. A jó közigazgatási kultúra a nemzet kultúrájának része, amely hatását az élet minden területén érzékelteti.

c. Magyar Zoltán szakmai munkássága

Magyar Zoltán (1888-1945) jogász egyetemi tanár, iskolateremtő tudós, köztisztviselő. Pályájának első fele a közigazgatáshoz kapcsolódik, 1931-ben közigazgatási kormánybiztosi megbízatást kap. Nevéhez fűződik a Magyar Közigazgatási Intézet megalapítása, amelyet igazgatóként vezetett.

Az 1930-as évektől egyetemi tanári és kutatói munkássága vált meghatározóvá. Ekkorra már nemzetközi hírű közigazgatás-tudós. Elméleti tevékenysége mellett megemlítenéd, hogy sázmós újító elképzelését a gyakorlatban is megvalósította a tatai járásban. Angolul, franciául, németül és oroszul jelentek meg publikációi, monográfiái is. Fő műve: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942.



2. A Magyar Program célrendszere

a. Átfogó cél: a hatékony nemzeti közigazgatás

A Magyar Program átfogó stratégiai célja az Alaptörvény XXVI. cikkében foglaltaknak megfelelően az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése, vagyis **a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése.**

A **nemzeti jelző** a Magyar Program számára alapvetően két jelentéstartalmat hordoz:

- Egyrészt kifejezi azt, hogy a közigazgatásnak nemcsak a jogi értelemben vett állampolgárok körét kell csupán szolgálnia, hanem az egész magyar nemzet, annak valamennyi tagja – különösen igaz ez a határon túli magyar szervezetekre – érdekeit, függetlenül attól, hogy melyik ország állampolgára, vagy melyik kontinensen él (nemzet mint ügyfél).
- A második jelentéstartalom lényege a nemzeti lét időbeli tartósságából fakad. A nemzet önmaga államalkotó képességének örökítő közege, amely magában hordozza saját létező tudását, szervezeti értékeit és alkotmányos hagyományát.

A magyar közigazgatás nem csupán a jelenben élő közösség sorsának alakítója: mai, évszázadok alatt sokat formálódott rendszere az elődeink öröksége, míg a mai kor közigazgatás-fejlesztési intézkedései sok esetben a jövő magyarságára, az elkövetkező nemzedékek életére gyakorolnak majd jelentős hatást.

A **hatékonyságot** – akár szervezeti szinten, akár a közigazgatás egészének szintjén – a szakirodalom is sokféleképpen értelmezi. A Magyar Program hatékonyság fogalma kiemelt jelentőségű, hiszen minden intézkedésének elsőszámú fokmérője, hogy mennyiben felelnek meg az alábbi elvárásoknak:

- **Eredményes:** Eredményes egy feladat végrehajtása, ha a kitűzött feladat az elvárt mértékben teljesítésre kerül.



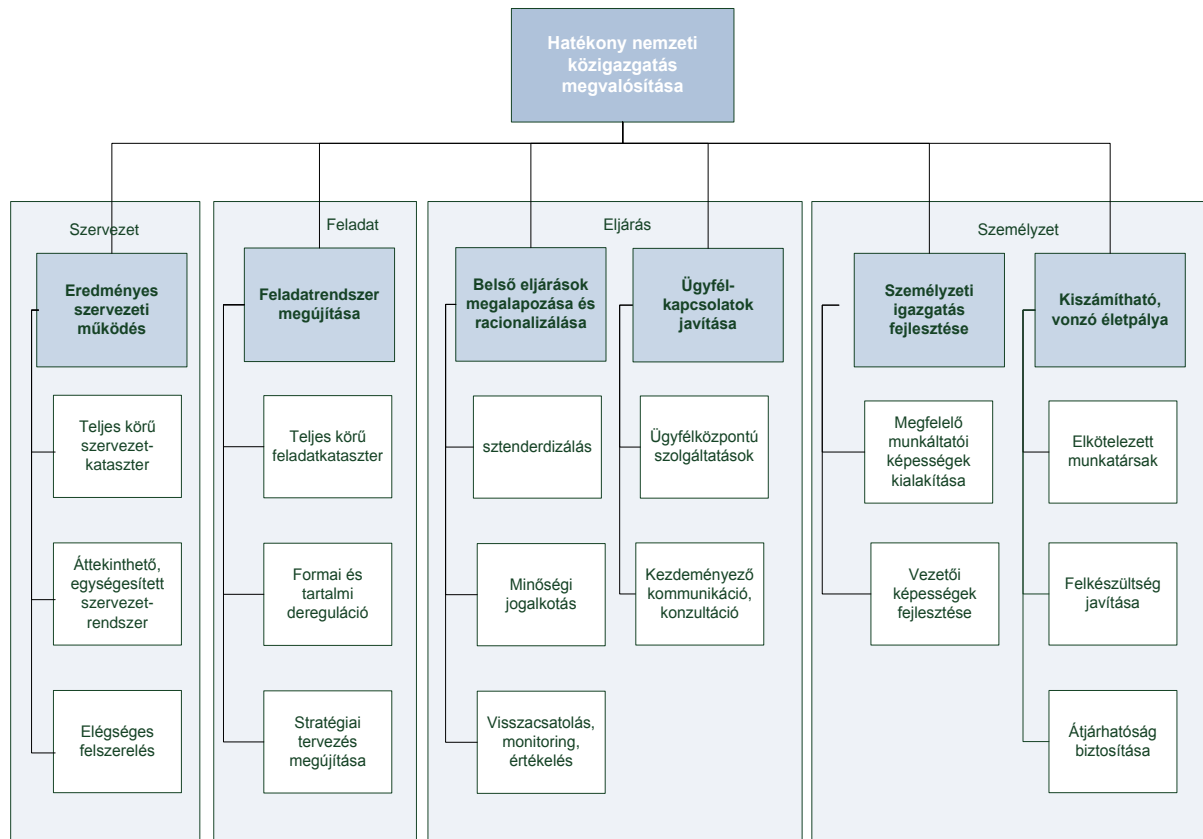
ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- Gazdaságos: A gazdaságosság már nem csak az elérendő eredményt, hanem az eredmény eléréséhez biztosított ráfordításokat is figyelembe veszi. Eszerint gazdaságos egy feladat-végrehajtás, ha az elért eredmények, a tevékenységre fordított ráfordítások a tervezettek szerint alakulnak, vagy annál jobb az arány;
- Hatásos: A feladat-végrehajtás csak a legritkább esetben hat kizárólag a feladat tárgyára, ennek megfelelően a hatékony feladat-végrehajtás a körülmények összességében nem idéz elő olyan változást, ami lerontja részben vagy egészben magát a feladatot, vagy az attól remélt eredményt (például aránytalan környezeti károk);
- Biztonságos (rugalmas): Ahhoz, hogy egy feladat valóban hatékonyan működjön, szükség van a megvalósítás tervezésére, modellezésére, melynek során a lehetséges több kimenet átgondolására és az ennek megfelelő több végrehajtási mód megtervezésére kerülhet sor. Akadály esetén így további változatok alkalmazhatók rugalmasan, és biztosíthatóvá válik a teljesítés.
- Felügyelhető: Az arra jogosult számára követhető és döntése szerint befolyásolható a folyamat. Ez a fogalmi elem magában foglalja a tevékenység átláthatóságának, uralásának és számon kérhetőségének követelményét is.
- Alkalmazkodó (fejlődő): A tervezés mellett a visszacsatolás szerepe is fontos a folyamatban, hiszen a folyamatos fejlődés, a javítás csak ebben az esetben kivitelezhető.

b. Stratégiai célkitűzések



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001



A Magyar Program átfogó céljának, a hatékony nemzeti közigazgatás megvalósításának érdekében a helyzetértékelés során azonosított problémákra válaszul került kialakításra a célrendszer úgy, hogy az átfogó cél eléréséhez a közigazgatás négy vetülete szerinti pillérek, beavatkozási területek (szervezet, feladat, eljárás, személyzet) alá sorolhatók be az egyes célok, alcélok.

A Magyar Program **fő stratégiai célkitűzései:**

- az eredményes szervezeti működés,
- a feladatrendszer megújítása,
- a belső eljárások racionalizálása,
- az ügyfélkapcsolatok javítása,



- a személyzeti igazgatás fejlesztése,
- a kiszámítható életpálya.

3. A Magyar Program beavatkozási területei

A fejezet során a Magyar Program beavatkozási területei kerülnek bemutatásra, amely egyúttal a stratégia építkezésének fő vázát is adja. Minden egyes beavatkozási területet vagy pillért ismertető alfejezet tartalmazza a fogalmi lehatárolást, valamint a főbb intézkedéseket.

a. Szervezet

A hatékony közigazgatás szervezetrendszerének legfőbb jellemzője, hogy **rendben tartott**, amely az alábbi szempontoknak való megfelelést jelenti:

- annyi és olyan jogállású szervezet áll rendelkezésre, ami a hatékony feladatvégrehajtáshoz elégséges (e körben kell vizsgálni az ún. kiszervezett feladatellátások kérdését, főszabály szerint a „szükséges legkevesebb” megközelítésben);
- a szervezetek belső működése, nyilvántartása, egymáshoz való viszonya tisztázott és elfogadott;
- a szervezetek felszereltek, azaz fizikai és informatikai elhelyezésük és működésük megfelelő, az ehhez szükséges anyagi és személyi erőforrás rendelkezésre áll (az állami intézmények elhelyezése és „felszerelése” az Erekly Terv keretében valósul meg).

Az **állami szervezeti kataszter** kialakítása az első lépés a közigazgatás hatékony működésének elérésére. A közigazgatási szervezetrendszer egyszerűsítése és egységesítése a szervezetrendszer mennyiségi csökkentését, a szervezetek belső szervezetének arányosítását, valamint a szervezet- és hatáskör-illesztési problémák felszámolását jelenti.



A közigazgatás szervezeti megújításának legfontosabb részét képezi a **területi közigazgatás teljes szervezeti megújítása**, amelynek első lépéseként újra létrejöttek a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok, majd ezek bázisán a megyei (fővárosi) kormányhivatalok mint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei. A következő évek feladata a kormányhivatalok és egyéb, összevonással keletkezett szervek működésének konszolidációja.

Emellett elkezdődött a **járásai államigazgatás kialakítása** is, amelynek értelmében a megyei kormányhivatalok alárendeltségében, alapvetően az adott járásban jelen lévő szakigazgatási szervekből és az okmányirodákból létrejönnek a járásai hivatalok.

Ezzel szorosan összekapcsolódik az önkormányzati reform, amely a Magyary Programmal együtt elhozza a helyi közügyek, valamint az államigazgatási ügyek régóta halogatott szétválasztását a járásai hivatalok és az önkormányzatok között.

b. Feladat

Az állam közfeladatainak teljes körű meghatározása és rendszerezése régi adósság, amelyet pótolni kell. A Magyary Program keretében indított nagyszabású munka célja olyan elemi szintű **közfeladat-kataszter kialakítása**, amelyre a stratégiai döntéseket és a jogalkotást támogató információ-rendszer épül, valamint kiszolgálja a deregulációt és a végrehajtási szintű jogalkotást. A kataszter (al)ágazonként tartalmazza valamennyi jogszabályban, közjogi szervezetszabályozó eszközben rögzített tartós állami feladatot, megjelölve a feladat pontos forrását, a felelős szervezet(ek)et, a vonatkozó költségvetési sort, a végrehajtás ütemezését, határidejét.

A közelmúltig a minőségi szempont háttérbe szorulása a jogalkotásban és a megfelelő hatásvizsgálati rendszer hiánya miatt nagyon magas volt a jogszabály-módosítások száma, ami mind a jogbiztonság, mind a hatékonyság szempontjából rendkívül kockázatos.

A minőségi jogalkotás megalapozásához szükség van a hatályos központi joganyag meghatározott jogterületeinek áttekintésére, ami lehetővé teszi a joganyag mennyiségének csökkentését, a meglévő ellentmondások kiküszöbölését, az



adminisztratív terhek csökkentését, valamint egyéb tartalmi jogtisztítást (**formai és tartalmi dereguláció**).

c. Eljárás

Lényegében **minden feladat-végrehajtásnak van eljárási része**, és nincs szervezeti működés (akár csak belső) eljárások nélkül. A Magyar Program szempontjából nem az egy-két lépésből álló eljárások értékelése bír kiemelt jelentőséggel, hanem az összetettebb folyamatok mint közigazgatási eljárások hatékonyabbá tétele.

A közigazgatás működését jellemző belső (a szervezeteken vagy szervezetrendszeren belüli) és külső (a hivatal és az ügyfél közötti) eljárások tekintetében egyaránt fontos elvárás, hogy megbízhatóak, kiszámíthatóak, valamennyi összetevő szempontjából (az eljárás időtartama, költsége stb.) tervezhetőek legyenek. Ennek az elvárásnak az egyes **eljárások sztenderdizálásával**, egységes normák, elvárások felállításával és betartásával lehet a leginkább megfelelni.

A Magyar Program célja az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, **ügyfélközpontú szolgáltató működés** kialakítása, az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése és egységesen magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások kialakítása. A szolgáltatások színvonalának emelése érdekében többcsatornás (személyes, elektronikus és telefonos) kormányzati ügyfélszolgálati „kormányablak” rendszer kerül kialakításra, amely az ügyfelek számára lehetőséget teremt ügyeik egyablakos (egy helyszínen történő) elintézésére.

d. Személyzet

A Magyar Program a személyzet fogalmát kiterjesztően értelmezi, beleérti

- mind a szűk értelemben vett közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselőket,
- mind a katonákat és rendőröket, vagyis a fegyveres, illetve más hivatásos szolgálati állomány tagjait is,



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- ezen túl a személyzet fogalmába beletartozik mindenki, aki bármilyen jogviszony keretében rendszeresen, személyesen foglalkoztatva munkát végez a közigazgatás számára.

Ennek oka, hogy az erős állam elvét leginkább az szolgálja, ha a meghatározott közjogi alapokon álló említett **életpályák fejlesztése közös elvek és értékek mentén** történik.

Ennek képezheti alapját a több ponton is egymással érintkező **életutak egységes kidolgozása**. Így a teljes szervezetrendszerben ténylegesen megvalósíthatóvá válik az **átjárhatóság**. A rugalmas alkalmazkodást pedig azzal lehet elérni, ha fokozatosan a munkakör kerül a személyzeti gondolkodás középpontjába. A hatékony munkavégzéshez szükséges megfelelő feltételrendszert a Magyar Program általánosságban az alábbiak szerint fogalmazza meg:

- **Szakmai tudás** („tudja”) – megfelelő kiválasztás, folyamatos képzés, felkészülés, a képességek, készségek fejlesztése.
- **Elkötelezettség** („akarja”) – a célrendszer tényleges ismerete és elvszerű alkalmazása a feladat-végrehajtás során.
- **Bizalom** („hagyják”) – szükséges végrehajtói mozgástér és (eszközbeli és szakmai) támogatás biztosítása mind a vezetők, mind a munkatársak, mind az ügyfelek részéről.

e. Átfogó feladatok

Az ágazatokat horizontálisan átfogó feladatokként (és nem célként, hanem a célok eszközeiként) határozza meg a Magyar Program az alábbi beavatkozásokat:

- az **elektronikus közigazgatás kiterjesztése,**

A Magyar Program értelmezésében „az e-közigazgatás a közigazgatás-fejlesztés azon törekvése – mint átfogó feladat –, hogy az egyre hatékonyabb feladat-végrehajtás érdekében alkalmazza az informatika által kínált legalkalmasabb megoldásokat.”



A közigazgatási informatikát – ami elsősorban a közigazgatás infrastrukturális, valamint vagyoni feltételrendszer biztosítása –, és az e-közigazgatást – ami az alkalmazások és az ezzel kapcsolatos emberi képességeket fejleszti – indokolt pontosan lehatárolni, azzal együtt, hogy természetesen a két terület között folyamatos, szoros oda-visszacsatolás szükséges. Ezt követően tudjuk az alkalmazás és a hozzá kapcsoló szervezeti/eljárási/személyzeti megoldásokat az alábbi nyolc beavatkozási területbe rendezni, amely területeken különösen fontos az egyirányú megközelítésű kormányzati fellépés.

Az e-közigazgatás beavatkozási területei:

- *Informatika a közigazgatás tényleges felügyelete alatt (kormányzati szakmai kompetenciák és kapacitások megerősítése)*
- *Informatika az iratfelhő-konzolidációban (egységes iratkezelés, elektronikus aláírás, elektronikus levéltár)*
- *Informatika az ügyintézésben (telefonos ügyfélszolgálat megújítása, ügyfélkapcsolat-fejlesztés, ingyenes Nemzeti Jogszabálytár, integrált ügyfélszolgálatok informatikai infrastruktúra-fejlesztése)*
- *Informatika a közigazgatás irányításban (Költségvetési Gazdálkodási Rendszer, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató Rendszer, önkormányzati ASP központok, elektronikus kormányiroda)*
- *Informatika általi szolgáltatás-hozzáférés (teljes körű ügyfél-azonosítás, Nemzeti Egységes Kártyarendszer)*
- *Informatika a közigazgatási kommunikációban és tájékozódásban (kormany.hu, Jó Állam Fórum, Bejárható Magyarország – digitális szabadidőtérkép, Forum Hungaricum nyilvános terminálok, kataszterek megjelenítése)*
- *Informatika a nyilvántartások kezelésében (adatbázis-konzolidáció, hivatalok közötti adatcsere)*
- *Informatikai és információbiztonság (Informatikai Biztonsági Irányítási Rendszer, biztonságos elektronikus összeköttetés kiépítése a közigazgatásban)*

- az adminisztratív terhek csökkentése,



A közigazgatás fejlesztésének egyik átfogó feladata az **adminisztratív terhek csökkentése**, amelynek legfontosabb eszköze az **eljárások egyszerűbbé** tétele. Az erre irányuló Egyszerű Állam és Egyszerűsítési programok eredményeként a szabályozásból fakadó adminisztratív terhek jelentősen csökkennek, növelve ezzel az ország közigazgatásának versenyképességét, az ügyfelek elégedettségét.

Az **egyszerűsítés**, és ezen belül a lakossági adminisztrációs terhek 25 %-os csökkenése többek között a családdal, gyermekvállalással kapcsolatos ügyek, a munkavállalás, adózás, szociális ellátások, ingatlanokkal kapcsolatos ügyek, okmánykiadás, házassági ügyek, oktatási szolgáltatások témakörében valósul meg. Az intézkedések pozitív hatásait az állampolgárok mindennapi élethelyzeteikben már most is érzékelhetik, hiszen számos eljárásnál rövidebb lett az ügyintézési idő (pl. táppénz-igénylés, üzemi balesethez kapcsolódó jogosultság érvényesítése, TGYÁS, GYED), vagy éppen több esetben lehetővé vált az elektronikus ügyintézés (pl. diákhitel folyósítása, diákigazolvány igénylés).

A **vállalkozói adminisztratív teher csökkentési intézkedéscsomag** a Jó Állam kormányzási koncepcióját a vállalkozások és az igazgatás viszonyában valósítja meg. A vállalkozások számára a jó állam egyszerű államot jelent, ahol a szabályok megértése és betartása könnyű és olcsó, mert az állam elvárásai egyértelműek és a valósághoz igazodnak, eljárásai gyorsak és praktikusak. Az intézkedések révén 500 milliárd forinttal csökkennek a vállalkozók bürokráciával kapcsolatos adminisztratív költségei.

- elszámoltathatóság – korrupcióellenes program,

A Korrupció-megelőzési Program elfogadásával új irányt vesz a korrupció elleni küzdelem azáltal, hogy a jövőben a hangsúly a megelőzésre kerül. A megvalósítandó program főbb elemei a következők:

- A megelőzés akkor lehet sikeres, ha az a szervezeti működés szintjén is megjelenik. Ennek érdekében az államigazgatási szervek*
- körében fokozatosan bevezetésre kerül az integritásirányítás több eszköze. Így például a szervezetekben rendszeresen elemzik majd a korrupciós kockázatokat, és külön felelőst jelölnek meg a korrupció kezelésével kapcsolatos feladatok ellátására.*



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- *A közigazgatási szervek működésében a jövőben hangsúlyosabban kell megjeleníteni az etikai elveknek való megfelelést. Ennek a kiindulási pontja az egyes közszolgálati hivatásrendekre vonatkozó közös etikai szabályok rögzítése egy Etikai Kódexben.*
- *Az etikai normák sérelmét, illetve a korrupciógyanús esetek bejelentését lehetővé tevő rendszer képes biztosítani bejelentők valós védelmét is.*
- *Bevezetésre kerül a nagyobb léptékű jogszabálytervezetek lehetséges korrupciós hatásainak mérését biztosító hatásvizsgálat.*
- *A korábbi végrehajthatatlan lobbiszabályozás helyébe új, az érdekartikulációs személyek és képviselők tisztviselői fogadására irányuló szabályozás lép.*
- *Mivel a közigazgatási korrupció nem függetleníthető a társadalom általános korrupciós jelenségekhez való hozzáállásától, így célcsoportok szerint differenciált társadalmi tájékoztató kampányok indulnak. Emellett a Nemzeti Alaptantervbe bekerülnek a korrupcióval szembeni ellenállás értékei és magatartásformái.*

4. A Magyary Program végrehajtása

Fontos tanulsága az elmúlt húsz évnek, hogy szükséges egy olyan **intézményrendszer** a közigazgatáson belül, amely levezényli a reformok megvalósítását.

E feladat ellátásához a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a szükséges központi hatásköröket megkapta ahhoz, hogy minden szereplőnek a pontos helyét és feladatát meg tudja mutatni, és felügyelje az ellenőrzési és a monitoring tevékenységeket.

A Magyary Program intézkedéseinek zömét belső erőforrásból, illetve az Államreform Operatív Program (ÁROP) és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) révén rendelkezésre álló európai uniós forrásból, kisebb részben nemzeti forrásból valósítja meg egy folyamatosan aktualizált részletes **intézkedési terv** mentén, amely rögzíti a konkrét projekteket, intézkedéseket, a felelősök körét, a forrásokat és a határidőket.

Önellenőrző kérdések

1. Érveljen a közigazgatás-fejlesztés szükségessége mellett!



2. Milyen sajátos jegyek jellemzik a Magyar Programot?
3. Ismertesse a Magyar Program célrendszerét és beavatkozási logikáját!
4. Mutassa be a Magyar Program egyik pillérének intézkedéseit!
5. Mi biztosítja a Magyar Program végrehajthatóságát?



Irodalom

Csányi Vilmos (2000) Az emberi természet, Budapest: Vince Kiadó

Farkas, Krisztina (szerk.) (2009) AVIR Kézikönyv: Stratégiaalkotás, VIR, stratégia mutató, adattár, felsőoktatási menedzsment, Budapest: Educatio Nkft.

Gajdusчек, György – Hajnal, György (2010) Közpolitika, Budapest: HVG-ORAC

Gajdusчек-Rossiter (szerk.) (2002) A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban, London-Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet - Civil Service Colleges

Hix, Simon (1998) The Study of the European Union: the 'new governance' agenda and its rival, In: Journal of European Public Policy, Vol. 5., No. 1.

Jenei, György (2005) Közigazgatás-menedzsment, Budapest: Századvég Politikai Iskola

Kádár, Krisztián (2006) Reformkönyv a magyar közigazgatásban. In: Ágh-Somogyvári (szerk.) (2006) A közigazgatási reform új perspektívái, Budapest: Új Mandátum Kiadó

Lusk: Közpolitikai eszközök és technikák az Egyesült Királyságban. In: Gajdusчек-Rossiter (szerk.) (2002)

Nagy, Balázs (megjelenés alatt) Az integritás stratégiai keretei

Pettigrew, Andrew et al. (szerk.) (2002) Handbook of Strategy and Management, London: SAGE

Sárközy, Tamás (2012) Magyarország kormányzása 1978-2012, Budapest: Park

Young, Richard D. (2002) Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector, In: Handbook of Strategy and Management, London: SAGE

Kormányzati Stratégiai Irányítási Módszertani Útmutató [2012.06.10.], Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) [2011.06.10.], Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium



Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) [2012.08.31.], Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium