

Dr. Vértessy László

# AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS JOGA ÉS HATÉKONYSÁGA



ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel



MAGYARY  
PROGRAM



Dr. Vértesy László

# AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS JOGA ÉS HATÉKONYSÁGA

Nemzeti Köszolgálati Egyetem  
Közigazgatási-tudományi Kar  
Budapest, 2014

Nemzeti Közzolgálati Egyetem  
Közigazgatás-tudományi Kar

**Szerző:**

© Dr. Vértesy László, 2014

**Kiadja:**

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

**Olvasószerkesztés, tördelés:** NKTk Zrt.

ISBN 978-615-5305-33-7

# TARTALOM

<b>BEVEZETÉS</b> .....	7
<b>1. FEJEZET</b>	
Az állami beavatkozás .....	9
1.1 Jó kormányzás .....	13
1.2 NPM és NWS .....	26
1.3 Gazdaságirányítás vagy: milyen mélységig? .....	31
1.4 Gazdasági alkotmánytan .....	38
<b>2. FEJEZET</b>	
Jog és beavatkozás .....	43
2.1 Jogállamiság .....	44
2.2 Jogi megalapozottság .....	50
2.3 Jogi hatásvizsgálat .....	59
2.4 Jogi hatékonyság .....	66
<b>3. FEJEZET</b>	
Szakpolitika .....	71
3.1 Kialakítás és stratégiai tervezés .....	72
3.2 Kockázat és kockázatkezelés .....	81
3.3 A megvalósítás technikái .....	85
3.4 Szakpolitikai elemzés .....	88
3.5 A szakpolitikáért való felelősség .....	94
<b>4. FEJEZET</b>	
Hatékonyság és mérhetőség .....	103
4.1 Hatékonyság, optimalizálás .....	105
4.2 Növekedés – abszolút és relatív .....	114
4.3 Fejlődés – szerkezeti változás, fenntartható fejlődés .....	120
4.4 A gazdasági konjunktúra lényege – múlt, jelen és jövő .....	132
4.5 Programértékelés .....	136
4.6 Mérhetőség, elemzés .....	139
4.7 Minőségbiztosítás – controlling, monitoring .....	143
<b>5. FEJEZET</b>	
Következtetések és javaslatok .....	155
<b>FÜGGELÉKEK</b>	
Hatásvizsgálati lap a 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendeletből .....	161
Jogharmonizációs javaslat a 302/2010. (XII. 23.) Korm.rendeletből .....	168

Megfelelési táblázat és Notifikációs adatlap a 302/2010. (XII. 23.) Korm.rendeletből .....	170
Hatásvizsgálati példák a nemzetközi szakirodalomból .....	171
Szabályozás hatásvizsgálat a hazai szakirodalomból .....	177
Hazai példa a stratégiai tervezésre, ágazati public SWOT-ra .....	180
<b>FORRÁSJEGYZÉK</b> .....	183

# BEVEZETÉS

Az állam szerepe és az állami beavatkozás mikéntje, mértéke, mérhetősége minden idők tudományos és gyakorlati (szak)politikájának legtöbbet hánytorgatott, százféleképpen megoldott és megoldásra váró társadalmi, jogi és gazdasági kérdése. A kiadvány elsődlegesen azt vizsgálja, hogy a modern állam hogyan, meddig avatkozik be a rábízottak életébe, milyen mélységig érdemes ez a tevékenység. A modern és gazdaságilag erős országok jelentőséget tulajdonítanak a jogszabályok társadalmi, gazdasági hatásainak mérésére, illetve a közfeladatok, közszolgáltatások hatékonyságára. Valamennyi fejlett – különösen angolszász és skandináv – ország és gazdasági nemzetközi szervezet (World Bank, OECD) folyamatosan alakítja és dolgozza át, fejleszti a különböző mérhetőségi kritériumrendszereket. A szöveg főleg az angol, amerikai legfrissebb elemzésekre támaszkodik, és alkalmazza, felelteti meg a hazai jogalkotói, jogalkalmazói gyakorlat számára. Erőssége, hogy új, tudományosan megalapozott szemléletet, gondolkodásmódot is ismertet. Hazánkban ezek a kutatások évszázados múltra tekintenek vissza, különösen Somló Bódog és Magyary Zoltán munkái óta, de különösen az elmúlt években a Jó Állam koncepcióban és a Magyary Programban is aktuális, mindennapi téma a jogalkotók, illetve a jogalkalmazók számára.

A szakkönyv egyik sajátos, egyedi erőssége interdiszciplináris jellege, így egyaránt ismertet és elemez államelméleti (jó állam, GG, NPM, NWS) jogi (jogszabályi, jogalkotási hatásvizsgálat, jogi hatékonyság) és közgazdasági (fenntarthatóság, kék gazdaság, minőségbiztosítás, stratégia) témákat, néhány konkrét példán keresztül is szemléltetve. A hazai közsférát érintő felsőfokú oktatásban, továbbképzésben és doktori képzésben is szükséges egy összefoglaló, jogi és gazdasági szempontokat egyaránt tartalmazó, szemléletformáló tudományos kiadvány. Az Nemzeti Közszolgálati Egyetem Doktori Iskolájában tantárgyként is szerepel a szerző tantárgyfelelőssége alatt az állami beavatkozás jogi és hatékonysági kérdései. Emellett természetesen hasznos olvasmány az alap- és mesterszakos egyetemi hallgatók, illetve a jog- és szakpolitika alkotásban, illetve a jogalkalmazásban dolgozók, valamint más érdeklődők számára is.





# 1. FEJEZET

## Az állami beavatkozás

*Az 1. fejezet általánosságban tárgyalja az állami, kormányzati és gazdasági beavatkozást nemzetközi, különösen a legfrissebb angol, amerikai kutatási eredmények feldolgozásával és hazai megvalósításuk lehetőségével. Ennek része a jó kormányzás, az új közmenedzsment és az új weber-i állam-koncepció. A másik oldalon pedig a liberális, konzervatív és alternatív közgazdasági iskolák szerepelnek.*

Az állami beavatkozás többféleképpen vizsgálható. Somló Bódog (1873–1920) az individualizmus szemszögéből vizsgálta, és szerinte az állami beavatkozás értelmezhető a lélektani alkalmazkodás eszközeként, illetve a természetes kiválasztás szempontjából.<sup>1</sup> Alapvető állítása, hogy a fejlődés fő irányát és az individuum életének fő célját a boldogságra való törekvés szabja meg, amely így szakadatlan és szerves folyamatot képez. A fokozott állami szerepvállalás pedig kikényszeríti a jog, az állam, a politika funkcióinak újragondolását. Az állami beavatkozás egyáltalán nem mond ellent az alkalmazkodás természettörvényének. A mesterséges beavatkozás a természetes fejlődés eredménye, annak szükséges velejárója, azaz ebben az értelemben maga is természetes. Miközben egyre inkább növekszik az állami szabályozás köre, ugyanakkor az individuumok egyre szabadabban rendelik alá magukat a (jog)szabályoknak. Akárminek akárminő szabályozása kerüljön is szóba, mindig az az előbbre való, a prejudikáló kérdés, hogy egyáltalában beavatkozzunk-e szabállyal vagy sem. Laissez faire vagy protekcionizmus? – ez a politikai és államfilozófiai kérdések kérdése. Az állam beavatkozása egyre nagyobb körre terjed, de az emberek szabadsága ennek a mindenkori beavatkozásnak a megváltoztatására is egyre nagyobb lesz. Növekvő állami szabályozás, növekvő politikai szabadsággal karöltve: ez a fejlődés iránya; mindenre kiterjedő állami szabályozás és tökéletes szabadság ennek a szabályozásnak a megállapítására vagy megváltoztatására: ez a fejlődés ideálja.

A modern társadalmakban az állami beavatkozás nukleusza a *kormányzás*; a polgári forradalmak, polgári átalakulások a 17–19. században átalakították. A nacionalizmus erősödésével a 19. században sorra jönnek létre a nemzetállamok, először Európában majd a többi kontinensen. A helyi közösséget tulajdonsága alapján összefogó és szabályozó szervezet demokratikus formát öltve a népakarat alapján kívánja kormányozni Európa valamennyi társadalmát, így a kormányzással való tudományos foglalkozás is új erőre kapott. Néhány kiemelkedő gondolkodó a teljesség igénye nélkül: az angol

<sup>1</sup> SOMLÓ Bódog: *Állami beavatkozás és individualizmus*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1903. 1907.

filozófus, Locke<sup>2</sup> és a lordprotector, Cromwell,<sup>3</sup> vagy a francia Montesquieu,<sup>4</sup> később a német Laband<sup>5</sup> és az osztrák Kelsen<sup>6</sup> is. Modern korunkban a Világbank meghatározása szerint: „A kormányzást (governance) mint hagyományt és intézményt olyan autoritásként határozzuk meg, amelynek révén egy országban a közjó érdekében munkálkodnak.”<sup>7</sup> A kormányzás lényegében problémamegoldás: a probléma felismerése, döntés és végrehajtás egyszerre. Polgári világunkban aktora a demokratikusan választott kormány és önkormányzat. A megvalósítás eszköze: a kormányzati/önkormányzati reform. Feladata nem csupán a jó feltételek megteremtése, hanem a kormányzás munkájának minőségi ellátása is. A jó kormány/önkormányzat a közjóért munkálkodik, a tevékenysége értékelhető, teljesítménye elszámoltatható és az egyes személyek felelősségre vonhatók. Fontos közgazdasági szemszögből is értelmezni az államot, amely klasszikus értelemben nem vállalkozás-szemléletű, nem profitra törekszik, hanem (állam)háztartás, ahol a közös kasszának (budget) – nálunk 10 millió állampolgár pénzének – kezelője a kormány. A kormányzás a politika egyik különleges és fontos területe, amely szorosan összefonódott a közigazgatással, de azon túlmenő funkció.<sup>8</sup> Jogilag szabályozott, de minden szinten politikai invenció, a kötött és a szabad cselekvés elegye.<sup>9</sup> A közösségek közéletének megformálása és megszervezése az önkormányzástól a régiók és ország(ok) irányításán át a globális kormányzásig terjed, és az emberek változatos formákban gyakorolják. A hatalmi ágak (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) politikai alapon történő hármasságában a végrehajtás egyenlő a kormányzással és az igazgatással (Montesquieu, Locke). A jogi alapon történő funkciómegosztás (törvényhozás, kormányzás, igazgatás, igazságszolgáltatás) hangsúlyozza a kettő közötti éles különbséget, mivel az adminisztráció legfeljebb csak másodlagosan politikai tevékenység, alapfeladata a jogalkalmazás és a döntések érvényesítése (Kelsen, Laband, Jellinek). Mindkettő fel fogásban közös, hogy alapvetően két jogi műveletet vesz figyelembe: a jogalkotást és a jogalkalmazást. Ezt a következő oldalon lévő táblázat jól szemlélteti.

Jelentősége, hogy nálunk ez normaív rögzített, az Alaptörvény C) cikk (1) szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Az elválasztás olykor esetleges, inkább elméleti, mert jogállami megoldásnak tekinthető az is, ha a minisz-

<sup>2</sup> LOCKE, John (1632–1704): *Two Tracts on Government* (1660); Uő.: *Two Treatises of Government*. 1690.

<sup>3</sup> Cromwell, Olivier (1599–1658) mint lordprotector uralkodott 1653–1658 között a közös államszövetségben, miután leigázta Skóciát és Írországot. Ennek alapját a Lambert tábornok által megszervezett és a parlament által is elfogadott Instruments of Government képezte.

<sup>4</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis: *A törvények szelleméről*. 1748. Ford.: Nemes István – Horváth Andor. Téka Kiadó, Bukarest, 1987.

<sup>5</sup> LABAND, Paul: *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*. Freiburg i. Br., 1876–1882.

<sup>6</sup> KELSEN, Hans: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, 1925.

<sup>7</sup> We define governance as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good. <http://go.worldbank.org/MKOGR258V0>

<sup>8</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 519–520.

<sup>9</sup> Bővebben: TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2001. 205.

ter egyben országgyűlési képviselő, és az is, ha ezt a törvényhozás összeférhetetlennek tekinti. Számos országban, így hazánkban is az első megoldás érvényesül. Az Egyesült Királyságban a Lordok Házában több bíró és ügyész is helyet foglal. A hatalommegosztás klasszikus montesquieu-i elmélete szerint meghatározott triász ugyan változatlanul is érvényesül, ám a konkrét állami szervek pozíciója jelentősen megváltozott. Így említhető például az államfő, az országgyűlési biztos, az ügyészség vagy az Alkotmánybíróság helyzete, amely utóbbit például sokan – tévesen – negatív törvényalkotó szervnek tekintenek.

Államhatalmi ágak	Államfunkciók	
francia, 18. sz. (angol)	osztrák–német, 20. sz.	
Montesquieu (Locke)	Kelsen (Laband, Jellinek)	
Politika	jog	
Törvényhozás	törvényhozás	jogalkotás
Végrehajtás	kormányzás	
	(köz)igazgatás	jogalkalmazás
Igazságszolgáltatás	igazságszolgáltatás	

### 1. táblázat: Államhatalmi ágak vs. Államfunkciók

A táblázat a Szerző összeállítása

Az állam és a kormány működésével kapcsolatos nézetek, elméletek három szakaszra oszthatók. Az első a jogi központú megközelítés volt, amely a jogállapotot és a jogállamot tartotta üdvösnek. Ezt követte a politikai képviseleti elv. A legújabb varázsszó pedig a jó kormányzás, a menedzsmentszemlélet érvényesítése a közsférában: New Public Management, az Új Weberizmus.

A szakirodalom így különbözteti meg a *modern közmenedzsment három fő irányzatát*:<sup>10</sup>

- A *jó kormányzás* (Good Governance – GG): az irányzat az érték- és részvétel alapú megközelítést alkalmazza: a polgárokat (és szervezeteiket) be kell vonni a kormányzásba, ezáltal valósul meg a jó közigazgatás. Míg a NPM a piacot, az Új Weberizmus az államot helyezi a közösségi döntések középpontjába, addig ez az irányzat a társadalom erőit, a polgárokat.
- Az *új közmenedzsment* (New Public Management – NPM): a közigazgatást technikai megközelítésben szemléli, így – állítása szerint – annak munkafolyamatait közelíthetők a magánszektoréhoz. A jóléti állam válsága a hatékonyság

<sup>10</sup> KSZK: *Közigazgatás-tudományi és közigazgatási ismeretek*. Kormányzati Személyügyi és Közigazgatási Képzési Központ, Budapest, 2009.

növelésével megoldható, amit mintaként szolgált a piac (a magánszektor) világa.

- Az *Új Weberizmus* (New Weberism – NW): az ezredforduló táján megjelenő irányzat a NPM torzulásaira adott válasz. Szabályozási és – kisebb mértékben – értékalapú megközelítéssel jellemezhető. A társadalmi problémák megoldása az erős állam.

Az utolsó évtized számai azt mutatják, hogy az OECD-országokban a közületi fogyasztás aránya nem csökkent: növekedése meghaladta a GDP-ét (kivével az USA, de az 2008-as őszi pénzügyi válságra már ő is így reagál). 2009-ben az OECD-tagországok általános kormányzati kiadásai átlagosan a GDP közel felét képviselték, a válság beköszöntét követően a kormányzati kiadások aránya OECD-szerte 4,9 százalékponttal növekedett a 2007–2009 közötti időszakban. Ennek alapján úgy tűnik, hogy az állam erősödik, a kormányzás fontossága nő. Jelezzük: a fontosság nem azonos a jó vagy helyes fogalmával. A fontosság és centralizáltság sem azonos fogalmak, jóllehet Magyarországon együtt fut a kettő. Centralizált kormányzati rendszerünk Kelet-Közép-Európában is egyedülálló. Pozitívum, hogy jó irányba indult el a kormányzati intézményfejlesztés: a stratégiai jellegű irányítási feladatokat a központi közigazgatás bürokratikus szerveinél tartotta, míg a végrehajtás konkrét napi feladatait az államigazgatási szervezetrendszerből többé-kevésbé független szervezetekhez delegálta.<sup>11</sup>

További tendencia a *prezidencializálódás*. Az elnevezés megtévesztő lehet, ugyanis a prezidencializálódás (*presidentialization*) az elnökre utal, és nem érzékelteti megfelelően a monarchiákban, illetve Közép-Európában kialakult miniszterelnöki szerepet (érdemes lenne a *prime-ministerization* bevezetése). Poguntke a prezidencializálódást a következőképpen definiálja: i) a végrehajtó hatalom koncentrációja a kormányfő kezében; ii) a kormány és az őt támogató pártok közötti egység gyengülése, a parlament és a kormány egymástól való függetlenedése.<sup>12</sup> Érintette ez a jelenség az Egyesült Királyságot, Németországot, de egy kicsit(?) nálunk is érezhető.<sup>13</sup> Megnőtt a végrehajtó hatalmon belül a súlya, a kormányon belüli viszonyok egyértelműen a miniszterelnök javára rendeződtek át. Az is megfigyelhető egy-két országban, hogy inkább a pártok szerveződnek személye köré, mintsem fordítva. Magyarország is ilyen típusú konstrukció irányába indult el, ahol a miniszterelnöknek különlegesen nagy a hatásköre a végrehajtási folyamatban. A túlsúlyos állam megtartására valamennyi politikusunk pártállástól függetlenül ügyel, az elmúlt húsz év erről szól.

---

<sup>11</sup> ECOSTAT: *A magyar gazdasági – társadalmi kitörési stratégia és az új nemzetközi kihívások*. www.ecostat.hu kiadványok, 2009. 114.

<sup>12</sup> POGUNTKE, Thomas: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?* Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop „The Presidentialization of Parliamentary Democracies?” Koppenhága, 2000. április.

<sup>13</sup> Vö. ENYEDI Zsolt: *Prezidencializálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában – Hozzászólás Körösnéni András tanulmányához*. Századvég, 2001/22. 127–135.

Egy további fontos gondolat, hogy már a nagy görög klasszikusok is – a démosznak (népnek) a *kormányzásra vonatkozó ítélete* kapcsán – felhívják a figyelmet a *demagógok* (δημαγωγικός) szerepére. Ezek az ókori szónokok tulajdonképpen a mai médiának felelnek meg. Bizonyított tény, különösen a 20. század közepe óta, hogy a médiumok tömegmanipulálása befolyásolja az állampolgárok ítélkezését. Nem véletlen, hogy számos politikatudományi iskolában már külön figyelmet szentelnek, tanítják, elemzik a média szerepét, amely úgy tűnik, hogy napjainkra befolyásosabb, mint a klasszikus három hatalmi ág.<sup>14</sup> Egyértelműen indokolt tehát a jó kormányzás megítélésében a médiumok szerepének – ráhatásának figyelembevétele is. Vagyis: a jó kormányzáshoz ma már mindinkább nélkülözhetetlen a jó, a közért dolgozó médiapolitika is. A 20. századtól mind nagyobb szerepet kapott a média, ma már sokan – helytelenül – a törvényhozás, végrehajtás és független bíróság mellett – ha ugyan nem valamennyi fölött – a negyedik hatalmi ággként említik. E szélsőséges értelmezés eredményeként a köztudat összekeveri a szakmai elemzést az újságírással, műsorral, és az elemzőt a publicistával azonosítja. A népszerűség szelektált információellátásában és döntéseinek manipulálásában a média felelőssége az utóbbi évtizedekben rendkívüli módon megnőtt. Itt a cél a polgárok figyelmének ráirányítása a közügyekre. A megbízó maga a nyilvánosság, az olvasó- és hallgatótábor. Műfaja az elemző újságírás, ahol a szakmai szempontok között a közvélemény befolyásolása is szerepel. Gyengésége a szűk határidők miatt (azonnali reagálás) a szakmai következetesség elnagyolása. Másik problémája az eladhatóság: a bulváros megközelítés folytán a hatás megismerése késő, hiszen nemcsak döntéshozatal, már végrehajtás is született, így általában csak korrigálásra vagy megszüntetésre van mód.

## 1.1 Jó kormányzás

A jó kormányzást (*good governance*) a nemzetközi szakirodalom gyakran a kormányzással (*governance*), az állami kormányzással (*public governance*) azonosítja. A *good governance* – a szakirodalom a jó kormányzás angol terminus technicusát használja – legfőbb alapfeltétele a jó, egyetemes értékrendben hívő, erkölcsileg és gazdaságilag is stabil társadalom. Nyugat-Európában a jó kormányzás kétféle felfogásának hívei mérik össze érveiket: az állam kitüntetett szerepéről lemondó neoliberálisok (*good governance*) az állam megerősítésében gondolkodókkal (*good government*) találják szemben magukat.<sup>15</sup>

Magyar szóhasználatban inkább: helyes, megfelelő kormányzás. Példával illusztrálva: hiába a jó sofőr, ha nincs jó autó, hiába van (lenne) egy jó kormány, ha elmarad a megfelelő közeg – a nép/nemzet középosztály szintje. Nyomorban, napi megélhetési gondok

<sup>14</sup> A hatalom megosztásának elvéről részletesen: BAYER József: *A politikatudomány alapjai*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2001. 120–133.

<sup>15</sup> G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. <http://www.szazadveg.hu/files/letoltesek/7.pdf>

között<sup>16</sup> nehéz a jó kormányzást elképzelni. A kelet-közép-európai régió országaiban a rendszerváltozással a várt gazdasági felemelkedés nem jött, inkább a dél-amerikai modell lett jellemző, azaz: néhány százezren látványosan és zömmel ügyeskedve (azaz teljesítménymentesen) meggazdagodtak, a tömegek szintén látványosan elszegényedtek, többmillió réteg él a létminimum szintjén vagy alatt. Az ilyen érzés politikai közérzetre gyakorolt hatását már Szabó Dezső, a két világháború közötti időszak legnagyobb példányszámú magyar írója is nagyon találóan megfogalmazta meg: „Meg kell gondolni, hogy a *Himnusz*t éhes hassal csak egy bizonyos ideig lehet énekelni.”<sup>17</sup>

Szinte minden nemzet nagy politikusainak írásában találunk a témára vonatkozó gondolatokat, e helyütt Thomas Jeffersont idézzük, aki szerint a két alapvető dolog: a nép jogainak biztosítása és munkájuk elismerése – ez vezet el a boldogsághoz.<sup>18</sup> Az *angolszász* világ másik ilyen ismert politikai szlogenjét egy kanadai maxima adja: béke, rend és jó kormány(zás) – peace, order and good government.<sup>19</sup> A *német* szakirodalom „gute Regierungsführung”-ot ért a good governance alatt,<sup>20</sup> ami tulajdonképpen egy politikai–társadalmi egység, egy állam vagy egy közösség jó irányítási és szabályozási rendszerét jelenti. Ebbe beletartozik a kormány és a központi, valamint a helyi hatóságok irányítása, továbbá a jó (állami és önkormányzati) háztartási és költségvetési gazdálkodás is.<sup>21</sup> Az *Európai Unió* is több ízben deklarálta a jó kormányzás fogalmát. E helyütt az AKP-EK megállapodásból idézünk: „Egy olyan politikai és intézményi közegben, ahol az emberi jogokat, a demokratikus alapelveket és a jogállamiság elvét tiszteletben tartják, a felelősségteljes államvezetés az emberi, természeti, gazdasági és pénzügyi források átlátható és felelősségtudatos kezelését jelenti...”<sup>22</sup>

A jó kormányzásnak vizsgálható jogi, alkotmányos, közgazdasági és állampolgári alapfeltétele. *Jogi, alkotmányos alapfeltétele* a népképviselő és a közvetlen demokrácia. A jó népképviselő jó választási törvényekkel szabályozható, amihez az állampolgárok

<sup>16</sup> A statisztika szerint több mint 3 millió ember él a létminimum alatti vagy ahhoz közeli szinten Magyarországon. [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu)

<sup>17</sup> 1910-ben részt vett a fizetésemelést követelő tanárság mozgalomban, s ez az általa fogalmazott kiáltvány országos feltűnést keltett. A *Himnusz* az eredeti szövegben is kurzív kiemeléssel szerepelt. Szabó Dezső: *Válasz nagyméltóságú gróf Tisza István volt miniszterelnök, nagybirtokos úrnak*. Nyugat, 1911/9.

<sup>18</sup> Thomas Jefferson to Maryland Republicans, 1809.

<sup>19</sup> Constitution Act, 91. cikk (1867-es törvény az alkotmányról, korábban British North America Act, 1867-es törvény Brit Észak-Amerikáról vagy nem hivatalosan BNA Act hívták), Kanada alkotmányának nagy részét kitevő törvény. A jelenlegi nevét 1982-ben kapta az alkotmány 1982-es honosításával (patriation).

<sup>20</sup> WEILAND, Heribert – WEHR, Ingrid – SEIFERT, Matthias: *Good Governance in der Sackgasse?* In: *Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik*, Bd. 5. 2009.; DOLZER, Rudolf – HERDEGEN, Matthias – VOGEL, Bernhard: *Good governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert*. Im Auftrag der Konrad Adenauer Stiftung. Freiburg i. Br. (Verlag Herder) 2007.

<sup>21</sup> Bövebben: ERNSTORFER, Anita – STOCKMAYER, Albrecht (ed.): *Capacity Development for Good Governance*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2009.

<sup>22</sup> AKP: Atlanti-óceáni, Karib-tengeri és Csendes-óceáni (lényegében a fejlődő) országok, EK: Európai Közösség. A szöveg eredetiben a cotonou-i (Benin/Afrika) AKP-EK Partnerségi Megállapodásban található (2000), a 9. cikkely 3. bekezdése

bölcs választási döntése járul, harmadik nagyon fontos eleme a választási ígéret és annak szankcionálható számonkérhetősége. Ez a közjogi felelősség kialakítását jelenti, azaz a politika és a jog felelősségalapú összekapcsolását, amely sajnálatosan még egyik országban sem megoldott.<sup>23</sup> A közvetlen demokrácia uniós értelmezésben azt jelenti, hogy mindenekelőtt a különböző társadalmi csoportok (NGO, civil szervezetek), valamennyi érintett (stakeholder) átfogó és sokoldalú bevonása szükséges a döntéshozatali, megvalósítási és ellenőrzési-értékelési folyamatokba, mert csak így lehet a kreativitást és az innovációt optimálisan kihasználni. *Közgazdasági alapfeltétele* az egészséges piaci mechanizmus engedélyezése, a szükséges állami tulajdonosi beavatkozás (intézmény, állami tulajdonú vállalat) és az ésszerű gazdasági szabályozórendszer. A három között szoros egység van: valamennyi célja a fenntartható növekedés elősegítése, az ország nemzetközi versenyképességének javítása és az állampolgárok jólétének, gazdasági biztonságának erősítése. Mindezt egy jó gazdaságpolitika egységbe is foglalja. *Állampolgári alapfeltétele* a felnőtt lakosság tudatos viselkedése, felelőssége a közpolitika iránt, (pro)aktív részvétele a kormányzati–önkormányzati döntések előkészítésében önállóan és/vagy civil szervezeteken keresztül, illetve a közvetlen döntéshozatalban referendumok útján.

A jó kormányzás legfőbb összetevője a *szakszerű döntés*, a megfelelő szakmai irányítás (végrehajtás) és a sokféle visszacsatolás a különféle civil szervezeteken át, ahol a polgárok ezeken keresztül hallatják szavukat: egyetértésüket, tiltakozásukat, vágyaikat. Előbbieknek eredménye a hatékonyság, az ország versenyképességének és az állampolgárok jólétének emelkedése, utóbbiban az NGO-világ<sup>24</sup> szinte teljes palettája (kivéve politikai pártok) megjelenik: érdekképviselések, szakmai szövetségek, alapítványok, egyházak, társadalmi és környezetvédelmi egyesületek stb.<sup>25</sup> (Magyarországon is megélnék a rendszerváltás után alapításuk és működtetésük, 2009-ben már 60 ezer fölötti a hazai székhelyű nonprofit szervezetek száma, és folyamatosan bővül. Arányában még messze elmarad a nyugati demokráciáktól, hasonlítással: a nagyjából ugyanennyi lakosú Ausztriában több mint a duplája.)

A jó kormányzás *kritériumai* a 154 tagot számláló Világbank (IBRD, International Bank for Reconstruction and Development, Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank; WB World Bank) szerint:<sup>26</sup>

- nyilvánosság és elszámoltathatóság (*voice and accountability*),
- politikai stabilitás és erőszakmentesség (*political stability and absence of violence*),

<sup>23</sup> TAMÁS A.: *A közigazgatási jog elmélete*, i. m.

<sup>24</sup> Non-government Organizations, nem-kormányzati szervezetek, a civil szféra egyik nemzetközileg elfogadott jelölése.

<sup>25</sup> SÁRINÉ DR. SIMKÓ ÁGNES: *A kormányzat és a civil szervezetek kapcsolatának korszerű lehetőségei*. In: EU-tanulmányok 2002–2004. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2004. A FORRÁS-JEGYZÉKBEN: EU-Tanulmányok IV., Akadémiai Kiadó, 2004. Ha ez az Innotai András főszerkesztésével készült kötet, akkor a könyvészeti adatai: EU-tanulmányok IV. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2004. DE: van EU-tanulmányok IV. kötet Bognár Károly – Kerekes György szerkesztésében, szintén NFH, Budapest, 2004.????

<sup>26</sup> PURI, Sunetra – JONES, Michael: *Governance Matters, 2007: Worldwide Governance Indicators 1996–2006*. World Bank, 2007.

- hatékony kormányzás (*government effectiveness*),
- minőségi irányítás, szabályozás (*regulatory quality*),
- a jogállamiság (*rule of law*),
- a korrupció kiszorítása (*control of corruption*).

A világ 33 legfejlettebb országát tömörítő OECD (Organization for Economic Co-operation and Development, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) alapelvei:<sup>27</sup>

- a jogállamiság tisztelete (*rule of law*);
- nyíltság, átláthatóság, elszámoltathatóság a demokratikus intézmények irányában (*openness, transparency and accountability*);
- korrekt és egyenlő bánásmód az állampolgárokkal, ideértve a beleszólás és részvétel rendszerét (*fairness and equity*),
- hatékonyság, hatékony szolgálat (*efficient, effective services*),
- világos, átlátható és alkalmazható törvények és szabályozók (*clear and transparent*),
- konzisztencia és a koherencia a politikaformálásban (*consistency and coherence*),
- az etikai magatartás magas normái (*high standards of ethical behaviour*).

A 28 tagot tömörítő Európai Unió álláspontja szerint olyan alapelvek szükségesek, amelyek mindegyike hozzájárul a demokratikus kormányzás megvalósításához, valamint biztosítja a demokráciát és a jogállamiságot a tagállamokban.<sup>28</sup> Az Európai Bizottság (lényegében az Unió „kormány”) állásfoglalása a következő elveket fogalmazta meg:<sup>29</sup>

- nyíltság (*openness*),
- részvétel (*participation*),
- felelősség (*accountability*),
- hatékonyság (*effectiveness*),
- koherencia (*coherence*).

A dokumentum egyúttal hangsúlyozza, hogy ez minden kormányzati szinten érten-  
dő: globális, európai, nemzeti, regionális és lokális szinten. Kiemeli továbbá a *szubszidi-  
aritást*, melynek értelmében azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos  
hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett  
intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem

<sup>27</sup> Directorate on Public Administration and Management. OECD, 2010.

[http://www.oecd.org/about/0,3347,en\\_2649\\_37405\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html)

<sup>28</sup> A 2005-ös Varsói Nyilatkozat ezt így fogalmazza meg: „hatékony demokrácia és jó kormányzás valamennyi szinten – ez szükséges a konfliktusok megelőzéséhez, a stabilitás erősítéséhez, a gazdasági és szociális programok megvalósításához”. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010))

<sup>29</sup> *European Governance* – a White Paper – Fehér Könyv COM (2001) 428. 10. Az angol törvény-előkészítési gyakorlatból átvett sajátos műfaj. A fehér könyveket a Bizottság adja ki: olyan dokumentumok ezek, amelyek – specifikus területeken – Közösségi akciójavaslatokat tartalmaznak.



tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.<sup>30</sup> Ezt egészíti ki a *proporcionalitással*, azaz az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.<sup>31</sup> E két elv alkalmazásáról az Unió külön jegyzőkönyvet fogadott el.<sup>32</sup>

A jó kormányzás legfőbb *egyetemes értékmércéje* a kormányzottak elégedettsége, jóléte, boldogsága. Mérhető (rész)indikátorokkal, de leginkább a társadalom hangulatával. A jó kormányzás felelőse a politikai vezetés valamennyi szinten: elsősorban a kormány, kormányzati szervek, hatóságok, önkormányzatok (települési és kisebbségi), állami és részben állami tulajdonú vállalatok, szervezetek – és a média. Élükön mindenütt emberek állnak, akik erkölcsi feddhetetlenségükkel, szakmai hozzáértésükkel magas fokon látják el feladatukat.

A jó kormányzás *összetevői*: a jó kormányzók, a jó kormány, a nyíltság, a korrupciómentesség, igazodik a világjelenségekhez, szoros kapcsolat az állampolgárokkal, a minőségi jogalkotás és a jó szakemberek.

A *jó kormányzók (good governors)*<sup>33</sup> a helyi (önkormányzatok) vagy az egész (központi kormányzat) társadalom közbizalmát élvezve, felelősségtudattal, erkölcsi feddhetetlenségükkel, szakmai hozzáértésükkel magas fokon, jól látják el feladatukat.

A jó kormányzás – evidens – nem létezhet *jó kormány* nélkül. A good government lényege, hogy a jó kormányzás igényét összekapcsolja a demokrácia értékeivel és normatív tartalmával. A *demokrácia* azért fontos, mert biztosítja azokat a feltételeket, amelyek között az egyének (állampolgárok) értelmezése szerinti jó és ésszerű élet mindenki számára megélhetővé válik. Kérdés, hogy az állam mennyire avatkozik az irányításba: hiszen a demokratikus kormányzás kötelezettségeit valamilyen szereplőnek kell biztosítani: etatista értelmezésben ez az állam, neoliberais értelmezésben a piac. A történelemből tudunk mindkettőre jó és rossz példákat. A trend időszakonként és hatalmi pozícióként változik, ez a tanulmány se tud bölcs és örökkévaló ítéletet mondani.

Azonban a jó kormányzáshoz nem csupán jó kormány, hanem *jó nemzet* is kell. A good government csak akkor igazán hatékony, ha van fölötte – nem mellette vagy alatta – *good nation*. A jó nemzet a legfontosabb része a jó kormányzásnak, a bizalom nyilvánításán túl teljes erővel a feladatok minél magasabb fokú megoldására koncentrálnak, továbbá hisz a jövőben (optimista nemzet), vallja a nemzet egységét (összetartás), hazaszeretete, honfitársai iránti szolidaritása tettekben (nevezzük áldozatkészségnek, mert az) is megnyilvánul. Valljuk: a magas erkölcsi mérce, a jobbítási szándék, a minőségi igényesség, a munkaszeretet minden korban egy nemzet boldogulásának alapfeltétele.

<sup>30</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikk (3) bekezdés

<sup>31</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikk (4) bekezdés

<sup>32</sup> Az Európai Unióról szóló szerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv: A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról

Részletesebben lásd: KAROLINY Eszter–KOMANOVICS Adrienne – MOHAY Ágoston – PÁNOVICS Attila – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unió joga*. Dialóg Campus, Pécs, 2009.

<sup>33</sup> Vö. NORQUIST, Grover: *Good Government and Good Governors*. National Review, 2010/5.

Legjobb minta a családi példa (minden egészséges társadalom alapja a család, a jó kormányzásnak erre is kell fókuszálni), ennek hiányában a közvetlen környezet, az iskola és természetesen a társadalom példamutatása a meghatározó.

A *nyíltság* az Unió Fehér könyve szerint azt jelenti, hogy az egyes szervek nyitottabban dolgoznak, a tagországokkal karöltve ismertetik, hogy mit tesz az EU, hogyan működik a döntéshozatal. Egyforma szakmai nyelvet kell, hogy használjanak, amit mindenki megért. A nyíltság azért fontos, mert segíthet a komplex intézményrendszer iránti bizalom erősítésében.

A jó kormányzás és a korrupciómentesség, *integritás* szoros összefüggést mutat, amelynek uniós irányelvei:<sup>34</sup>

- elszámoltathatóság: a projekttel kapcsolatos fontosabb információkhoz és a pénzügyi adatokhoz való hozzáférés biztosítása minden ellenőrző szervnek, az összeférhetetlenség biztosítása;
- átláthatóság: a finanszírozási mechanizmusokból támogatott projektek elbírálásának és a közbeszerzési eljárásnak a nyílt lefolytatása, a nyilvánosság tájékoztatása;
- részvétel: civil szervezetek, független szakértők bevonása a pályázatok kiválasztásába, végrehajtásába, ellenőrzésébe;
- egyenlőség: a szabálytalanságok – súlyuktól független – azonos módon történő elbírálása;
- jogrend: az Európai Bizottság, a nemzeti és a mechanizmusok által előírt jogszabályok pontos betartása;
- kapacitás és kompetencia: a szabálysértések gyors, hatékony és a megfelelő szakértők bevonásával történő kivizsgálása;
- szükségletek iránti érzékenység.

Az EU gyakran együtt kezeli az előbbi két fogalmat, s valóban, a *jó kormányzás nem működhet hatékony korrupcióellenesség nélkül*. Utóbbi ugyan nem témája a tanulmányoknak, de érdemes felhívni a figyelmet a fékek és ellensúlyok (*checks and balances*) rendszer hatásvizsgálatára, ugyanis a demokráciában ezek (lennének) a fő eszközök<sup>35</sup> a korrupció visszaszorítására. A korrupció megállításának leghatékonyabb módja a megelőzés. Természetesen a nevelés, a példaadás és a társadalmi morál is szükséges, de utóbbiak kialakítása több generációnyi időt igényel. A Transparency International (TI), a legtekintélyesebbnek tartott független nemzetközi szervezet Magyarország 2013-ban 54 pontot ért el a CPI felmérésen, ezzel a vizsgált 177 ország közül a 47. helyet szerezte meg.<sup>36</sup> Az Európai Unió 28 tagállamából Magyarország a 20. helyen végzett (tavaly 27 országból a 19. helyen volt), vagyis változatlanul az alsó harmadban helyezkedik el.

<sup>34</sup> *Irányelvek és útmutató a horizontális célokhoz érvényesítéséhez a finanszírozási mechanizmusok által támogatott projekteken*. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2007. 3.

<sup>35</sup> Átláthatóbb közbeszerzés, tisztább párt- és kisebb kampányfinanszírozás, nagyobb és tárgyilagosabb média stb.

<sup>36</sup> [http://www.transparency.hu/CPI2013?bind\\_info=index&bind\\_id=0](http://www.transparency.hu/CPI2013?bind_info=index&bind_id=0)

Magyarország a régió belül a középmezőnyben van, Észtország, Lengyelország, Litvánia és Szlovénia előzi meg. 2010-es jelentése alapján Magyarország az 50. helyen volt (CPI pontszáma 4,7),<sup>37</sup> míg 2009-ben a 46. (CPI: 5,1) volt. Világviszonylatban a hazai érték az első harmad alja, de a hasonlításul vett kelet-közép-európai régióban az egyik legrosszabb teljesítmény. A szervezet álláspontja szerint: Magyarországon nincs érzékelhető változás, hazánk még mindig az EU korrump harmadába tartozik, és valószínűleg marad is. A TI és más nemzetközi szervezetek felmérései azt mutatják, hogy összefüggés van a versenyképesség és a korrupciós fertőzöttség között: átláthatóan és kiszámíthatóan működő állami intézmények nélkül nincs versenyképes gazdaság. Az értékelés valószínűsíthető következménye: a hosszú távú, többek között Magyarországon gondolkodó közvetlen külföldi beruházásoknak (FDI, Foreign Direct Investment) ez nem kedvez.

A jó kormányzás nem tudja figyelmen kívül hagyni a *világjelenségeket*. Nincs és a köz-eljövőben nem is lesz világkormány: a globális szint (global governance<sup>38</sup> vagy global public management<sup>39</sup>) alatt nem világkormányt értünk, hanem azt, hogy létrejöjjön egy olyan globális együttműködési rendszer a jelenlegi nemzetközi intézményi rendszer reformja révén, amely képes választ adni modern világunk új kihívásaira és az emberiség fenyegetettségére. Ilyen potenciális szervezetek: ENSZ, Európai Unió, EBSZ, OECD, Európa Tanács, Világgazdasági Fórum, G-7, G-20 csoportok stb.

A jó kormányzás *jó kapcsolatot* jelent a kormányon levők és kormányzottak között. Ennek során pedig különös figyelemmel kell lenni a különböző érdekcsoportok, szereplők közötti viszonyokra:

- a kormány és a polgárok között,
- a kormány és a piaci szereplők között,
- a kormány és a magánszektor között,
- a helyi közigazgatási intézmények és az ott lakók között,
- a választott és kinevezett tisztségviselők között,
- a választók és a választottak között,
- a törvényhozás és a végrehajtó szervek között,
- a központi állami és önkormányzati intézmények között.

Tanulságos, hogy a nagy (talán legnagyobb?) polgári hagyományokkal rendelkező angol alsóház közigazgatási bizottságának legutóbbi, sorban a nyolcadik jelentése miképp tagolja a fő szempontokat a jó kormány munkájának megítéléséről. Teszi ezt azzal a szerény céllal, hogy „legjobbakk között legyenek a világon”.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Corruption Perceptions Index, Korrupciós Érzékelési Index, az első 5 helyen Dánia, Új-Zéland, Szingapúr, Finnország, Svédország vannak. Vizsgálatok 1995 óta folyamatosan készülnek. <http://www.transparency.hu/cpi2010>

<sup>38</sup> Lásd bővebben: HOós János: *Global Governance*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2006.

<sup>39</sup> Lásd részletesen: KETTL, Donald. F.: *The Global Public Management Revolution*. Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000.

<sup>40</sup> House of Commons, Public Administration Select Committee: *Good Government, Eight Report of Session 2008–09*. London, 2009. Az idézett rész „...to be among the best in the world”.

Íme a *best practice* elemei:

- Jó a társadalom, amelynek tagjai képességükkel és készségükkel támogatni tudják a kormányzati munkát. Igaz ez a miniszterekre és közszolgákra éppúgy, mint a közigazgatásba nem tartozókra.
- A jó eljárás olyan struktúrákat, rendszereket és folyamatokat jelent, amelyek hozzájárulnak a sikeres jogalkotáshoz és az eredményes megvalósításhoz. Ehhez mindenekelőtt rutinos, jól felkészült közalkalmazotti kar szükséges.
- A jó számonkérés kulcsa mind a választott, mind a kinevezett vezetők esetén a jól elhatárolt munkakör és felelősség. Ekkor mindenki számára világos, hogy kinek és miért kell felelősséget vállalnia.
- A jó kapcsolattartás lényege a különféle közfeladatokat ellátó intézményekkel való folyamatos nexus, arra fókuszálva, hogy a döntéseket és végrehajtásukat állandóan javítani lehessen.
- A jó sarokkövek (standardok) a magas közéleti etikai normát jelentik, így a kormányzati szervek iránt nagyobb a bizalom.

A jelentés a megvalósítás elemei között említi többek között a számvevőszéket is mint független szervezetet és a tényleges kormányzati munka követésének egyik legfontosabb eszközét.<sup>41</sup>

A jó kormányzás sine qua non feltétele a *minőségi jogalkotás*.<sup>42</sup> Egy tanulmány szerint ez az alábbi területeket foglalja magába:<sup>43</sup>

- a szabályozás folyamatba épített hatásvizsgálata,
- az adminisztratív terhek hatásvizsgálata,
- a végrehajtás feltételeinek számbavétele és biztosítása,
- a szabályozás kialakításához kapcsolódó konzultáció,
- a szabályozás létrehozása folyamatának elektronizálása.

A jó kormányzás módszerei közé tartozik a *jó szakemberek* kiválasztása. A jó kormányzás valamennyi szakmai dolgozójára vonatkozó legfontosabb alapértékek a közszolgálatban: politikai semlegesség, zárt rendszerű közszolgálati pragmatika, professzio-

---

<sup>41</sup> „Establishing an independent body with the powers to assess and promote effective performance in government, ideally by changing the remit and operation of the National Audit Office.”

<sup>42</sup> Nem keverendő a joghatékonysággal, amely a jogalkotói szándék megfogalmazására, annak érvényesülésére, a társadalom jogtudatára, jogkövetésére vonatkozó ismereteket foglalja magában, és ezek alapján a jogszabály és a társadalom viszonyát elemzi. PESCHKA Vilmos: *Jogforrás és jogalkotás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965. 279–280.

Az OECD is foglalkozott a kérdéssel: *Regulatory policies in OECD countries: from interventionism to regulatory governance*. OECD, 2002.

TAMÁS András: *Legistica*. Szent István Társulat, Budapest, 2009.

<sup>43</sup> JOBBÁGY Valér: *A mérés-értékelés szerepe a szakpolitika-alapú kormányzásban, közigazgatásban és a közszolgáltatások nyújtásában*. *Vezetéstudomány*, 2010/3. 43–49.

nalizmus.<sup>44</sup> Ezek szem előtt tartásával indulhat a személyzeti szelekció, az a *korszerű HR-tevékenység*, amely a kidolgozott teljesítmény-ellenőrzés, a folyamatos továbbképzési rendszer, az életpálya-modell együttes módszerével lesz állandóan megújuló és minőséget garantáló. Természetesen ehhez olyan anyagi háttér kialakítása és tartós biztosítása is szükséges, hogy a legkiválóbbak ne csak a versenyszférát válasszák. A munkahely rangja, az ottani előbbre jutás, fizetési osztály, külső minősítés... valahol ezek a köz érdekében dolgozó tisztviselő vagy alkalmazott számára a kulcsszavak. Nem mellékes hozadéka lenne legalább a közszféra beemelése a magyar középosztályba: e rétegnek kialakulása egyben a nemzet megindulása lehetne a tényleges polgárosodás irányába.

Az állami beavatkozás, így a jó kormányzás korszerű módszerének legfontosabb *javasolt alapelemei*:

- a szakpolitika-alapú költségvetési rendszer (mely program-alapú részpolitikák-ból épül),
- eredményorientált tervezési rendszer szakszerű döntésekkel (mely már előzetesen korszerű hatásvizsgálatokkal és szakmai ajánlásokkal készíti fel a politikai döntéshozókat),
- számonkérhető működtetés és végrehajtás (idetartozik a karrier-modelltől a minőségbiztosításon át a korrupcióellenességet garantáló monitoringig az összes terület).

Jelezzük: véleményünk szerint a jó kormányzásnak még a startfeltételei sincsenek biztosítva. Hiányzik ugyanis a *nemzeti vagyonkataszter*, ebből tudnánk ténylegesen, hogy mink van mind tárgyi, mind emberi vagyonban (*kapacitásmérés...*). Jelenleg ugyanis azt sem ismerjük, hogy mi áll rendelkezésünkre, miképp tudnánk akkor helyes módszert kialakítani és dönteni?

Emellett fontos kiemelni, hogy a jó kormányzás nem azonos a jó és erős kormánnyal, továbbá nem paternalista.

*A jó kormányzás nem azonos a jó kormánnyal.* A kormányzati munka ugyanis elsődlegesen döntéshozatali folyamatot jelent, másodsorban végrehajtási/alkalmazási folyamatot. A kettő egymással szorosan összefügg: a rossz döntésből sosem lesz/lehet jó végrehajtás, és fordítva is igaz: mit ér a jó döntés, ha nem sikerül neki teljesen érvényt szerezni? A kormányzási tevékenység irányítója a kormány.

*A jó kormányzás nem azonos az erős kormánnyal.* Az előbbi a munka minőségét jelenti, utóbbi a mennyiségét. Nem attól lesz jó ugyanis egy kormányzás, hogy mindent szabályoz és kezében tart, ez önmagában még nem a siker záloga, még akkor sem, ha bizonyos esetekben – különösen válsághelyzetekben, amikor a piac semmit sem képes önmaga megoldani – ténylegesen szükség van az erőskezű államra. Különösen nem igaz, hogy a túlzott adminisztráció, a bürokrácia mindent megold. Már rég nem

<sup>44</sup> GYÖRGY István: *Korszerű közszolgálati rendszer kialakítása az EU csatlakozás után*. In: Bognár Károly – Kerekes György (szerk.): *EU-Tanulmányok*. IV. kötet. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2004. 487–508.

érvényes a klasszikus liberalizmus azon felfogása, hogy az állam gonosz és a piac jó. A liberális és neoliberalis kormányzás is lehet jó, ilyenkor a piaci mechanizmusok szele viszi helyes irányba az állam hajóját. A klasszikus közgazdaságtanból ismert, hogy ez csak fejlett, élenjáró gazdaság esetében érvényesül, a többenél az állami szerepvállalás kiemelten szükséges. Vagyis nem a piacnak, hanem az államnak kell kormányozni, ezért olyan állam – azon belül olyan kormányzás – kell, amely kiigazítja a piaci mechanizmus aránytalanságait. Tehát stabil piacra és stabil államra van szükség, ahol egymás mellett és egymást kiegészítve mindkettő jól működik, s aminek egyik legfőbb támasza egy erős civil (divatos szóhasználat: a nonprofit szféra vagy nem-kormányzati szervek, az NGO-k) szerveződés, amihez viszont legalább évszázados hagyomány és kultúra kell.<sup>45</sup>

*A jó kormányzás napjainkban nem paternalista.* Nem atyáskodik, nem gondoskodik, hanem képessé tevő, vállalkozó szellemű. A korszerű állam eszménye az enabling, empowering típus, ahol kiaknázzák a társadalmi csoportok kezdeményező képességét, mert ennek segítségével olcsóbb és jobb közszolgáltatásokat lehet nyújtani. Ez a megközelítés megfelel az Osborne-Gæbrel szemléletmódnak.<sup>46</sup> A szerzők alapfeltevései:

- Az állami szerepvállalás elvi szinten szükséges, és mindenki számára hasznos lehet.
- Az információs társadalom és a tudásra alapozott gazdaság kihívásai közepet te gyors alkalmazkodási készség szükséges, s ez hatékony állami szerepvállalást igényel.
- Az állami szerepvállalással kapcsolatos problémák okát nem a közigazgatásban dolgozó emberek személyes hibájaként értékelik, hanem a rendszer elavultságában látják.
- Sem a hagyományos liberalizmus, sem a hagyományos konzervativizmus nem alkalmas az állami szerepvállalással kapcsolatos problémák megoldására: sem az állami kiadások növelése, sem a privatizáció nem oldja meg a helyzetet.<sup>47</sup>

Mindezeknek egyik hatékony eszköze lehet például a PPP (*Public-Private Partnerships*) kiépítése,<sup>48</sup> azaz a két szektor partnersége, megállapodása, jogi értelemben szerződése a közügyek intézésére. Visszaulva az előző bekezdésre: megnő az NGO-k szerepe, különösen a civil szervezeteké (egyesületek, társadalmi szervezetek, érdekképviseleti szervek, alapítványok) és az egyházaké.

---

<sup>45</sup> SÁRINÉ dr. SIMKÓ Ágnes: *A kormányzat és a civil szervezetek kapcsolatának korszerű lehetőségei*, i. m.

<sup>46</sup> Bővebben: OSBORNE, David – GÆBLER, Ted: *Új utak a közigazgatásban*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1994. Az eredeti mű: OSBORNE, David – GÆBLER, Ted: *Reinventing Government*. Addison-Wesley, Reading, Mass, 1992. Ford.: Hógye Mihály – Jenei György

<sup>47</sup> KOZMA Miklós: *Gondoskodó állam a XXI. századi magyar sportban? Az Osborne–Gæbler-féle korszerű állami szerepvállalás modelljének vizsgálata*. Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet, Budapest, 2005.

<sup>48</sup> Részletesebben: KOZMA Miklós – SZEKERES Eszter: *A Public-Private Partnership vélt és valós hangsúlyai Magyarországon*. Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet, Budapest, 2009.

Ha a hazai kormányzás jóságát ilyen *szempontok* alapján vizsgáljuk, röviden a következő jellemzés adatható:

A *részvétel* elvileg megoldott: nők és férfiak, gazdagok és szegények alkotmányos jogaitak tekintve formailag egyenlők. Más kérdés a politikában való aktivitásuk, aminek egyik legjobb mérhetősége a szavazásokon való részvétel aránya. (Sokat számít a propaganda, reklám, s megkülönböztetetten nagy a média felelőssége.) Ugyanakkor messze járunk például a skandináv modelltől, ahol elégséges részvétel mellett is érvénytelen a szavazás, ha a nők aránya az előírt százalékos szintet nem éri el. Nem alakult ki az elmúlt több mint két évtized alatt az állam, a családok és a piac együttműködése sem. Hiányzik a társadalmi és jóléti igények konkrét összehangolása. Kifejezetten gyenge a civil szervezetek beleszólása, nem fejlődött ki az egészséges lobbizás.

A jogérvényesülés alapja, hogy a *törvényi szabályozáshoz* nemcsak a független bíróság, hanem a korrupciómentes és pártatlan rendőrség, továbbá különösen az emberi jogok, a kisebbségek védelme is tartozik. Utóbbiaknál nem illet minket különösebb dicséret, hiába van törvény: amikor például a Beneš-dekrétumok kapcsán dehonesztálóan vélekedünk Vaclav Klausról, hajlamosak vagyunk elfeledkezni arról, hogy itt mi is csehül állunk. Most (a rendszerváltozás után) hatalmas márványtábla készült annak a parasztpárti kisgazda politikusnak (Kovács Imre), aki az akkori földművelésügyi miniszterrel (Nagy Imre) együtt az elsők között követelte hazánkban a II. világháború után, hogy ha a németek egy batyuval jöttek, egy batyuval is menjenek.<sup>49</sup> Az alap gondolatot folytatva: a törvényi szabályozás logikája szerint az államnak nem leépítésre, hanem megerősítésre van szüksége. A hazai gyakorlat hektikus, eseteiben év közben is többször történnek változtatások, például a személyi jövedelemadóztatásban, holott ez Európa más részein nem szokás. Hiányzik a törvény szelleme, napjainkra inkább az jellemző, hogy két szakértő háromféleképpen értelmez. A jó és tartós (több éves) szabályozással nem lennének egyensúlytalanságok, s így elkerülhetők vagy mérsékelhetők lennének a társadalmi, fiskális és egyéb válságok.

Az *átláthatóság* azt jelenti, hogy a hozott intézkedések és azok végrehajtása nyilvánosságra kerüljön. A hazai – de sajnálatosan a külföldi – gyakorlat szerint a média kizárólag a botrányos eseteket, pontosabban azok egy töredékét hozza – ennyi. Leginkább gazdasági téren jelentkezik ez. Már az alapmodell is problémás: az állam túl sokat költ, a gazdaság nem képes előállítani hozzá a bevételeket. Miért legyen az átlátható, aminek már a bázisával is gond van? A megoldás egyszerűnek tűnik, mégsem az: piacosítani a közszolgáltatást, erősíteni az öngondoskodás modelljét, ökonomizálni a társadalmat. A közszolgáltatás magánosítása nem feltétlen eladás, lehet bérbeadás is, lényege a jó kormányzásban: az állampolgárnak kevesesebbet kelljen költeni és magasabb színvonalú szolgáltatást kapjon. A sokból egy példa a társadalombiztosítás: az öngondoskodás-

<sup>49</sup> 1945-ben Nagy Imre is szorgalmazta a „hazaáruló volksbundista svábok” eltávolítását, akiknek át kellett adniuk gazdaságaikat az élő és holt felszerelésekkel együtt (vagyonelkobzás). Rá két hétre már el is indult az első vonat Budaörsről a kitelepítettekkel, fejenkénti húszkilós csomagjkkal. ZINNER Tibor: *A magyarországi németek kitelepítése*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2004.

nak nincs hagyománya, a társadalom felosztó–kivívó világában ez fölöslegesnek tűnt, kiépítéséhez nemcsak generáció- és szemléletváltás kell, hanem pénzügyi ösztönzők, mindenekelőtt adókedvezmény az ilyen típusú megtakarításokra. Rendszere alig átlátható, évente változik, holott itt kifejezetten hosszú távú gondolkodás és (!) gondoskodás szükséges. Például 2013-ban az éves 100 vagy 130 ezer forintos SZJA nyugdíj-előtakarékossági visszatérítés csupán havi 8–10 ezer forintot jelent, a legnagyobb gond, hogy legtöbben még ennyivel sem rendelkeznek. A követhető és támogató rendszer sokat segíthetne. Az ökonomizálás egyik alapja a szemléletváltás kialakítása is, amihez nemcsak nevelés, hanem érezhető gazdasági jólét is kell. Az érezhetőség egyik feltétele az átláthatóság.

A kormányzatra és intézményeire is vonatkozó közjogi *felelősség* kialakítása és érvényesítése. A felelős kormány fogalma azt jelenti, hogy hatalomra jutás esetén a választási ígéreteket meghatározott időn belül cselekvés követi, azok számon kérhetők. Jóllehet ez evidens, groteszk módon azonban Szálasi Ferenc és kormánya elítélése óta még sincs hazai gyakorlata. A jó kormányzás akkor valósul meg, ha a felelősség minél magasabb szinten s a vállalt terminusnál hamarabb történik meg. A rendszerváltozás óta ilyen felelősségre vonás még egyetlen kormány egyetlen miniszterével, miniszterelnökével szemben sem volt, bár erre számos alkalmat biztosítottak. A (közjogi vagy politikai) felelősség – ha lenne is, csak – kérész életű: egy kormányzati ciklus jellemzően négy év, azaz csak rövid távú érdekek megvalósításáról lehet szó. Így a reformok lényegében csak szavak, amelyek átgondolatlanok, hiányzik a tényleges megoldás. Nem tudatosult a politikusokban, hogy a nemzet iránt önként vállalt felelősségük nem egy ciklusra szól: a haza nem négy évben gondolkodik.

Az egyetértés, *konszenzus-orientáltság* elsődlegesen arra vonatkozik, hogy a társadalom különböző rétegei a különféle társadalmi kérdésekről különféleképp vélekednek. A kormány jó mediátori szerepe csökkenti a konfliktusokat, segíti a kormányzati döntések meghozatalát, illetve megértését. Bár a magyar kormányzatban több tárca is felelős,<sup>50</sup> érintett a társadalmi szervezeteket illetően, a civil szervezetekkel, az NGO-világgal való párbeszéd még gyerekcipőben jár. Hasonlóan keresik a helyüket a nagyobb önkormányzatoknál lévő civil referensek. Nincs meg az igazi médiakommunikáció, a politikusok szerepelni vágyását nem lehet ezzel azonosítani. A médiumok se érzik felelősségüket, pedig legalább a „királyi” adóknak lenne itt munkája és felelőssége.

A *politikába való bevonás* azt jelenti, hogy a társadalom jó közérzete attól is függ, hogy tagjai érzik beleszólásukat a társadalmi folyamatokba, illetve nem érzik kirekesztettnek magukat. Annál jobb a kormányzás, minél több csoportot sikerül bevonni ebbe, különös tekintettel a legsebezhetőbb rétegekre. A súlyos pénzelvonások ugyanakkor mind jobban elidegenítik a választókat (látható volt a legutóbbi EP, illetve rendkívüli helyi választásokon a részvétel, mert: mire is szavazok?) valamennyi kormánytól. Az emberek – kormányzottak – előtt nem a takarékos, szolgáltató állam körvonala bontakozik ki,

---

<sup>50</sup> Leginkább ilyen jelenleg az Emberi Erőforrások Minisztérium keretében az Egyházi, Nemzetiségi és Civil Társadalmi Kapcsolatokért Felelős Államtitkárság.



hanem mind jobban az erőszakszervezeté.<sup>51</sup> Nem az erős, hanem az erőszakos állam. Nem az intelligens, hanem a durva állam. Értelemszerűen a kormányzás is ugyanezeket a jelzőket kapja. Az elefántcsont-toronyba vonulás az állami vállalatirányítás szintjére is leképeződött: a BKK-BKV vezetése nem száll fel villamosra, a MÁV vezetése csak kívülről látott vonatot stb.

A jó *hatékonyság* azt fejezi ki, hogy a bölcs döntések találkoznak a közösség igényeivel, a döntéseket követő intézkedések azokat mind magasabb szinten kielégítik, s a megvalósításában olyan eredmények születnek, amelyek a társadalom elégedettségét vívják ki. Egyik fő szempont itt is a fenntarthatóság és a hatékonyság. Néhány recept a hatékony kormányzás beindításához: a munkaerőpiac befogadóképességének növelése, a bérek uniós szintre fölzárkóztatása, életpálya (egészséges karrier) biztosítása, a magyar cégek (főleg KKV-k) versenyképességének javítása, a gyakorlatban megvalósuló innováció és állásorientált képzés támogatása, redisztribúciós arányok megváltoztatása, a közteherviselés szerkezetének átformálása. A hazai terep áttekintése könnyű: mivel ilyen elfogadott tervek nem is léteznek, megvalósításukról nem is lehet értékelést adni. Pedig egyre inkább szükség lenne rá. Tudomásul kell venni, hogy az uniós támogatások nem helyettesítik a megfelelő gazdaság- és társadalompolitikát.<sup>52</sup>

Az *elszámoltathatóság* – tulajdonképp ez a jó kormányzás igazi kulcsa. Azt jelenti, hogy nem csupán a kormányzati – állami és önkormányzati – intézmények, hanem a privát szektor és a civil szervezetek is folyamatosan követhető elszámolással tartoznak a társadalom egésze felé. Természetesen ez nem valósulhat meg az átláthatóság, illetve a törvények betartása nélkül. Sem a rendszerváltoztatáskor, se azt követően ilyenre hazai példa eddig nem akadt. Úgy véljük, indulásként egy-egy precedens következetes végigvitele szemléletváltozást eredményezne. Hisszük, hogy ez nemcsak a jó értelemben vett fegyelmet erősítené, hanem egy idő után az egészséges kreativitásra is kedvező hatással lenne.

<sup>51</sup> Ezt a terminológiát a 19. század közepén Marx Károly használta az államra.

<sup>52</sup> Ez nem egyedül a szerző álláspontja. Ugyanezt állítja lényegében az ECOSTAT is. ECOSTAT: *A magyar gazdasági-társadalmi kiotörési stratégia...* i. m. 110.

## 1.2 NPM és NWS

A modern korban a kormányzás két alapvető *közigazgatási* technikája az NPM (New Public Management, Új közszolgálat)<sup>53</sup> és az NWS (Neo-Weberian State, Új weberi állam).<sup>54</sup> Egy összefoglaló szerint a lényegi eltérések a kettő között a következők:<sup>55</sup>

	NPM	NWS
<b>Lényege</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a közigazgatást technikai megközelítésben szemléli, így – állítása szerint – annak munkafolyamatai közelíthetők a magánszektoréhoz</li> <li>– a jóléti állam válsága a hatékonyság növelésével megoldható</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– szabályozási és – kisebb mértékben – értékalapú megközelítéssel jellemezhető</li> <li>– az ezredforduló táján megjelenő irányzat</li> <li>– a NPM torzulásaira adott válasz</li> </ul>
<b>Előfeltévése</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a verseny a leghatékonyabb koordinációs mechanizmus, akkor járunk el helyesen, ha minden területre ezt alkalmazzuk</li> <li>– a piaci koordinációra helyezi a hangsúlyt: az államból szolgáltató, az állampolgárból „fogyasztási garanciákat” igénylő fogyasztó válik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a verseny nem tökéletes, ahogy az állami tervezés sem</li> <li>– a piaci koordinációt megpróbálja minimálisra szorítani az államon belül</li> <li>– a társadalomirányítást a koordinációs mechanizmusok harmonikus egységeként tekinti</li> </ul>
<b>Értelme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a piac működési elveire állítani az államot (a minta a piac, a magánszektor világa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– az állam szerepének újragondolása az állam megerősítése (erős állam)</li> </ul>
<b>Programja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a hatékonyság növelése költségcsökkentés, feladatszókítás azonos vagy jobb teljesítmény mellett</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– az eredményesség a legfontosabb cél, amelyet a jogállami vívmányok érintetlenül hagyásával, a lehető legnagyobb szakmai felkészültséggel kell elérni</li> </ul>

<sup>53</sup> LANE, Jan-Erik: *New Public Management*. Routledge, London, 2000.; McLAUGHLIN, Kate – OSBORNE, Stephen P. – FERLIE, Ewan: *New public management: current trends and future prospects*. Routledge, London, 2002.; CHRISTENSEN, Tom – LÆGREID, Per: *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Ashgate, Aldershot, 2007.; HAJNAL György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 2005.

<sup>54</sup> GRUSKY, David B. – KU, Manwaz C. – SZELÉNYI, Szonja: *Social stratification: class, race, and gender in sociological perspective*. KIADÓ, KIADÁS HELYE? 2008.; CIAFFA, Jay A.: *Max Weber and the problems of value-free social science*. Associated University Press, London, 1998.; GANE, Nicholas: *Max Weber and postmodern theory: rationalization versus re-enchantment*. Antony Rowe Ltd., Chippenham, 2002.

<sup>55</sup> *A jó kormányzás és az állam*. Századvég Alapítvány, Budapest, 2008. 13. alapján

	NPM	NWS
<b>Politikához való viszonya:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a politikát adottnak veszi,</li> <li>– az NPM csak technika, jó megoldások, receptek gyűjteménye, nem tartalmaz politikai vagy szakpolitikai célokat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– az állam kapacitásainak helyreállításával bővíteni igyekszik a politika mozgásterét</li> <li>– jogállami eszközök hangsúlyozásával a politika közjót szolgáló mivoltát erősíti a hatalmi célokkal szemben</li> <li>– erőteljesen támaszkodik az állampolgári konzultációkra a szakpolitikai tervezés minőségének javítása érdekében</li> </ul>
<b>Állam és piac viszonya</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– állam és a közszféra piaci szemlélete, mindent a piac abszolutizált logikája alapján kíván megoldani</li> <li>– az állammal szemben a piaci mechanizmusokra és technikákra helyezi a hangsúlyt: az államból szolgáltató, az állampolgárból „fogyasztási garanciákat” igénylő fogyasztó válik</li> <li>– nem működik, ha hiányoznak a stabil peremfeltételek (kiszámítható források, közszolgálati ethosz, hiteles szakpolitika-alkotás)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a közmenedzsment torzulásaira adott válasz az állam megerősítése jegyében: „<i>merit with flexibility</i>”</li> <li>– a jóléti állam válságára adott válasz hatékony és intelligens állami szerepvállalással – országonként is eltérő sajátosságokkal</li> <li>– a piac hatékony működéséhez, a gazdasági növekedés beindításához és fenntartásához az állam kezdeményező szerepére van szükség</li> </ul>
<b>Köszölgálatához való viszonya:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a közszolgálat rugalmas, a piac és az állami szféra nem különül el egymástól, munkatársak, tanácsadók, tanácsadó cégek a piacról a feladatok többségére, versenyeztetés után megbízhatók</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– professzionalizáció</li> <li>– a köztisztviselő nemcsak a saját szakterületének jogi szakértője, hanem egyben olyan „menedzser” is, aki az állampolgárok és a közérdeknek megfelelően működik</li> </ul>
<b>Következménye</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a központ kiüresítése</li> <li>– az elszámoltathatóság és a politikai felelősség követelményeinek megsértése</li> <li>– az egyenlő bánásmód sérelme</li> <li>– a központ legitimitásának gyengítése</li> <li>– az állam leépítése.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a bürokrácia újralfelfedezése</li> <li>– a normativitás helyreállítása</li> <li>– a korrupció visszaszorítása</li> <li>– a szegénység csökkentése</li> <li>– a demokrácia kiszélesítése</li> <li>– a partikularitások iránti empátiák növelése</li> </ul>

## 2. táblázat: NPM vs. NWS

A táblázat a Szerző átdolgozása FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és Jó Kormányzás*. Századvég, Budapest, 2009.; GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. PhD értekezés, 2012. alapján.

A táblázat természetesen leegyszerűsítés. Tisztán szakmai szempontok figyelembevételével mindkettőt lehet jól és rosszul is csinálni, a történelemből számos példát tudunk pro és kontra felvonultatni. A két paradigma közötti választás kérdése az állam szerepének „értelmén” (mi az állam szerepe? milyen legyen az állam? mik a feladatai?), és az erre adott válasz következményein fordul meg. Váltásra általában akkor kerül sor, mikor az egyik kifulladás.

A jó kormányzásnak természetesen vannak a neoliberalizmuson túl más – általában (párt)politikai – irányzatokhoz kötődő koncepciói is. Így említhetjük az egészséges paternalizmuson és keresztény gyökereken alapuló keresztényszocializmust,<sup>56</sup> a globalizációt a honi érdekek szemüvegén néző nemzeti liberalizmust vagy a tényleges baloldali értékeket képviselő szociáldemokráciát. A jó kormányzás értékeit ők is fel tudják mutatni, példa erre a svéd szociáldemokrácia. Tekintettel azonban arra, hogy ilyen pártok Magyarországon nincsenek, s úgy tűnik, a közeli jövőben nem is lesznek, részleteikre nem térünk ki.

Napjaink jó kormányzásának kihagyhatatlan része az *új közmenedzsment* vagy *új közszolgálati menedzsment* (New Public Management, NPM). Az irányzat a jóléti állam válságából való kiút alternatívájaként született meg, amely a második világháború utáni újjáépítés és fellendülés következtében fénykorát a hatvanas években és a hetvenes évek elejéig élte.<sup>57</sup> A fogalom az 1980-as években terjedt el, egyik első teoretikusa J. Boston.<sup>58</sup> A német szakirodalom ezt az „*öffentliche Reformverwaltung*”-gal azonosítja.<sup>59</sup> Lényege más közszolgálati menedzsmenthez képest: az államháztartás hatékonyabbá tétele, a vállalatgazdasági szempontok figyelembevétele az output oldal teljesítményének folyamatos figyelésével és minőségének emelésével, a bürokrácia csökkentésével, az állami intézmények közötti verseny megteremtésével, a magán és állami szféra versenyeztetésével.

A 3E követelménye: olcsóság–gazdaságosság (*economy*), hatékonyság (*efficiency*) és hatásosság (*effectiveness*).<sup>60</sup> A jó kormányzásnak ebben a menedzserszemléletű változatában szerepet kap a piaci mechanizmusok állami szabályozása, a közszolgáltatások privatizáció-

---

<sup>56</sup> A téma szempontjából fontos irodalom: KAUFMANN, Moritz: *Christian Socialism*. Bertrams Print, 2010.; FABER Oszkár: *A keresztény szocializmus*. Népszava, Budapest, 1907.

<sup>57</sup> JUHÁSZ Lilla Mária: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public Management, a New Governance és az újvéberianus szemlélet vizsgálata*. Jogelméleti Szemle, 2011/3. <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html>

<sup>58</sup> BOSTON, Jonathan: *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press, Auckland, 1996. Egyébként Svédország és más jóléti államok is követték a modellt.

<sup>59</sup> BECKER, Jörg – ALGERMISSEN, Lars – FALK, Thorsten: *Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung. Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management*. Springer, Berlin, 2007.; EDELING, Th.: *Öffentliches und privates Management. Fundamentally alike in All Unimportant Respects?* Leske und Budrich, Opladen, 1998.

<sup>60</sup> HAJNAL Gy.: *Igazgatási kultúra... i. m.*; a non-profit szektorra lásd: REIDER, Rob: *Improving the Economy, Efficiency, and Effectiveness of Not-for-Profits: Conducting Operational Reviews*. Wiley, KIADÁS HELYE? 2001.

ja (*outsourcing*, kiszervezés),<sup>61</sup> a versenyeztetés,<sup>62</sup> a voucher rendszer<sup>63</sup> stb. Azonban az NPM 3E elveit is óvatosan kell alkalmazni, mert

- összeütközhetnek a jogegyenlőség, az egyenlő hozzáférés, a jogszerűség elveivel, sérülhet a jogállamiság és a demokrácia elve is;
- ahol bevezették, ott csökkent az elszámoltathatóság és az egyenlő hozzáférés esélye, valamint a közszolgáltatások színvonala;
- csökkent az államnak az új körülményekre való reakcióképessége.

Európában talán legradikálisabban az Egyesült Királyság alkalmazta (*thatcherism*, thatcherizmus), az USA-ban Reagan elnök kezdeményezte, folytatói Bill Clinton és az Egyesült Királyságban Tony Blair voltak. A rendszerváltozás óta Magyarországon az NPM a hazai szakirodalomban is kezd terjedni.<sup>64</sup>

Az NPM önmagában még nem csodaeszköz, az irányzat szerint a jó kormányzás korszerű megvalósításának technikái a következők:

- minőségbiztosítás, ISO, TQM stb.
- Public Policy Analysis (PPA), szakpolitikai elemzés,
- Programme Evaluation (PE), program kiértékelés,<sup>65</sup>
- stratégiai tervezés és menedzsment,
- teljesítményértékelés és ezzel összefüggő bérezés,
- benchmarking, best practice,
- Business Process Reengineering (BPR), üzleti folyamatok újraszervezése,
- nullabázisú költségvetési rendszer,
- Management Control (MC), vezetői ellenőrzés.

Természetesen a korábbi, 19. és 20. századi teóriák is tovább élnek, nem egy változatának napjainkban kifejezetten reneszánsza van: neo-fayolizmus, neo-taylorizmus, neo-fordizmus stb.<sup>66</sup> A két világháború közötti időből származó Magyary Zoltán-féle kezdeményezések meglepő módon máig időszerűek,<sup>67</sup> a jelenleg futó Magyary Program is jórészt ezeken alapul.

<sup>61</sup> Nyilvánvaló, hogy ennek kiinduló feltétele a közszolgáltatások díjkötelessé tétele.

<sup>62</sup> Az Egyesült Királyságban pl. az önkormányzatokat jogszabály kötelezi, hogy a közszolgálati tevékenységet versenyügyi feltételek mellett versenytárgyalásra bocsássa. A tenderen többen indulnak, ezek egyike a korábbi monopol állami szolgáltató.

<sup>63</sup> Az állampolgár „jegyet” kap, és annál a közszolgáltatónál költi el, ami számára a legjobb.

<sup>64</sup> Lásd: Magyar Közigazgatás, Új Magyar Közigazgatás, Jogelméleti Szemle, De iurisprudentia et iure publico stb. tanulmányai, monográfiák, továbbá a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, illetve a korábbi Nemzeti Közigazgatási Intézet (NKI), Magyar Közigazgatási Intézet (MAKI), valamint az Állami Számvevőszék Kutatóintézete (ÁSZKUT) publikációi.

<sup>65</sup> Folyamat közbeni kiértékelés azonnali visszacsatolással és hibajavítással.

<sup>66</sup> Ilyen főbb közigazgatási munkaszervezési elemek: egyablakos ügyintézés, szervezési folyamatok elemzési technikái, ügyintézési folyamatok állandó fejlesztése stb. Lásd részletesebben: PALÁNKAI Tibor (szerk.): *Kataklizmák csapdája*. TSR Model Kiadó, Budapest, 2008.

<sup>67</sup> CSIZMADIA Andor (szerk.): *Magyar Közigazgatástörténet*. Jegyzet. BKÁE, Budapest, 1990. 39–46.

Az új weberi állam vagy neo-weberianus állam (NWS) az új közmenedzsment (NPM) torzulásaira adott válasz annak tudatában, hogy a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberi államhoz való visszatérés.<sup>68</sup> Nagyon fontos kapcsolat van az EU mint államok feletti intézmény és az NWS megközelítés között, az NWS-reformokban érződik a globális kapitalizmus ellenében fellépő nemzetállamok igazgatási elitjeinek reakciója. A „neo-Weberianus” kifejezést Lynn szerint a politikatudomány, a szociológia és a közigazgatás-tudomány az 1970-es évektől alkalmazza, gyakran különösebb definíció nélkül, pusztán annak hangsúlyozására, hogy az adott terület Weber valamelyik releváns gondolatával van összhangban.<sup>69</sup> Az NPM felismeréseinek, helyzetértékelésének, illetve jó oldalainak átvétele és egyesítése a weberi megfontolásokkal: „Az érdem ötvözése a rugalmassággal – Merit with Flexibility.”<sup>70</sup> Az ötvözés mégsem a két rendszer keverékét jelenti, hanem azoknak az új közmenedzsmentre jellemző jegyeknek a beépítését, amelyek alkalmasak arra, hogy weberi keretek között működjenek. Amitől tehát ez az állam neoweberi:<sup>71</sup>

- az állam megerősítése, amely a globalizáció, a technológiai változás, a demográfiai és a környezeti kihívások megoldásának egyetlen közösségi eszköze (az egyetlen olyan intézmény, amely a legitim erőszak monopóliumával rendelkezik);
- a képviselői demokrácia legitimációs szerepének megerősítése mind központi, mind regionális, mind helyi szinten, megfelelő demokratikus közegben, a végrehajtó hatalom egységének hangsúlyozása mellett; az állami beavatkozások legitimitása is magas;
- a közigazgatási jog szerepének, valamint a jogszerűségnek és a normativitásnak a megerősítése különösen az állam–állampolgár jogegyenlőségének biztosítása, valamint a közigazgatási cselekvés feletti megfelelő kontroll biztosítása érdekében;
- elmozdulás a bürokratikus logikától a polgárbarát és szolgáltatóorientált jelleg felé, ezért a semlegesség és a jogszerűség iránti elkötelezettség kiegészül a közpolitikai programok céljaival történő azonosulással és az eredményorientációval, ami olyan szakmai kultúrát teremt, amelynek a minőség és a szolgáltatás is szerves része;
- a befelé irányuló orientáció helyett, amely a szabályok követésére összpontosít, a közigazgatásnak kifelé kell fordulnia, és ki kell szolgálnia az állampolgárok szükségleteit, igényeit, akaratát, s ezt nem a piaci eszközök átvétele, hanem a sajátos szakmai kultúra teszi lehetővé;

<sup>68</sup> GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. PhD értekezés, 2012.

<sup>69</sup> LYNN, Laurence E.: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. Univ. of Chicago, 2008.

<sup>70</sup> DRECHSLER, Wolfgang: *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective*. Halduskultuur, 2005/6. 94–108.

<sup>71</sup> BOUCKAERT, Geert – POLLITT, Christopher: *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford University Press, 2001., 2004., 2011. 75–125.

- a képviseleti demokrácia kiegészítése többlet konzultációs lehetőségekkel, és az állampolgárok állami döntésekbe való bevonásával;
- a közpénzek felhasználása során a tényleges eredmények elérésére kell törekedni, nem pedig csupán a szabályok betartására; a kontrollrendszert is eszerint kell felépíteni, módosítani;
- a közszolgálatot olyan módon kell továbbfejleszteni, hogy az egyén képes legyen a saját szűk szakterületénél tágabb összefüggésben döntéseket hozni, javasolni az állampolgárok érdekében;
- nagyobb hatékonyság a kormányzati erőforrásokkal való gazdálkodásban, elmozdulás az ex ante kontrolltól az ex post felé;
- elkülönült közigazgatási kar, sajátos ethosszal és alkalmazási feltételekkel, professzionalizáció.

A neoweberi paradigma tehát a bürokratikus kompetencia, az állam stabilitásának és ellenőrzésének a bázisául szolgál.<sup>72</sup>

### 1.3 Gazdaságirányítás vagy: milyen mélység?

Az újkor megváltozott társadalmi, gazdasági viszonyai eredményeként egységes, centralizált nagyobb államok keletkeztek, erősebb központi kormányokkal, ezzel párhuzamosan új közgazdasági eszmék és felfogások terjedtek el. A központi hatalom növekedése és súlyának fenntartása, párosulva a megnövekedett hadi kiadásokkal, nagyobb igényeket támasztott az állami pénzügy terén. Szélsőségesen mindinkább elterjedt az a nézet – amely a mai napig uralkodó álláspont –, hogy az állam hatalma a pénztől függ. Kivétel természetesen itt is van: Szovjetunió, illetve Oroszország (és talán még Észak-Korea) példája is jól mutatja a katonai erő fontosságát

A *merkantilizmus* az első jelentékenyebb közgazdasági rendszer, amelynek legtökéletesebb alakját képezi az úgynevezett *mérlegtan*, modern megfogalmazásban pozitív külkereskedelmi mérleg. Az elmélet szerint a legbiztosabb eszköz a nemesfémek megszerzésére a külkereskedelem olyan alakulása, amely kedvező árumérleghez vezet, azaz olyan mérleghez, amely szerint nagyobb az állam árukivitele (export), mint árubevitele (import), mert ilyenkor nagyobb vásárlásait a külföldnek nemesfémekkel kell kiegyenlítenie. Az állami beavatkozás a kedvező mérleg előidézésére pedig különösen a beviteli és kiviteli vámokat, kiviteli jutalmakat, más tranzakciós költségeket, az ipar minden módon való előmozdítását, gyarmatalapítást, a hajózás emelését stb. tekintette legalkalmasabb eszközöknek. Az irányzat egyik klasszikus, felvilágosodott képviselője Jean-Baptiste Colbert, XIV. Lajos pénzügyminisztere, aki már a munkát tekintette tulajdonképp minden gazdagság forrásának (colbertizmus).

<sup>72</sup> RANDMA-LIIV, Tiina: *New Public Management versus New Weberian State*. EGPA Trans European Dialogue, 2008.

A merkantilizmusra adott első liberális válasz a 18. században a *fiziokrácia* volt, amely elnevezés a görög természet (φύση) és erős (ισχυρός) szavakból származik, és a francia felvilágosodás közgazdasági vonulatát jelentette. Filozófiai alapja a „természetes rend” eszméje volt, amely alatt a gazdaságban is az ész uralmának megteremtését érti, a gazdasági élet önszabályozása az egyéni érdekek szabad hajhászásán át valósul meg. Emiatt a fiziokraták szerint az állami beavatkozás megzavarja a gazdaság természetes rendjét. Képviselői: François Quesnay, Anne Robert Jacques Turgot, Mirabeau márki. Lényege: *Laissez faire, laissez passer*.<sup>73</sup> szabadon fordítva: hagyjatok mindent menni a maga útján. Az öreg kontinens keletibb vidékén inkább német változata terjedt el: *leben und leben lassen*. E szerint a szabad verseny jelenti a gazdasági növekedés zálogát, minél kisebb az állami beavatkozás, annál gyorsabb a fejlődés. Ha a piacot önmagára hagyjuk, a piaci szereplők saját mozgásuk szerint, illetve a kereslet–kínálat egyensúlya alapján a legjobb megoldáshoz jutnak. Mint később látjuk, nem egy mára elfeledett tan, múzeumi darab, hanem napjainkban is nagyon is élő iskola, a mindenkori liberalizmus alapja, még akkor is, ha a reformkori változata köszönő viszonyban sincs napjaink hasonló elnevezésű ideológiájával, különösen pártprogramjaival.

A klasszikus kapitalizmus első tudományos hirdetői a liberalizmus mellett voksoltak. A gazdasági berendezkedés a világ legtöbb országában kapitalista. A *kapitalizmus* szó latin eredetű, a *capitalis* eredeti jelentése fej. Az ókorban ugyanis a gazdagságot a magántulajdonban lévő marhák (ami tágabb értelemben hasznot hozó jószágokat, sőt, rabszolgákat is jelentett) fejének számával mérték.<sup>74</sup> A fiziokrata, liberális irányzat Angliában az akkor egyik leggyorsabban fejlődő iparvárosról kapta a *manchesterizmus* elnevezést, ide sorolható Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, Richard Cobden és Herbert Spencer. Legnagyobb képviselője Adam Smith, akinek híres metaforája, a láthatatlan kéz (*invisible hand*)<sup>75</sup> az a rendező elv, ami a piacon a kereslet és kínálat, bőség és szűkösség erőinek és ellenerőinek eredményeként beosztja a nemzet erőforrásait. A jól felfogott önérdék és a verseny olyan összhangra kényszeríti a gazdaságot, ahol mindenki jól jár. Az önérdék a hajtóerő, a verseny a szabályozó. Ezek a gazdasági folyamatok alakítják ki

<sup>73</sup> Eredete bizonytalan, némelyek szerint, Vincent de Gournay-tól, Turgot mesterétől ered, aki 1751-ben Franciaország kereskedelmi minisztere volt; mások azt állítják, hogy François Quesnay használta először egy Kínáról írott munkájában, lefordítva a 無為 (wu wei)\* kifejezést. Első csírája azonban *Laissez nous faire* formában abban az emlékiratban található, amelyet Le Gendre terjesztett Colbert elé (*Journal Economique 1751*). Népszerűvé Adam Smith tette, aki idézte azt *The Wealth of Nations* című művében. Ugyankor René de Voyer, Marquis d'Argenson már 1736-ban használta magánírásaiban.

A wu wei a „nemcselekvés” és a belső aktivitás harmóniája, amelyet öntudatlanul, spontán módon, szenvedélytől mentesen, feltűnés nélkül, a természet működésével összhangban kell gyakorolni.

<sup>74</sup> 1867-ben a kapitalista jelzőt Karl Marx arra a termelési módra alkalmazta, amelyben „termelőeszközök” magánkézben vannak; Proudhon a kapitalista jelzőt a tőke birtokosaira alkalmazta.

<sup>75</sup> SMITH, Adam: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. (1776) Book IV, Chapter II, Paragraph IX.: „By preferring the support of domestic to that of foreign industry, he intends only his own security; [...] he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an *invisible hand* to promote an end which was no part of his intention.”



a „természetes árat”, és biztosítják a piacon lévő termékek minőségét. A közteherviselés kialakításával kapcsolatos nézetei a mai napig helytállóak: minden polgár a képességei szerint köteles az adózást viselni. Számára a legfontosabb elvek, hogy a „jó” adó legyen

- arányos: teherbíró képességhez igazodjon, és egyben igazságos is;
- átlátható: mindenki számára egyértelmű, kiszámítható, világos és közérthető, az önkény kizárása, egyenlő;
- kényelmes: az adófizetés módja és időpontja kényelmes és egyszerű legyen, minél kevesebb teherrel járjon, ne gerjessen ellenállást, továbbá
- gazdaságos: a lehető legkevesebb költséggel járjon az adó megfizetése, beszedése (azaz hatékony! Legyen).

Ennek ellenére a manchesterizmus az első, amely először lépi át a tisztességes gazdasági liberalizmust. Itt már nem védik a gyengét, nem támogatják a kicsit, elutasítanak mindenfajta szociálpolitikát. A szabadverseny elvének nyomában a gyár- és gépipar, a kereskedelem és közlekedésügy, a nagybankok s a plutokrácia kialakulása, egyik oldalon a fényűzés és kényelem ezeregyéji csodáival, másikon a pauperizmussal és szociáldemokráciával.<sup>76</sup> Az állam csak a közszabadságokat őrizte, s a mindig több terjeszkedési szabadságot követelőik igényeire figyelt; szolidaritásra s társadalmi egyensúlyra törekvő szociálpolitikát alig folytatott. Az állam egyetlen célja a gyors gazdasági fejlődés, nem a polgárokkal való törődés. Ez a szemlélet nem csak a Temze partján volt népszerű, egyik legismertebb képviselőjéről, Cobdenről Magyarországon is neveztek el társaságot a Horthy-érában. A Magyar Cobden-Szövetség a szabadkereskedelem gondolatának terjesztésére 1921-ben alakult Budapesten, amely előadásokat, vitaestéket rendezett, könyveket adott ki, megjelentette a „Cobden” című gazdasági és társadalmi folyóiratot.<sup>77</sup> Tagjai voltak többek között: Havas Miksa, Marczali Henrik, Méhely Kálmán, Hantos Elemér, Vámbéry Ruzstem, Matlekovics Sándor, Apponyi Albert.

Bár a liberalizmusnak már a 19. században jelentkeztek problémái, az elv örököző: a II. világháborút követően ismét táptalajt kap Nyugat-Európában (neoliberalizmus), illetve az 1973-as olajválságot követően a hetvenes évek végén, nyolcvanas években Észak-Amerikában (gazdasági liberalizmus, chicagói iskola). Milton Friedmann, a vezéregyéniségnek kikiáltott Nobel-díjas közgazdász fogalmazza meg talán legjobban a neoliberalizmus lényegét: *The business of business is business*<sup>78</sup> – vagyis, az üzleti vállalkozás törődjön kizárólag a maga dolgával, amit azzal teljesít legjobban, ha a befektetők számára a lehető legjobb megtérülést biztosítja. Ekkor járul hozzá leginkább a társadalmi jólét növeléséhez is, hiszen ekkor teljesíti leghatékonyabban saját társadalmi funkció-

<sup>76</sup> BANGHA Béla: *Magyarország újjáépítése és a kereszténység*. Budapest, 1920. A liberális gondolat.

<sup>77</sup> *Cobden-könyvtár*. 1-9 szám. Magyar Cobden-Szövetség, 1922. Cobden Richárd és tanítása; Cobden történeti jelentősége; A kereskedelem filozófiája; A pénzügyi kibontakozás útja; A panamáról; Az új ipartörvényről

<sup>78</sup> FRIEDMAN, Milton: *The Social Responsibility of business is to increase its profit*. The New York Times Magazine, September 13, 1970.

ját.<sup>79</sup> A vállalkozásokat hagyjuk a maguk útján menni, ők úgyis a profitra törve a legjobb növekedési konstrukciót választják, hiszen a tulajdonosok a legnagyobb profitot akarják, ez nekik jó, továbbá a cégnek is jó, mert a növekedés–fejlődés biztosítva, de a társadalomnak is, mert így járul legjobban hozzá az általános, azaz valamennyi ember jólétének növeléséhez a foglalkoztatástól kezdve az adóbefizetésekig valamennyi területen. Az állam ebben a felfogásban akkor jár el leghelyesebben, ha hagyja a verseny automatikus kibontakozását, beavatkozása csak a legszükségesebbekre terjed. A gazdaságpolitikában gyakorlatilag teljes a szabadság, az adók alacsonyok, az állami szabályozás vállalkozásbarát. Döntsön a piac – mondja az állami irányítás, s ráségit a magánosításra. Pénzügyi oldalról ez olyan monetarista politikát jelent, ahol a mennyiségi pénzelméletre, azaz a forgalomban levő pénz mennyiségének tudatos (jegybanki) szabályozására épülő gazdaságpolitikai koncepció a legkiválóbbnak vélt út. A pénzforgalmi egyensúly megteremtése és fenntartása a hatékony gazdaság működésének alfája, ennek hiánya olyan eszközök igénybevételét jelenti, ami mindenképp a hatékonyság rovására fordítódik. Az iskola szerint nagyobb jelentősége van a gazdasági életben a piaci tényezők szabad érvényesülésének, mint az állami beavatkozásnak. Az elmélet az USA-ban az ezredfordulóra háttérbe szorult, Közép-Európa keleti részében most éli reneszánszát. A neoliberalizmus mai nyugati szele a Rheinischer Kapitalismus.<sup>80</sup> A Michel Alberttől<sup>81</sup> származó megfogalmazás a neo-angolszász (nemrégiben Reagan az USA-ban, illetve Thatcher Nagy-Britanniában gyakorolta) gazdaságpolitikának kíván ellentéte lenni, igazolva, hogy a német–francia mérsékelt liberális gazdaságpolitikai iskola az igazán követendő példa.

A kormányok a hetvenes évek két olajválságára és a beálló profitcsökkenésre a járulékos költségek csökkentésével, illetve privatizálással válaszoltak. Mindkettő gyengüléshez vezetett, mert így nehezebben tudták ellátni kormányzati feladataikat, továbbá a piaci viszonyok differenciáló hatásával se tudtak mit kezdeni. A folyamat leginkább a fejlődő országokat érintette: belekényszerültek a globalizációs folyamatokba (ha másképp nem: segélyek révén, amelyek megvonása katasztrofális lett volna), itt a piac társadalomszervező ereje sem jelent meg – a kormányoknak tehát még nagyobb a felelőssége, mint a fejlettek esetében. Az ezredfordulóra az állam leépítésének határai kezdtek körvonalazódni: a seattle-i, londoni és egyéb tüntetések jelezték, hogy gátat kell szabni a nemzetközi gazdasági liberalizálódásnak.

A liberalizmus harmadik erős vonulata a *szociális piacgazdaság*. Legmarkánsabban először az 1950-es és 1960-as években jelenik meg a Német Szövetségi Köztársaságban Konrad Adenauer alatt (1949–1963). A szabad piacgazdaság mellett feltűnik a szociális állam, amely hagyja a vállalkozásokat dübörögni, de az általuk nem végzett feladatokat magára vállalja. Ne feledjük: a háború utáni, szétzúzott Németországról van szó, ahol

---

<sup>79</sup> CHIKÁN Attila: *Vállalatgazdaságtan*. AULA Kiadó, Budapest, 1997. 135.

<sup>80</sup> ALBERT, Michel – RAUF, Gonenc: *The Future of Rhenish Capitalism*. Political Quarterly, 2005. 184–193.

<sup>81</sup> ALBERT, Michel: *Kapitalismus contra Kapitalismus*. Campus, Frankfurt am Main, 1992.

igencsak szükséges az emberi létezés alapfeltételeinek megteremtése. Ennek jegyében az országban például az ötvenes években 6 év alatt 2,4 millió lakás épül, 1957-re megszületik Európa egyik legkorszerűbb nyugdíjtörvénye, a gazdasági növekedés üteme évi 7–8 % körül mozog. Ludwig Erhard gazdasági csúcsmíniszter a „*jólétet mindenkinek*” ígéretével<sup>82</sup> már 1949-ben a kartelltörvény megszűnésével indít, a gyors tempó engedi a költségvetési korlátok lazulását, az óriási (kétszámjegyű) iparfejlődést, de a takarékoság megmarad, aminek máig tartó előnye az alacsony német eladósodás. A tudományos irodalomban leginkább Walter Eucken<sup>83</sup> és Wilhelm Röpke<sup>84</sup> nevével fémjelzik.

A gazdasági hatékonyság elérésének másik, liberalizmus teljeseen ellentétes lehetősége útja a *konzervatív*, erőteljes állami beavatkozás. A szabad piacgazdaság leginkább a versenyelőnnyel bíró országban mutatja meg leginkább előnyét, de a hátrább levők ezt egyáltalán nem érzik, sőt! Nem véletlen, hogy a manchesteri iskolát eleinte legjobban követő amerikaiak hozzák – Alexander Hamilton<sup>85</sup> javaslatára – az első protekcionista intézkedéseket Angliával szemben, hiszen fölzárkózásuk legnagyobb gátja lett az angol külpiaci liberalizmus. Erős állami tulajdon, erős állami beavatkozás – hangoztatják először a 19. század végén, majd több hullámban a 20. században és napjainkban is. A 19. század második felében a gazdasági hátrány a fő magyarázata az európai országok kényszerű állami beavatkozásának is. Európában hasonló problémával küzdöttek, mint az amerikaiak. A kontinens valamennyi országára béklyó a fejlettebb angol ipar, olcsóságával a honi termelést még kiépülni sem engedi. A német polgárság viszont szenvedett a fejlettebb angol ipar versenyétől, s fejletlen volta következtében rá volt szorulva az állam védelmére. Friedrich List gazdaságelméleti gondolatainak lényege,<sup>86</sup> hogy a szabadkereskedelem csak akkor előnyös minden résztvevő számára, ha a partnerországok kb. azonos fejlettségűek. Ennek hiányában a gazdaságilag erősebb fél „kizsákmányol(hat)ja” a gyengébbet, sőt megakadályozza annak fejlődését. Ekkor van szükség a védővámokra, amelyek a fejletlenebb ország még gyenge iparát védik a versenytől, amíg az a partner szintjére nem fejlődik. Mihelyt egy elmaradott ország a védővám révén utoléri az élenjáró országokat, a védővám-rendszer helyét a szabadversenynek kell átvennie. Élesen bírálta a munkaérték-elméletre épített közgazdaságtant, mivel szerinte az csupán a cseréértékkel törődik, s ezzel a kereskedők szempontjából szemléli a gazdasági folyamatokat. A közgazdaság-tudományt elsörendűen nemzeti tudománynak tekintette, írásait erőteljes nacionalizmus jellemzi. Listnek a klasszikus közgazdaságtant nemzeti alapon és az elmaradott országok szempontjából bíráló tanai erősen hatottak Kossuth Lajosra is.

<sup>82</sup> MÜLLER-ARMACK, Alfred – ERHARD, Ludwig: *Wohlstand für alle*. Econ-Verlag, Düsseldorf, 1957.

<sup>83</sup> EUCKEN, Walter: *Die Grundlagen der Nationalökonomie*. 1939.; Uő.: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 1952.

<sup>84</sup> RÖPKE, Wilhelm: *Krise und Konjunktur*. Leipzig, 1932.; Uő.: *Die Krise des Kollektivismus*. München, 1947.

<sup>85</sup> ????

<sup>86</sup> LIST, Friedrich: *Das nationale System der politischen Ökonomie*. Stuttgart/Tübingen, 1841.

Az első világháború utáni időszak átmenetileg a liberalizmus csődjét hozza, a háborús konjunktúra lecsengésével mindenütt növekedési problémák jelentkeznek, ami a foglalkoztatottság zuhanása révén jelentős társadalmi feszültségeket indukál. Az 1929–1933-as gazdasági válság az antiliberálisok malmára hajtja a vizet, mert kiderül, hogy a piaci mechanizmus se mindig old meg mindent, még az USA-ban sem, sőt! Az állam aktív beavatkozása nélkül nincs gazdasági növekedés, igazolja Keynes,<sup>87</sup> és követői azóta is hirdetik: a gazdasági hatékonyság fenntartásának elsődleges inspirálója az állam. A neokeynesianizmus természetesen az évtizedek során sokat finomodott, de alapelve változatlan: nem a piacgazdaság, hanem a fejlett kapitalizmusban az állami beavatkozás az előbbre jutás kulcsa. A gazdasági világválságban Keynes elgondolása jó volt, s azóta többször is az: általában, ha a liberalizmus kifulladás, csak ellenszerével gyógyítható. A hatékonyságra egyszerű a recept: erős állami beavatkozás, nagy állami tulajdon, eseteiben kormányzati tervezés, a halódó ágazatok kivonása a piacgazdaságról, a nagy állami ellátórendszerek (oktatás, egészségügy) szélesebb terítése stb. A védelem, protekcionizmus, az állami beavatkozás igénye napjainkban is létezik: a keleti nyitás révén például a fejlett uniós ipar hatalmas versenylőnnyel érkezett az elmaradottabb csatlakozó országokba, s az ottani kormányzati intézkedés híján ki is használta ezt. Hasonló világjelenségek várhatóak, érezhetőek Kína esetében.

Röviden továbbá jelezni szükséges, hogy az állami beavatkozás nemzeti vagy nemzetközi szocialista megjelenése nem piaci és nem gazdaságcentrikus, még akkor se, ha pár hónapig vagy pár évig cáfolhatatlan eredményeket mutatott fel. Itt egyértelműen a politika dominál, s a gazdasági törvényeket felülírja a politikai (párt) akarat. Hatékonysága ugyanakkor megkérdőjelezhetetlen: mi lehet erősebb egy 100%-os állami beavatkozásnál?

A legújabb iskolák talán lehangosabbja az *alternatív közgazdaságtan*. Itt az új irányzat apostolai szerint a gazdálkodás teljes rendszerét szabályozni kell(ene), mert az emberiség számára egy átfogó ökológiai vagy egyéb katasztrófa csak így kerülhető el. Az alternatív közgazdaságtan alapvető értékvalasztása az ökológizáció és a humanizáció kettőse. Az *ökológizáció* azt jelenti, hogy a gazdálkodó szervezetek beágyazódnak abba a természeti környezetbe, amelyben tevékenykednek, és hozzájárulnak az ökoszisztémák megőrzéséhez. A *humanizáció* értelme pedig az, hogy a szervezetek az embereket szolgálják, azaz segítik testi-lelki és szellemi fejlődésüket. Konstruktív (proaktív tevékenységet) megközelítést sürget mind az egyén, mind a vállalkozás, mind az állam szintjén, abból kiindulva, hogy mindháromnak van társadalmi felelőssége. Az ökoszisztémák kialakítása az egyik lehetséges út a megvalósításhoz. A szervezetek beágyazódása a természetbe, a környezet megőrzésére való törekvés, a humanizáció (ebben a felfogásban a szervezetek azért vannak, hogy az embert, az egyént szolgálják!) széles körű kibontakoztatása mind-mind állami feladat, legalább addig, amíg a tudatos társadalom ki nem alakul. Véleményük szerint itt lehetne a leghatékonyabb a fejlődés: a gazdaság valamennyi szereplője

---

<sup>87</sup> KEYNES, John Maynard: *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete*. New York, 1936.

érvényesíti érdekét a közjó érdekében, azaz vágyainak a társadalmi elvárás is gátat szab, amit ő józanul belát.

Itt alakítható ki legjobban a szabad piac az úgynevezett felelős vállalatokkal,<sup>88</sup> az állami irányítás harmóniájával, itt lesz a legnagyobb a társadalmi beleszólás és persze konszenzus. A *társadalmi felelősségvállalás*<sup>89</sup> vagy vállalati felelősségvállalás (Corporate Social Responsibility, CSR) szerint a vállalatok figyelembe veszik a társadalom érdekeit, mégpedig azáltal, hogy tevékenységük tekintettel van üzletfeleikre, beszállítóikra, alkalmazottaikra, részvényesekre, de ugyanígy a környezetre is kifejtett hatására. Ez a cselekvés a törvényes kötelezettségen túl is terjedni látszik, nevezetesen úgy, hogy az üzleti szereplők önkéntesen tesznek lépéseket az őket körülvevő társadalom életszínvonalának javítása céljából. Ezzel kapcsolatban az Európai Bizottság is hangsúlyozza,<sup>90</sup> hogy a CSR-programok az Európai Unió (EU) fenntartható fejlődését is támogatják. Ezenkívül pozitív hatással vannak a vállalatok irányítására és versenyképességére, különösen az alábbi tényekre való tekintettel:

- a kereskedelem globalizációja azt eredményezi, hogy a vállalatok külföldön, ezen belül fejlődő országokban is tevékenykednek és felelősséget vállalnak;
- a fogyasztók érzékennyé váltak a vállalatok arculatára és hírnévére;
- a vállalatok kockázatoságának és sikerességének értékelésekor a pénztézetek és a befektetők a CSR-tevékenységeket is figyelembe veszik;
- a CSR-tevékenységek a munkavállalók kompetenciáinak fejlesztésére is felhasználhatók.

Innen már csak egy lépés az e vonatkozású hatékonyság csúcsa, az ökoszisztéma, ahol nemcsak az élettelen világ jelenik meg, hanem a producensek (termelő szervezetek), a konzumensek (fogyasztók) és a reducensek (lebontók) is. Ilyen modern irányzat a *kék gazdaság*, amely a zöld gazdaságot igyekszik felváltani. A kék gazdaság igazi paradigma-váltást visz véghez azzal, hogy megvalósítja a természet maximális hatékonyságú, önszabályozó folyamatainak a gazdaságba való átültetését. Fő törekvése a rendszerszemléletben való gondolkodás, kiterjesztve azt a természeti környezetre is. Egy olyan gazdasági rendszer, amely például nem termel hulladékot, nincs károsanyag-kibocsátása, mégis munkahelyeket teremt, társadalmi tőkét épít, és nem jár magasabb költségekkel. A kék gazdaság kiindulásaként a Római Klub 2009-ben elfogadott, Günter Pauli által készített legújabb jelentésében megfogalmazott 100 innováció szolgál.<sup>91</sup> Az innovációk alapja a tápanyagok és az energia olyan elven történő alkalmazása, amely – az ökoszisztémához

<sup>88</sup> Lásd Chikán Attila műveit, aki megpróbálja összekapcsolni a vállalaton belüli moralitást a racionalitással, azaz racionálisan dönt a morálisan elfogadható lehetőségek között.

<sup>89</sup> FREEMAN, Edward – MOUTCHNIK, Alexander: *Stakeholder management and CSR: questions and answers*. UmweltWirtschaftsForum, vol. 21. 2013/1-2. 5–9.

<sup>90</sup> Bizottság közleménye (2002. július 2.) a vállalatok társadalmi felelősségvállalásáról: a vállalatok hozzájárulása a fenntartható fejlődéshez COM (2002) 347.

<sup>91</sup> PAULI, Günter: *A Kék Gazdaság – 10 év – 100 innováció – 100 millió munkahely*. PTE KTK Kiadó, Pécs, 2011.

hasonlóan – a természet erejét használja ki, úgy, mint a vízesés, amely nem igényel külön energiát, a gravitáció ereje mozgatja. Az irányzat célja a természet által inspirált tudományos elképzeléseknek, innovációknak a gyakorlati megvalósítása. Ezek az innovációk megváltoztatják a jelenlegi, törzs-kompetenciákon alapuló menedzsment-modelleket.

Általánosságban igaz, hogy erős, fejlett államok kiépült *piacgazdasággal* és hozzá tartozó gazdag infrastruktúrával a gyors gazdasági növekedés időszakában a liberális koncepciót részesítik előnyben, míg a dekonjunkturális időszak és/vagy szegény állam lehetősége az erős kormányzás előnyeinek kihasználása. Az alapproblémát abban látjuk, hogy sokan az erős kormányt vélik a jó kormányzás megvalósítójának, holott a kettő között messze nincs ok-okozati összefüggés. Tökéletes piac pedig nincs, hiszen akkor nem lennének közjavak, nem lennének externáliák, nem lennének monopóliumok, a piac szereplői egyforma erősek lennének (egyformák lennének a tranzakciós költségek, azonos lenne az információhoz jutás stb.), nem lennének piaci torzulások. Kell tehát állami szerepvállalás, aminek alfája és omegája a jó kormányzás.

Mikor érdemes az államnak beavatkoznia a gazdasági folyamatokba? Az Európai Unió négy indokot említ:<sup>92</sup>

- közjavak közvetlen nyújtása vagy azok támogatása (hogy az érintett rétegek hozzáférjenek),
- beavatkozás az árakba (a külső hatások kiküszöbölése miatt),
- célzott beavatkozások (például a kockázatkerülő területeken a magánberuházások esetén),
- újraelosztás (hagyományos funkció).

Az állam vonatkozó értékei és intézkedései is viszonylag pontosan mérhetőek: mennyi a közszférában dolgozók száma, egy munkavállalóra mekkora adóteher jut, mennyit nőtt az állami beruházások száma, mennyi idő egy átlagos ügyirat elkészítése, mibe kerül, hogyan működik az egyablakos rendszer, mennyit javult a közbiztonság, mit tesz a kormány a külföldi működő tőke hatékony hazai érvényesüléséért stb. – mindezek jól hasonlíthatóak korábbi időszakokkal éppúgy, mint más országok adataival.

## 1.4 Gazdasági alkotmánytan

Napjainkra a gazdasági folyamatok és közjogi szabályozásuk olyannyira meghatározóvá vált, hogy a modern alkotmányok szinte kivétel nélkül rögzítenek – első olvasatra metakonstitucionalista – makroökonómiai tartalmú rendelkezéseket. Újabbán kedvelt,

---

<sup>92</sup> CARR, Fergus – MASSEY, Andrew: *Public policy and the new European agendas*. Edward Elgar Publishing, 2006.

Vö. KELLERMANN, Alfred E.: *Improving the quality of legislation in Europe*. Brill Academic Publishers, Inc. 1998.; HORVÁTH M. Tamás: *Gazdasági regulátorok – a piacgazdaság szabályozásának újabb konfúziói*. Új Magyar Közigazgatás, 2009/6-7. 12–16.

divatos kifejezés a gazdasági alkotmány,<sup>93</sup> az alkotmányos gazdaságtan, a gazdasági alkotmánytan, illetve fel-feltűnik olykor még mindig a gazdasági jog.<sup>94</sup> A szöveg nem kíván egyfajta tudományos zsákutcába szaladni azzal, hogy igazságot tesz az egyes elnevezések között, a gazdasági kérdések a 20. század elejétől annyira a mindennapok részévé váltak, áthatják a jogot, hogy az önálló gazdasági alkotmány kifejezés talán felesleges is. A gazdaság- szempontú megközelítés megfelelőnek tűnik, így a *gazdasági alkotmánytan* és az alkotmányos gazdaságtan szinonimaként kezelhető. A jog felépítése, szerkezete változékony, idomul a világfolyamatokhoz, így ahogy már az 1900-as években is írták: „Maga e választvonal alapeszméjében categoricus, részleteiben esetleges [...] A magánjog és a köz- vagy nyilvánjog határai nem egyenes vonalak, miként az Amerikai Egyesült Államok egyes államai közti határok. Hanem csipkések...”<sup>95</sup> Úgy – ahhoz hasonlóan – most az érezhető, hogy a gazdasági kérdések is egyre jobban betüremkednek a jogba, a jog és a közgazdaság határai egyre áteresztőbbek. A jog függ ugyan a gazdaságtól is, de függ sok más egyébtől is, viszont a gazdaság éppen úgy függ a jogtól is. A gazdálkodás éppen olyan emberi funkció, mint a jogalkotás. Szükségleteinket elégítjük ki akkor is, amikor gazdálkodunk, akkor is, amikor jogot alkotunk.<sup>96</sup>

Az *európai alkotmányok* jelentős része rendelkezik néhány olyan jelentősebb közpénzügyi tárgykörrel, mint a költségvetés alapkérdései, az adókitetés, illetve beszéd jog, a pénzkibocsátás, valamint a jegybank és a szakosodott pénzügyi ellenőrző szervek jogállása, illetve a költségvetési jog alapkérdései. A 28 európai uniós tagállam alkotmányait átvizsgálva 14-ben találhatunk közpénzügyi fejezetet (például Benelux államok, Ciprus, Lengyelország, Észtország, Finnország, Németország, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia stb.), további két tagállamban (Görögország, Portugália) külön „alfejezet” foglalkozik közpénzügyekkel. Azonban a szabályozás tartalma, terjedelme nem egyöntetű, azonos, így egységes modellt ebből nem lehet kialakítani. Főbb témakörök: az állami költségvetés (elfogadás, végrehajtás, zárszámadás), közteherhivvelés, számvevőszék, valuta- és vámterületi szabályok, monetáris politika. Ezt az általános felfogást, tendenciát követi az Alaptörvény is, amelynek egészén érezhető a gazdasági szemlélet, különösen a közpénzügyek részletesebb, pontosabb szabályozása

<sup>93</sup> A témával részletesen foglalkozik DRINÓCZI Tímea: *A gazdasági alkotmány – A gazdasági alkotmány elmélete és összetevői a Magyar Köztársaságban, különös tekintettel a gazdasági alapjogokra*. PhD értekezés, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola – Közjogi program 2005.

<sup>94</sup> A gazdasági jog egyébként az 1960–1980-as évek jogirodalmának vívmánya, azonban nem lett életképes jogterület, mert i) a szocialista felfogáson alapult,\* ii) a gazdasági vagy (állami) vállalati jogi szabályokból egy új jogág felépülése nem lehetséges,\*\* iii) a gazdasági jogi koncepció csupán haszontalan komplikálása\*\*\* volt a dolgoknak.

\* LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2000. 42.

\*\* EÖRSI Gyula: *A szocialista polgári jog alapp problémái*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965.

\*\*\* NIZSALOVSKY Endre: *Az állami vállalatok forgalmi viszonyainak új alakulásához*. In: Tanulmányok a jogról. Akadémiai Kiadó, 1984. OLDALSZÁM?

<sup>95</sup> GROSSCHMID Béni: *Fejezetek kötetmi jogunk köréből II*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1932. 1299.

<sup>96</sup> SOMLÓ B.: *Állami beavatkozás és individualizmus*, i. m. 20.

tekintetében. A jogalkotó – a korábbi szabályozástól eltérően – egy felelősségteljes gazdálkodást és úgynevezett klasszikus, konzervatív közgazdaságtani értékrendet határoz meg. A közpénzügyi alkotmány fogalma alatt az Alaptörvényben megjelenő mindazon normát értik, amely az állam pénzügyeivel, azaz az állam kiadásaival, bevételeivel (ezek együtt: közpénzek) és ezen közpénzeknek, valamint a köztulajdonnak a közfeladatok ellátása céljából történő felhasználásával, továbbá az ezekkel kapcsolatos intézményi szabályokkal és eljárásokkal kapcsolatos. Az állam működésének, a közfeladatok ellátásának a közpénzügyi normák nem csupán tárgyát, de egyben (anyag) előfeltételét, eszközét is jelentik.

Egy alaptörvény gazdasági elemzése esetében alapvetésként a *jogállamiság és a piacgazdaság* említhető. A jogállamiságot az előző pont elemezte, itt utalunk arra, hogy a jogállamiság egyszerre eszme és normatív fogalom is (B. cikk), amely azért jelentős, mert a közpénzügyek is jogilag szabályozottak. Az Alaptörvény első olvasatra gazdaságpolitikailag semleges,<sup>97</sup> nem határozza meg a *piacgazdaságot*, illetve annak – szociális (!) – modelljét,<sup>98</sup> így azt az M. cikkben található értékteremtő munkára, a vállalkozás szabadságára és a tisztességes gazdasági verseny feltételeire, az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépésre és a fogyasztók jogaira történő utalásokból kell levezetni, továbbá a XIX. cikk is idekapcsolható: a szociális biztonság. A korábbi alkotmánnyal kapcsolatban az alkotmánybírói gyakorlat a szociális piacgazdaságot rendkívül sokszor elemezte, és már akkor is problémaként jelentkezett, hogy a szociális jelző nem került be a törzsszövegbe. Érdeemes lenne a szociális piacgazdaság beépítése és egyértelmű kimondása az Alaptörvény törzsszövegében, emellett a jogállam előtt is szerepelhetne a szociális jelző.

A szociális piacgazdaságra közvetve a *Nemzeti Hitvallás* szövege is utal: valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének parancsát. E tekintetben felmerül, hogy a Nemzeti Hitvallás *preambulum*-e. A korábbi Alkotmány bevezetőjével kapcsolatban ugyanis jelentkezett egy elméleti probléma, hogy van-e kötelező ereje a preambulumnak, el lehet-e bírálni egy alkotmányossági problémát.<sup>99</sup> Érdeemes megemlíteni, hogy ebben a nemzetközi gyakorlat nem egységes, a francia alkotmány preambuluma kötelező jogi erővel bír. Az Alkotmánybíróság nemleges választ adott a kérdésre.<sup>100</sup> Ez a döntés azért különösen fontos, mert a szociális piacgazdaság nem kifejezett része a szövegnek. Pedig a pénzügyi szektor szabályozása szempontjából is jelentőséggel bír, hogy a jogalkotó a gazdasági jogszabályok megalkotásakor figyelemmel legyen(-e!?) a szociális kérdésekre. E tekintetben nyújt(hat) eligazítást a következő mondat: „Mi, a 2010. április 25-én

<sup>97</sup> KUKORELLI István: *Alkotmánytan*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 204.; 33/1993. (V. 28.) AB határozat

<sup>98</sup> Vö. MÜLLER-ARMACK, A. – ERHARD, L.: *Wohlstand für alle*, i. m.

<sup>99</sup> BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*. Libri, Budapest, 2006. 27.

<sup>100</sup> Lásd: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146., 162., továbbá lásd: 33/1993. (I. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247., 249.



megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, Magyarország első, egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.”

A Nemzeti hitvallásban szerepel, hogy Magyarország elismeri a *kereszténység* nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait. E tekintetben érdemes kiemelni a keresztény társadalmi tanítást, mivel így a szociális piacgazdaság más megközelítésben is értelmezhető. A katolikus egyház is állást foglalt a pénzügyi szektorokkal kapcsolatban. A Rerum Novarum kezdetű pápai enciklika (1891. XIII. Leó) negyvenedik évfordulójára – XI. Pius által – kiadott Quadragesimo Anno (1931) szerint, ha a tőke gazdasági fölénye megszűnik, ha a tőke nem ura, hanem eszköze lesz a nemzetnek, megszűnik a bankok elleni ellenszenv is.<sup>101</sup> A gazdasági tevékenységnek és az anyagi gyarapodásnak az ember és a társadalom szolgálatában kell állnia.<sup>102</sup> A takarékpénztáraknak és szövetkezeti hitelintézeteknek is eredeti rendeltetésük, eszméjük szerint kellene működniük; nem kockáztatva – még a prudens működés keretein belül sem – jelentősen, ésszerűtlenül betéteseik, tagjaik pénzét. Az állam beavatkozása a gazdasági életbe csak a szükséges mértékben kívánatos, a hitelszervezet teljes államosítása nem szerencsés, hanem veszedelmes, mert a hitelélet így könnyen pártpolitikai célok szolgálatába kerülhet. Az egyház ezért az állami szervek általi ellenőrzést tartja szükségesnek.<sup>103</sup> A szociális piacgazdaság nem engedhetné meg, hogy a hitelfelvevők túlzottan eladósodjanak, ezért bizonyos mértékben korlátozni kellene az ingatlanok megterhelését, valamint a személyi, fogyasztói kölcsönök felvételét.<sup>104</sup> A gazdaság morális dimenziója összekapcsolja a gazdasági hatékonyságot és az emberiség szolidáris fejlődését, jóllehet ezek egymástól különböző, alternatív, ám ugyanakkor egymástól elválaszthatatlan célok.<sup>105</sup>

Az Alaptörvényben külön fejezet: A közpénzek (36–44. cikk), amely az Alapvetés N. és O. cikkéhez, illetve a XIX. és XXX. cikkhez fűz közpénzügyi pontosítást azzal, hogy hangsúlyozza, hogy a kiszámítható hozzájárulás fedezetet is jelentsen majd a későbbi szükségletek kielégítéséhez, illetve az időskori létbiztonsághoz. A fontosabb kérdések a következőképpen csoportosíthatók: fenntartható központi költségvetés, nemzeti vagyion, közpénzügyi szervek. Az Alapvetésben találkozunk a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvével (N. cikk), később a közteherviseléssel (XXX. cikk). A teljesség kedvéért egy olyan kategóriát is érdemes kialakítani, amely a közvetve kapcsolódó szabályokat ismertetné, azonban ezek tárgyalása meghaladná a szűk terjedelmet. Az Alaptörvény tartalmában elsősorban távolinak tűnő rendelkezései – még ha közvetett módon is – hatással lehetnek a (köz)pénzügyi szektorra, ilyen a kör-

<sup>101</sup> Mikos Ferenc: *A Quadragesimo Anno gazdasági rendje*. Pázmány Péter Irodalmi Társaság Kiadása, Budapest, 1934. 248.

<sup>102</sup> Az Egyház társadalmi tanításának kompenduma 329. bekezdés  
[http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/)

<sup>103</sup> Ez akkoriban (1931) a Pénzügyi Központ volt, ma a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete.

<sup>104</sup> Mikos Ferenc: *A Quadragesimo Anno gazdasági rendje*, i. m. 250–251.

<sup>105</sup> Az Egyház társadalmi tanításának kompenduma 332. bekezdés  
[http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/)

nyezetvédelem, a fenntartható fejlődés, a családtámogatás, az adatvédelem, a rehabilitáció, és nem utolsósorban az államhatáron kívül élő magyarok alkotmányos helyzete. A környezetvédelem és a fenntartható fejlődés alaptörvényi megjelenésével remélhetőleg végre Magyarországon is megalakulnak a zöldbankok (*greenbanking*) vagy a szegények bankjai. A családtámogatás megerősítheti az olyan szakosított hitelintézetekhez hasonló pénzügyi intézmények, alapok alapítását, működését, mint a lakáskasszák. Az államhatáron túl élő magyarokkal kapcsolatban érdemes megemlíteni az ottani erdőbirtokossági társulások vagy vízgazdálkodási társulatok finanszírozását, illetve a hőforrások, erdők fedezetként való felhasználásának, elfogadásának lehetőségét. A rendelkezések a pénzügyi ágazatok (bank, biztosítás, tőzsde) szempontjából is jelentőséggel bírnak, számos olyan terület van, ahol a szociális kérdések érvényesülése fokozottan kívánatos: (jelzálog)lakáshitelek, diákhitelek, fogyasztói kölcsön, általános szerződési feltételek stb.

## 2. FEJEZET

### Jog és beavatkozás

*A 2. fejezet az állami beavatkozást vertikálisan értelmezi, a kormányzás különféle szerepét a jogalkotásban. Ehhez szorosan kapcsolódó alapfogalmak és részterületek a jogállapot, a jogi hatásvizsgálat és jogi hatékonyság.*

Az emberek politikai szerveződésének (jogi) irányítása egyidős az emberiség történetével. Platón: *Az állam* című könyvében már ír a kormányzás minőségéről mint általános elvárásról a demokráciában élő választók részéről. Igaz, konkrét, számszerű mérésével nem foglalkozik. Viszont a kormányzati ellenőrzésre részletesen kitér: második könyvében két fejezetben Glaukón, Adeimantosz és Szókratész dialógusa az állam őreiről, illetve azok neveltetéséről értekezik.<sup>106</sup> Arisztotelész a kormányzati formációk (alkotmányformák) közül azt tartja legjobbnak, ahol mai fogalmaink szerint erős középosztály van, azaz politeia (πολιτεία).<sup>107</sup> Nehezen vitatható a megállapítása e vonatkozásban: számos európai példa alapján azt látjuk, hogy valóban ott jobb a polgárok komfortérzete és államhoz való viszonya, ahol szilárd anyagi háttérrel bíró, többséget adó középosztály van.<sup>108</sup> Tény, hogy Nyugat-Európában számos országban több évszázados történelmi háttér áll a folyamat mögött, míg Közép-Európa keleti részén csak az utóbbi két évtizedben kezdődött a tanulása. Az állami szabályozás csak egyik megjelenési formája annak az általános kényszernek, amely már az emberek pusztán egymás mellett való éléséből is szükségképpen következik, és lényegileg semmiben sem különbözik az állami kényszertől. Félreismerik, hogy az individualisztikus, vagyis az úgynevezett önkéntes együttműködés alapján véve éppen úgy kényszert gyakorol fölöttünk, mint az úgynevezett kényszerű.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> PLATÓN: *Az állam*. Ford. Jánosy István. Gondolat Kiadó, Budapest, 1988. Második könyv: Milyeneknek kell lenniök az állam őreinek?; Az állam őreinek nevelése

<sup>107</sup> ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 51. Minthogy fejtegetésünk alkotmányról szóló első részében megállapítottuk, hogy három helyes alkotmány van: a királyság, az arisztokrácia és a politeia, és ezekből három korcs forma alakult ki, ti. a királyságból a türannisz, az arisztokráciából az oligarchia és a politeiából a demokrácia...

<sup>108</sup> A kontinentális Európa értékrendjében talán leginkább a német Mittelstand jelenti e fogalom legjobb meghatározását.

<sup>109</sup> SOMLÓ B.: *Állami beavatkozás és individualizmus*, i. m. 52.

## 2.1 Jogállamiság

A mai államok többsége az egész világon, így Magyarországon is polgári társadalom, amely egy karakterisztikus értelmezési mód, és a Kant, valamint Hegel által megfogalmazott *jogállapot* szerint épül fel, működik, gyakorolja a szuverenitást.<sup>110</sup> Ebben a helyzetben bizonyos értelemben megvalósul az állami szuverenitás és a magánautonómia egysúlya, valamint a legalitás–moralitás egysége, tehát egy olyan állapot, amely szükségképpen jogi állapotokban nyilvánul meg.<sup>111</sup> Előzményeit, a felvilágosult francia eszmeáramlatot irodalmitan összefoglalva elmondható, hogy Montesquieu: *A törvények szelleméről* szóló munkája az alkotmányos monarchia elméletét alapozza meg,<sup>112</sup> és a burzsoáziát ágyazza be a feudalizmusba, míg Rousseau: *A társadalmi szerződés* című értekezése pedig egy elképzelt ős szerződésből kiindulva hangszereli a demokrácia himnuszát. Betűsivatagjai oázisokat rejtenek, tételei belekerültek az Emberi jogok kiáltványába, az észjog és a természetjog, a népfelség és a népuralom nemzetközileg elismert alaptételeivé váltak. Forrásvidékén járunk hát annak, amiről ma naponta olvasunk és beszélünk, amikor alapvető politikai szókincsünk leggyakrabban használt szava lett a demokrácia.<sup>113</sup> E szellemes összefoglaló után, amely éppen annyira volt érdekes, mint tanulságos, térünk át a konkrét kivitelezés, megvalósítás: a Joguralom és a Jogállam bemutatására.

A jogállapot egyik megoldása az angolszász *Rule of Law* (Joguralom), a másik, a kontinentális, pontosabban a német (jog)filozófiai gyökerekre épülő *Rechtsstaat* (Jogállam). Mindkét rendszerben ugyanaz az elv érvényesül, az állam és az állami szervek valamennyi cselekményét meg kell tudni feleltetni valamelyik jogszabálynak. Tehát az állami beavatkozásnak és annak mértékének is meg kell jelennie a joganyagban. A demokratikus berendezkedés következményeként politika és jog jellemzően együtt rendezi a kérdést. A jogállam egyidejűleg formai és tartalmi megközelítésből is értelmezhető, amelynek középpontjában az alkotmányos törvény és a jogszabályoknak megfelelő jogok és kötelezettségek érvényesülésének folytonos biztosítása: a *jogbiztonság* áll.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> Vö. KANT, Immanuel: *Az örök béke*; KÖNYVÉSZETI ADATOK? HEGEL, G.W.F.: *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte*. KÖNYVÉSZETI ADATOK? II. fej. 3. b) pont, *Phänomenologie des Geistes*, VII. fej. 3. pont. A VÉGÉN, AZ IRODALOMJEGYZÉKBEN IS HIÁNYOZNAK.

<sup>111</sup> TAMÁS A.: *A közigazgatási jog elmélete*, i. m. 205.

<sup>112</sup> Más fordításokban ÁRKOSI Nemes Benkő István: Montesquieu Úr munkája a törvények lelkéről, 1825–34, RÉDLY Károly: *A törvények lelkéről / Montesquieu ; fordítattott a párisi 1816-odik esztendei kiadás szerint*, 1833.

<sup>113</sup> CSEHI Gyula – MIKÓ András (szerk.): *Jean-Jaques Rousseau: A társadalmi szerződés*. Kriterion Könyvkiadó, Bukarest, 1972. Előszó

<sup>114</sup> TAMÁS A.: *A közigazgatási jog elmélete*, i. m. 228.

Rule of Law – Joguralom	Rechtsstaat – Jogállam
angol, 17. sz. 1642–1648	német, 19. sz.
Albert Venn Dicey (19. sz. 1885)	Gneist, Mohl, Jellinek, Kant, Hegel
történeti alkotmány	kartális alkotmány
nincs jogforrási hierarchia	jogforrási hierarchia
nincs Alkotmánybíróság	Alkotmánybíróság
nincs hatalommegosztás	hatalommegosztás (Montesquieu, Kelsen)
a parlament bármiről alkothat törvényt	törvényalkotás tárgyköre rögzített
mindent 1/2-esen szavaznak	differentiált szavazás 1/2, 2/3, 4/5, stb.
a közigazgatás főleg rendeletekre épül	a végrehajtó hatalom (kormányzás, közigazgatás) törvényeknek alávetett
nem feltétlenül kodifikált jog – rugalmas	kodifikált jog – merev
körülmények változásával más a jelentése	jelentés nem változik (pozitivizmus)
szuverenitás, parlament összetevői: i) Lordok háza ii) Közrendi ház iii) Uralkodó (Queen in Parliament); jog: a) statute law (törvényi jog) b) common law (precedent – ratio decidendi) c) equity (ez is case law; Court of Chancery, kancellári bíróság – ahol a common law kirívóan igazságtalan) Dicey: i) a kormánynak nincs önkényes hatalma ii) a bíróságok által alkalmazott közönséges jognak mindenki alá van vetve iii) az alkotmányjog általános szabályai az ország rendes jogának folyamányai	jogbiztonság: i) szerzett jogok védelme, ii) visszaható hatály tilalma civil jog: tulajdon, szerződés, piac szabadsága közjog: demokrácia, állampolgárok egyenjogúsága Tuori – modelljei: i) liberális állam ii) szubstantív állam iii) formális jogállam iv) demokratikus (szociális, jólét) állam Mohl: i) fenntartja saját jogrendjét ii) ésszerű emberi célok iii) egyenlőség iv) szabadságjogok

### 3. táblázat: Rule of Law vs. Rechtsstaat

A táblázat a Szerző összeállítása

A jogállapot egyben *alkotmányos állapot* is, azaz a társadalom közrendjét – a kartális vagy ritkábban a történeti – alkotmány határozza meg, így normatív fogalommá is válik. A jogállamiságban *jogforrási hierarchia* uralkodik, melynek csúcán – paradox módon – a jogrendszer alapját jelentő Alaptörvény található.

A jogállam egyidejűleg *formai és tartalmi megközelítésből* is értelmezhető, amelynek középpontjában az alkotmányos törvény és a jogszabályoknak megfelelő jogok és kötelezettségek érvényesülésének folytonos biztosítása: a jogbiztonság áll.<sup>115</sup> Ennek fontos eleme, hogy az állam és a társadalom a jog szabályai szerint működik, és a feladatok,

<sup>115</sup> TAMÁS A.: *A közigazgatási jog elmélete*, i. m. 228.

problémák megoldása során jogi módszereket alkalmaz, azaz jogszerű. Az Alkotmánybíróság egyik metaforája szerint *az alkotmány lámpása és kovása a jogállamnak*: mint lámpás egyszerre mutat irányt és ragyogja be a jogállamot; mint kovász pedig erjeszti azt. Tehát az Alaptörvényben meghatározott állami feladatok és követelmények mindössze általánosságban adnak útbaigazítást a szerepvállalás szükségességéről,<sup>116</sup> megjelölve, hogy az adott kérdésről külön törvényt kell alkotnia a jogalkotónak. Ebből következik, hogy a beavatkozás mértéke a mindenkori Országgyűléstől, illetve a kormányzattól függ.

A jogállamiság követelményével összefügg, hogy a jogalkotó érvényesítse azt az elvet, hogy a jogszabályok mindenkire kötelezőek,<sup>117</sup> a jogszabály nem ismerése nem mentesít a jogellenes magatartás következményei alól.<sup>118</sup> Ezért a jogalkotó megköveteli a jogalanyoktól a kihirdetett jogszabályok megismerését. A jogalkotó mindezt akként biztosíthatja, ha érvényesíti a következő követelményeket:<sup>119</sup>

- kellő időt hagy a jogalanyoknak a jogszabály szövegének megszerzésére és tanulmányozására, valamint az önkéntes jogkövetésre történő felkészüléshez;
- lehetővé teszi, hogy a jogalkalmazó szervek is felkészülhessenek a jogalkalmazásra;
- az adott jogszabály által érintett személyek és szervek eldönthetik, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz.

A jogállamiságnak összetevője a *visszaható hatály tilalma*, amely szerint az állami beavatkozást tartalmazó jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.<sup>120</sup> Ez jelentős korlátozás az állami beavatkozás számára, ugyanis a hibás döntések következményeire is csak a jövőben lehet megoldást keresni. Erre iskolapélda, hogy az állam közpénzügyeit nem lehet visszamenőleges adókkal rendezni. Lényeges, hogy a tilalom csupán a jogalanyok helyzetét terhesebbé tevő életviszonyokra vonatkozik, így a kedvezmény jellegű, tehát jogot megállapító, illetve más szempontból valamennyi jogalany számára előnyös rendelkezések visszamenőleges hatályba léptetése nem alkotmányellenes. A vegyes jellegű – tehát a korábbi szabályozásnál az érintettekre nézve részben előnyösebb, részben hátrányosabb – rendelkezések esetében szintén tilalmazott a visszaható hatály.<sup>121</sup>

A jogállamiság további *eljárási, igazságszolgáltatási összetevői*: i) a tisztességes eljárás, ii) az ártatlanlag vélelme, iii) a ne bis in idem elve és iv) a jogorvoslathoz való jog. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok

---

<sup>116</sup> Vö. KLEIN, Eckart: *Az alapjogok meghatározása az alkotmányban*. In: Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Hans Seidel Alapítvány, Budapest, 1994.

<sup>117</sup> Alaptörvény R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

<sup>118</sup> *Az Alaptörvény magyarázata*. CompLex Jogtár, 2013.

<sup>119</sup> 7/1992. AB határozat, 25/1992. AB határozat, 28/1992. AB határozat

<sup>120</sup> Jat. 2. § (2)

<sup>121</sup> Lásd: 28/1992. AB határozat, 365/B/1998. AB határozat, 57/1994. AB határozat

törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A tisztességes eljárásról való jog az emberi jogi egyezményekben is szerepel, úgymint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke vagy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Az elvek összefüggésben állnak a jó közigazgatás fogalmával, valamint a közigazgatási eljárásjog közös európai elveivel. Az ez utóbbival kapcsolatos követelmények az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1977-ben megalkotott határozatában szerepeltek,<sup>122</sup> amelyek között kifejezetten is megtalálható a közigazgatási szerv indokolási kötelezettsége. A XXVIII. cikk (2) értelmében senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.<sup>123</sup> A rendelkezés a hatóság számára keletkezett bizonyítási kötelezettséget a büntetőeljárás során, ahol a bűnösséget a hatóságoknak kell bizonyítani. Bár az ártatlanság védelme elsősorban a büntetőeljárásról kapcsolható, egyes hazai vélemények és a strasbourgi bíróság gyakorlata szerint az egyes fegyelmi, szabálysértési és más közigazgatási eljárás (jöhízeműség elve) során is alkalmazandó mintegy általános alkotmányos alapelv.<sup>124</sup> A (6) bekezdés alapján a jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték (ne bis in idem). Az elv a kétszeres értékelés és kétszeres eljárás alá vonás tilalmát rögzíti nemcsak magyar, hanem nemzetközi jogi viszonylatban is. A kétszeres eljárás és értékelés tilalma kiterjed az Európai Unió jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés alapján jogerősen elítélt vagy akár felmentett személyekre, függetlenül attól, hogy Magyarországon vagy más államban hozták meg az ítéletet. A (7) szerint pedig mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslatról való jog azonban egyfelől nem azonos a bírósághoz fordulás jogával, másrészt nem jelent korlátozhatatlan jogot. Ekként ez alapján az állam nem köteles fellebbviteli bíróságok felállítására (Emberi Jogok Európai Bírósága, Delcourt-ügy).<sup>125</sup>

A jogállamiságnak ugyanannyira előnye, mint hátránya a jogszerűség. A *törvényességi ellenőrzés és a felügyeleti jog (supervision)* gyakorlása során ugyanis kizárólag jogszabályszerűséget lehet vizsgálni, azaz az adott kérdés: megfelel-e a rá vonatkozó anyagi és alaki jogi előírásoknak. Más kérdések, szempontok nem vagy csak igen ritkán, akkor is marginálisan kapnak szerepet. Ezenkívül fontos megjegyezni, hogy a jogalkotás, jogalkalmazás sajnálatosan nem következetesen használja a felügyelet, ellenőrzés fogalmát, példa erre, hogy különböző jogszabályokban egyaránt szerepel törvényességi felügyelet

<sup>122</sup> Európa Tanács Miniszteri Bizottság R (81) 7. számú Ajánlás az igazságszolgáltatás igénybevételét megkönnyítő eszközökről

<sup>123</sup> Az elv azonban nem jelentheti akadályát olyan büntetőjogi vagy büntetőjogi jellegű kényszerintézkedések alkalmazásának, mint az őrizetbevétel, az előzetes letartóztatás vagy a lakhelyelhagyási tilalom. 3/1998. AB határozat. 793/B/1997. AB határozat

<sup>124</sup> SZIKINGER István: *Az ártatlanság védelme – alkotmányos alapelv!* Belügyi Szemle, 1989/3. 8–17.

<sup>125</sup> Delcourt v. Belgium 1970. január 17. Series A no. 11.

és ellenőrzés, illetve hatósági felügyelet és ellenőrzés vagy együtt felügyeleti ellenőrzés. A jogtudományban is többféle állásponttal lehet találkozni.

Az *ellenőrzés (control)* pedig valójában egy széles körű jogosítvány, az eredmények bírálatát jelenti, amelynek nemcsak egy időszak végén kell érvényesülnie, hanem munkaközben is,<sup>126</sup> a tevékenységre irányadó jogszabályok, más előírások, ésszerűségek gyakorlati alkalmazásának folyamatos vizsgálata. Az ellenőrzés célja ténymegállapítás, információk szerzése, abból következtetések levonása mind az okokra, mind a jövőbeni teendőkre nézve. Az ellenőrzés lehet i) politikai (parlament – kormány); ii) jogi; iii) költségvetési; iv) gazdaságossági; v) időszzerűségi; vi) célszerűségi; vii) eredményességi; viii) hatékonysági stb. Másik megközelítésben a működés vizsgálható i) általános (közpolitikai vagy törvényességi); ii) adminisztratív; iii) jogorvoslati és iv) financiaális menedzsment értelemben.<sup>127</sup> A legnagyobb probléma az, hogy az egyes állami feladatok, igazgatási ágak működési színvonalának, hatékony működésüknek az összehasonlítása bonyolult. Ugyanakkor az előbbi felsorolások végén álló egyes – kényes – kérdések mérése tekintetében egy egységes szemléletmódon alapuló különféle minősítési rendszerek kidolgozása mégsem lehetetlen. A jogállamiságnak megfelelően az eredményességi, hatékonysági ellenőrzés is normatív fogalom kell, hogy legyen. Erre a feladatra külön állami szervet is létre lehetne hozni, kellene hozni.

Típus	Tartalom	Szerv
<b>közpolitikai értelemben</b>	elsősorban sajátos jogintézmények, összességében közpolitikai ultima ratio-k: beszámoltatás, visszahívás/bizalmatlanság, működés felfüggesztése,	– Országgyűlés – Kormány
<b>törvényességi értelemben</b>	a jogszabályszerűség vizsgálata különböző erejű jogosítványokkal, azaz hogy a vizsgált szerv a működése folyamatában, feladat- és hatáskörében a tevékenységét jogszerűen végzi	– Alkotmánybíróság, – ügyészség, – országgyűlési biztos, – fővárosi és megyei kormányhivatalok, – Kúria önkormányzati tanácsa
<b>adminisztratív értelemben</b>	annak vizsgálata, hogy a szerv a szakmai feladatok végrehajtását a jogszabályok és belső szabályzatok, vezetői rendelkezések megtartásával végzi (belső ellenőrzés)	– minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok

<sup>126</sup> MAGYARY Z.: *Magyar Közigazgatás*, i. m. 547–548.

<sup>127</sup> TAMÁS A.: *A közigazgatási jog elmélete*, i. m. 353–357.



Típus	Tartalom	Szerv
<b>hatósági értelemben</b>	a hatósági jogviszony egyik részjogosítványa, ilyen a hatósági és helyszíni ellenőrzés (Ket.), amely során a hatóság hatáskörének keretei között, hivatalból vagy kérelemre ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését	– erre hatáskörrel feljogosított közigazgatási szervek (például NAV)
<b>jogorvoslati értelemben</b>	a jogalkalmazói döntések jogi megalapozottságának, helyességének kérelemre vagy hivatalból induló vizsgálata	– bíróságok – másodfokú, felettes szervek
<b>financiális értelemben</b>	a közvagyonnal történő gazdálkodás, a pénzügyi elszámolások, valamint az ezek alapjául szolgáló számviteli nyilvántartások ellenőrzése, 3 szintje: külső ellenőrzés, kormányzati szintű ellenőrzés, államháztartási belső kontrollrendszerek	– Állami Számvevőszék, könyvvizsgáló – KEHI, EUTAF, MÁK

#### 4. táblázat: Az ellenőrzés értelmezései

A táblázat a Szerző összeállítása

A *felügyelet* – kizárólag – a tevékenységre irányadó jogszabályok megfelelő, általános alkalmazásának vizsgálata. A vizsgálat tárgya a tevékenység összeredménye, az eljárások szabályszerűsége és a döntések jogszerűsége, a normativitás, legalitás minősítése. Természetesen ez az egyedi ügyek kiértékelésével végezhető el, de célja nem az egyedi ügyek korrekciója (nem az ügyfél által igénybe vehető jogorvoslat), hanem annak elérése, hogy a hibák a jövőbeli gyakorlatban ne forduljanak elő. A felügyeleti jogviszony alatt a felügyelt szerv (intézmény) tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérésén alapuló, jogszabályban rögzített beavatkozási, intézkedési lehetőségeket értjük.

Típus	Tartalom	Jogosítvány
<b>törvényességi felügyelet</b>	– a jogszabálysértések orvoslására hivatott – Ket.: a felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, felügyeleti szervként az a hatóság jár el, amely a fellebbezés elbírálására jogosult / jogosult volna; ha a döntés jst-t sért, a felügyeleti szerv megváltoztatja vagy megsemmisíti	– ellenőrzés – hibák megszüntetésére való felhívás eljárás kezdeményezése más szerveknél – felelősségre vonás kezdeményezése – aktus-felülvizsgálat kezdeményezése – hatósági ügyekben a felettes szerveket az aktus-felülvizsgálati jog is megilleti

Típus	Tartalom	Jogosítvány
<b>szakfelügyelet</b>	ebben az esetben a feladatkörbe tartozó szervek működésének szakmai szabályait vizsgálják	– szabályozás – ellenőrzés – hibák, hiányosságok megszüntetésére való felhívás – felelősségre vonás kezdeményezése
<b>hatósági felügyelet</b>	– a közigazgatás kifelé irányuló, közhatalmi tevékenysége – meghatározott feladatkörben kiterjedhet szervekre és személyekre egyaránt	– ellenőrzés – tevékenység korlátozása vagy megtiltása – hibák megszüntetésére való felhívás – felelősségre vonás kezdeményezése – egyes esetekben bírságolás

### 5. táblázat: A felügyelet értelmezései

A táblázat a Szerző összeállítása

## 2.2 Jogi megalapozottság

A jogállamiság egyszerre *eszme* (*civitas ubi ius legesque valent*) és – ha kodifikálják – *normatív* fogalom is, amelynek alapvetően négy különböző fajtáját, modelljét lehet megkülönböztetni:<sup>128</sup> i) liberális (jog)állam, ii) szubsztantív jogállam, iii) formális jogállam, iv) demokratikus vagy szociális jogállam. Az Alaptörvény B) cikk (1) meghatározza, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alaptörvényben rögzített állami kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban az *Alkotmánybíróság* is fontos feladattal rendelkezik:<sup>129</sup> figyelemmel kell kísérnie azokat, hogy megtörtént-e az alkotmányos követelmények szerint a szükséges jogalkotás. A német kanti dichotómia szerint két eset vizsgálható: *sein* (létezik-e a norma) és *sollen* (alkotmányos legyen, érvényesül-e).<sup>130</sup> Ha nem született meg a jogszabály, akkor mulasztásos alkotmányértést állapít meg, és a jogalkotó szervet felszólítja, hogy orvosolja a hiányosságot.<sup>131</sup> Azonban a jogalkotó felett nem rendelkezik utasítási, kötelezési, kikényszerítési joggal, tehát a felszólításnak nem tud hathatós érvényt szerezni. Ha az előzetes vagy utólagos vizsgálat szerint alkotmányellenes, akkor vagy az egész jogszabályt, vagy annak

<sup>128</sup> TOURI, Kaarlo: *Four models of the Rechtsstaat*. Helsinki, 1990.

<sup>129</sup> Vö. TAKÁCS Albert: *Az Alkotmánybíróság Magyarországon – tegnap és holnap között*. In: Ádám Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Hans Seidel Alapítvány, Budapest, 1994. 139.

<sup>130</sup> KANT, Immanuel: *A tiszta ész kritikája*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1971. 198.

<sup>131</sup> 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 46. § (1) Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

nem megfelelő részét megsemmisíti.<sup>132</sup> Tehát a jogalkotónak ismételten kötelezettsége keletkezik, hogy feladatának eleget tegyen.

Magyarország az Európai Unió tagállama, ennek megfelelően bizonyos szuverenitásból eredő jogokat átengedett a közösségi intézményeknek, így az állami beavatkozás iránya, kerete bizonyos kérdésekben uniósan meghatározott. Az *Európa klauzula* (E) cikk) teremti meg az alapot az uniós jog szupremáciájára, így arra is, hogy az közvetlenül legyen hatályos és alkalmazandó Magyarországon. Ennek megfelelően a nemzeti jogforrási hierarchia annyiban változik meg, hogy az *uniós jog* kerül a hierarchia csúcsára.

### ***E) cikk***

(1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Európai Unió nemzetközi szerződésen alapuló önálló jogrenddel rendelkezik, amelynek értelmében az uniós jog a tagállamok területén közvetlenül alkalmazandó, és a jogalanyok számára közvetlenül is teremthet jogokat és kötelezettségeket. Mivel az Európai Unióban való részvétel jelentősen befolyásolja a magyarországi közhatalom-gyakorlás rendjét és kereteit, valamint az uniós jog nagymértékben meghatározza a magyar jogalanyok jogait és kötelezettségeit, szükséges, hogy az Európai Unió keretein belül történő hatáskörgyakorlásra az Alaptörvény kifejezett felhatalmazást adjon.<sup>133</sup> Az Alaptörvény nemzeti szinten is rendelkezik az európai uniós jogforrások kötelező erejének elismeréséről. Az Európai Unió jogforrásai közül ugyan több eddig is kötelezően alkalmazandó volt, azonban alkotmányi szinten is elismerték, hogy a magyar jogforrások mellett az európai uniós jogforrások is a hazai jogrendszer részei, és általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazhatnak.

<sup>132</sup> 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 41. § (1) Ha az Alkotmánybíróság a 24. § vagy a 25–26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. (1a) Ha az Alkotmánybíróság a 24/A. § szerinti eljárásában megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt követelményeknek nem felel meg, az Alaptörvényt, illetve az Alaptörvény módosítását megsemmisíti.

<sup>133</sup> *Az Alaptörvény magyarázata*, i. m.

Egyebekben érdemes kiemelni a *közösségi jogelveket* is: i) a szupremácia, ii) a közvetlen hatály, iii) a közvetlenül alkalmazandóság, valamint iv) a Simmenthal-elv stb. Mindezek tükrében, amiről a közösség már alkotott jogot, azokat szinte mechanikusan kell átültetni (lefordítani) és alkalmazni hazánkban. Kizárólag az irányelv enged némi teret a nemzetállami jogalkotónak. A közösségi jog megsértése kérdésében a legfelsőbb fórum az Európai Bíróság, amely hatalmas és izgalmas joggyakorlatot, precedens rendszert dolgozott ki.

Az *Európai Unió jogforrásait* elsődleges és másodlagos jogforrásokra osztjuk. Az utóbbiakat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke sorolja fel, így az Unió jogi aktusai: a rendelet, az irányelv, a határozat, a vélemény és az ajánlás. Ezek közül a rendelet az, ami általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. A határozat szintén teljes egészében kötelező, de főszabály szerint csak a címzettekre. Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.<sup>134</sup>

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés legfrissebb módosítása a Lisszaboni Szerződés, 3. cikk szerint az Unió *kizárólagos hatáskörébe* tartoznak a következő területek:

- a vámunió,
- a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása,
- a monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró,
- a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében,
- a közös kereskedelempolitika.

Ezekben a témakörökben a magyar jogalkotásnak gyakorlatilag nincsen érdemi szerepe. A teljesség kedvéért érdemes megjegyezni, hogy az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

A 4. cikk szerint az Unió a tagállamokkal *megosztott hatáskörrel* rendelkezik azokban az esetekben, ahol az Alkotmány olyan hatáskört ruház rá, amely nem tartozik a 3. és 6. cikkben<sup>135</sup> felsorolt területekhez. Az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök a következő fő területekre terjednek ki:

- belső piac,
- a szociálpolitikának az e szerződésben meghatározott vonatkozásai,
- gazdasági, társadalmi és területi kohézió,
- mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését,

<sup>134</sup> Bővebben: VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. CompLex, Budapest, 2010.

<sup>135</sup> 6. cikk Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten a következő területekre terjednek ki: a) az emberi egészség védelme és javítása, b) ipar, c) kultúra, d) idegenforgalom, e) oktatás, szakképzés, ifjúság és sport, f) polgári védelem, g) igazgatási együttműködés.

- környezetvédelem,
- fogyasztóvédelem,
- közlekedés,
- transzeurópai hálózatok,
- energiaügy,
- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség,
- a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az e szerződésben meghatározott vonatkozásai.

A fenti két nagy csoportba tartozó témakörökben a beavatkozásról és annak mértékéről az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság dönt. Ezt egészítheti ki az Országgyűlés és a kormány, de végig figyelemmel az uniós követelményekre. Tehát előállhat az a helyzet, hogy az európai érdek ütközik a tagállami érdekekkel, mert a szerepvállalás vagy túlzott, vagy éppen, hogy elégtelen lesz, mert 28 ország tekintetében nem egyszerű mindenki számára az egységes legjobb szabályt megalkotni.

Az Alaptörvény a jogalkotásra, jogszabályokra<sup>136</sup> vonatkozó általános szabályokat egy helyen, az Alapvetés részben rögzíti. Az Alaptörvény a legfontosabb, a jogrendszer csúcán elhelyezkedő norma, amelynek primátusát biztosítja az a szabály, hogy az Alaptörvénynek egyetlen más jogszabály sem mondhat ellent. Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, és mint ilyen a jogforrások tekintetében zárt rendszert alkot: i) megjelöli, hogy mely állami szerv, milyen elnevezéssel bocsáthat ki jogszabályt, ii) rendelkezik a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról, és iii) gondoskodik a jogforrási hierarchia alkotmányos összhangjának garanciájáról.

### ***T) cikk***

(1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

(4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

<sup>136</sup> Értelmezési vitára adhat okot, hogy az Alaptörvény nem szerepel a jogszabályok között, amelynek magyarázata, hogy az Alaptörvény egy olyan alapszabály, amelyből a további jogszabályok nyerik érvényességük alapját.

A demokratikus jogállamiságnak megfelelően az állami beavatkozás legtipikusabb és legelfogadottabb szintje a nemzeti közvetett demokráciát megtestesítő Országgyűlés által alkotott *törvény*. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) már nem sorolja fel részletesen azokat a témaköröket, amelyekről kizárólag törvényben lehet rendelkezni,<sup>137</sup> így az Országgyűlés valójában bármiről alkothat törvényt. Emellett az Alaptörvény egyes szabályozási kérdésekben, esetekben kötelezi az Országgyűlést, hogy törvényt (például közteherviselés, társadalombiztosítás, oktatás stb.) vagy sarkalatos törvényt alkosson.<sup>138</sup> Gyakorlatilag a mindenkori parlamenti többség dönti el, hogy milyen rendelkezéseket építenek törvénybe, illetve milyen mértékben és mélységben kívánják rendezni az adott jogterületet. Bár jogilag nincsen hierarchia az egyszerű és minősített többséggel elfogadható törvények között, gyakorlatilag azonban mégis érvényesül ilyen: az egyszerű többséggel elfogadható törvény ugyanis nem tartalmazhat a minősített többséggel elfogadható törvényekkel ellentétes rendelkezést.<sup>139</sup>

Az Alaptörvényben meghatározott emberi és állampolgári jogok tartalmát az egyes *törvények* – és az Alkotmánybíróság értelmezései – konkretizálják. Az állami beavatkozás során az adott témakörben született jogszabály bizonyos mértékben korlátozhatja is az alkotmányos jog gyakorlását,<sup>140</sup> erre iskolapélda a tulajdonhoz való jog. A korlátozás

<sup>137</sup> A korábbi jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 3–5. §-a részletesen felsorolta azokat a témaköröket, amelyekről kizárólag törvényben lehetett rendelkezni:

- a társadalmi rendre, valamint a társadalom meghatározó jelentőségű intézményeire, az állam szervezétére, működésére és az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezésekről;
- a gazdasági rendre, a gazdaság működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályokról;
- az állampolgárok alapvető jogairól és kötelességeiről, ezek feltételeiről és korlátairól, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályairól.

<sup>138</sup> Magyarország Alaptörvényében nevesített sarkalatos törvények: 1. Az állampolgárság, 2. A címer és a zászló használata, 3. Az állami kitüntetések, 4. A családok védelme, 5. A személyes adatok védelme és a közérdekű adatok, 6. Az egyházak, 7. A pártok működése és gazdálkodása, 8. A sajtószabadság, a médiaszolgáltatások, 9. A választójog, 10. A nemzetiségek jogai és önkormányzataik, 11. A honvédelem, 12. Az országgyűlési képviselők választása, 13. A nemzetiségek az Országgyűlés munkájában történő részvétele, 14. Az országgyűlési képviselők, 15. Az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezések, 16. Az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége, 17. A köztársasági elnök jogállása, 18. Önálló szabályozó szervek, 19. Az Alkotmánybíróság, 20. A bíróságok szervezete és igazgatása, a bírák jogállása, 21. Az ügyészség szervezete és működése, az ügyészek jogállása, 22. A helyi önkormányzatok, 23. A helyi önkormányzati választások, 24. A nemzeti vagyon, 25. A Magyar Nemzeti Bank, 26. A pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete, 27. Az Állami Számvevőszék, 28. A közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai, 29. A Költségvetési Tanács, 30. A Magyar Honvédség, 31. A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok, 32. A különleges jogrend

<sup>139</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat

<sup>140</sup> Alaptörvény **I. cikk** (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

megítélésénél, elfogadhatóságánál az alapjogi teszt, a szükségesség és arányosság alapján döntenek.<sup>141</sup> A megszorítás csak akkor egyeztethető össze a jogállamisággal, ha

- alapvető jog lényeges tartalmát nem érinti,
- más alapvető jog vagy kötelezettség védelme érdekében történik,
- a közérdek indokolttá teszi e jog korlátozását,
- a cél más módon nem érhető el,
- a korlátozás a cél elérésére alkalmas.

A szabályozás (beavatkozás) során azonban egyes jogok ütközhetnek is egymással, például az élethez való jog az önrendelkezés jogával vagy a vállalkozás joga a tulajdonhoz való joggal. Az uralkodónak és elfogadottnak mondott társadalmi, illetve pontosabban az AB összetétele szerinti értékítélet lesz az a mérce, amely alapján az Alkotmánybíróság eldönti, hogy melyik alkotmányos jog az erősebb.

A törvény kiemelt jelentőségű jogforrás, a közvetett (kivételesen a közvetlen) demokrácia jogalkotási eredménye, a törvény legitimálja az állami működést. Ebből vezethető le a *rendeletalkotás*, amely a törvénytől alacsonyabb szintű, és bizonyos körben lehet eredeti és/vagy átruházott (delegált) jogalkotói hatáskör.<sup>142</sup> Ennek megállapítása, rendezése közjogi – alkotmányjogi téma.

Ennek megfelelően a következő szint a *Kormány*, amelynek szintén van eredeti jogalkotó hatásköre is, így *rendeletben* önállóan szabályozhat állami feladatot, természetesen a törvényalkotási kizárólagos ügkörökön kívül.

A politika és a jogalkotás itt is összefonódik. A kormány és a parlamenti többség közeli kapcsolatban áll, mivel az Országgyűlés szavaz bizalmat a miniszterelnöknek, tehát politikailag hasonló beállítottságú a két állami szerv. A statisztikák szerint a megalkotott törvények mintegy 90%-át a Kormány terjeszti elő az Országgyűlésnek.<sup>143</sup> Ennek tükrében alapvetően a Kormány dönti el – az alkotmányos és jogalkotási követelmények

<sup>141</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”

39/2007. (VI. 20.) AB határozat (a szükségességi–arányossági teszt egyik újabb összegzése szerint) „az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitím jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. Az emberek egyes alapvető jogainak korlátozásához legitím cél lehet mások alapvető jogainak védelme [...], továbbá az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége [...], valamint egyes alkotmányos közcélak érvényesítése [...]. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitím célok védelme más módon nem érhető el. [...] szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással.”

<sup>142</sup> TAMÁS A.: *Legistica*, i. m. 221.

<sup>143</sup> A törvénykezdeményezés címzettjei a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselő és az országgyűlési bizottság.

figyelembevételével –, hogy törvényben vagy rendeletben szabályozza az adott kérdést. Az utóbbi egyszerűbb, gyorsabb, mert megalkotása során a jogszabály kezdeményezése, különösen vitája rendszerint nem merül fel.

A Kormányhoz szorosan kapcsolódik a kormányprogram és a jogalkotási terv, ezekből derül ki a kormányzat, lényegében a várható állami beavatkozás összerendezett koncepciója. A *kormányprogram* egy önálló politikai műfaj, de nem kimondottan jogalkotási program, mára tipikusan: esetlen közpolitikai általános ígélet.<sup>144</sup> A Kormány *jogalkotási tervét* – a nemzetközi kötelezettségvállalásokra, az európai uniós kötelezettségekkel való összhang megteremtésére vonatkozó követelményekre, az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság döntéseire figyelemmel, a felelősök megjelölésével – az Országgyűlés rendes ülészakáihoz igazodóan, határozattal állapítja meg. A nyilvánosság biztosítása érdekében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter közzéteszi az erre kijelölt honlapon a Kormány jogalkotási tervezési időszakára vonatkozó *jogalkotási tájékoztatóját*. Jellegük hasonló a kormányprogramhoz, tehát nem biztos, hogy a feladatok megoldása úgy halad, ahogyan azt kijelölték.<sup>145</sup> Nincs kifejezett kötelező erejük, nem-teljesítése, figyelmen kívül hagyása nem jogi kérdés.<sup>146</sup>

Az állami feladatok részletekben történő konkretizálása *végrehajtási rendeletekben* történik, amely lehet kormányrendelet, illetve miniszteri rendelet. Ennek háttérében jogtechnikai megfontolás áll, azaz az adott ágazatért felelős szerv, személy; tipikusan a miniszter áll jogalkotási szinten a legközelebb a szabályozott társadalmi viszonyhoz. Másfelől a túlzott részletezettségű kidolgozás indokolatlanul leterhelné az Országgyűlés, illetve a Kormány munkáját. Ezzel kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy jelenleg nem szabályozott az a kérdés, hogy mi a jogi eljárás arra nézve, ha az adott *végrehajtás egyáltalán nem* történik meg. Ez a hiányosság különösen egy törvény végrehajtási rendeletével kapcsolatban igazán érdekes, mivel az Országgyűlés nem irányít(hat)ja a Kormányt vagy egy minisztert. Ha a kérdés nem alkotmányos feladathoz kapcsolódik, úgy az Alkotmánybíróság szerepe sem jelentkezik, mivel nem történik mulasztásos alkotmánysértés. Ebben az esetben a legegyszerűbb és leggyorsabb megoldás, ha a felhatalmazó (Országgyűlés vagy Kormány) maga szabályozza részleteiben a területet. Ha a *végrehajtás ellentétes* a magasabb jogszabállyal, akkor az Alkotmánybíróság vagy az előzetes normakontroll keretében, vagy – végső soron – az utólagos normakontroll során orvosolja a problémát.

A *Közjogi Szervezettszabályozó Eszközök* (KöSzE), a normatív határozat és a normatív utasítás tipikusan a már meglévő vagy még leendő állami feladatok ellátásához szükséges, kapcsolódó joganyagot tartalmazzák, így ezek részletes elemzése itt nem szükséges.

---

<sup>144</sup> TAMÁS A.: *Legistica*, i. m. 220.

<sup>145</sup> Lásd előző lábjegyzet.

<sup>146</sup> A korábbi szabályozás, az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról 21. § (1) A Kormány a törvények, és egyes jelentős kormányrendeletek előkészítése, továbbá meghatározott körben a jogszabályok átfogó felülvizsgálata céljából ötéves időszakra szóló programot állapít meg. 22. § (1) A jogalkotási program előkészítéséért az igazságügyminiszter a felelős.



Az Európai Unió jogi aktusai		
<b>elsődleges jog</b>	– alapító szerződések, módosító, csatlakozási szerződések – Alapjogi Charta	
<b>másodlagos jog</b>	– rendelet, irányelv, határozat – vélemény, ajánlás	– Európai Bíróság ítéletei
Jogszabályok		
<b>törvény</b>	– Alaptörvény (ö <sup>2/3</sup> )	– Alkotmánybíróság döntései – Kúrai önkormányzati és jogegységi döntései
	– sarkalatos törvény (j <sup>2/3</sup> ; Jat, Avtv, AB, ÁSz, Ötv, Álpolg, Vtv, Rtv stb.)	
	– egyszerű törvény (j <sup>1/2</sup> ) (általában)	– törvényerejű rendelet – nemzetközi szerződés 1
<b>rendelet</b>	– Kormányrendelet i) eredeti ii) végrehajtási	– MNB elnök rendelete – nemzetközi szerződés 2
	– kormánytag rendelete: miniszterelnök és miniszter (csak végrehajtási)	
	– önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete (NMHH, MEKH)	
	– önkormányzati r. (ö <sup>1/2</sup> ) i) eredeti (helyi társadalmi viszonyok) ii) végrehajtási	
Közjogi Szervezettszabályozó Eszközök		
	– normatív határozat (testület) – normatív utasítás (egy személy)	
Individuális jogforrások		
	– bírói határozat (ítélet, végzés) – hatósági döntés (határozat, végzés) – szerződés	

### 6. táblázat: Jogforrási hierarchia

A táblázat a Szerző összeállítására

Az állami szervek, az állampolgárok és más jogalanyok számára tulajdonképpen közböns, hogy a fenti szintek melyikén történik a szabályozás, mert mindegyik mögött ott áll az *alkalmazandóság követelménye*: az önkéntes jogkövetés és/vagy végső esetben az állami kényszer. Ezt erősíti meg az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek, továbbá a C) cikk (3) bekezdése, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult. Az állami kikényszerítés a jogérvényesítés egyik, végső, ultima ratio eszköze, amelynek több válfaja létezik: az anyagi kényszer (bírság) vagy a fizikai kényszerítés (rendőr közreműködése meghatározott magatartás elvégzésre vagy eltűrésére), a személyes szabadság korlátozása (előállítás vagy őrizetbevétel) vagy a személyes szabadság megvonása (elzárás, szabadságvesztés, amelyet csak bíróság szabhat ki).

Külön problémát jelentenek az úgynevezett informális jogértelmezések, illetve *pszeudonormák*, amelyekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt fogalmazta meg, hogy a jogalkotás garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.<sup>147</sup> Ezzel kapcsolatban – különösen az adózás és a számvitel területén – érdemes a Nemzeti Adó- és Vámhivatal honlapját meglátogatni, és az így kialakult joggyakorlatot figyelembe venni.

Annak ellenére, hogy a jogalkotási szint foka viszonylag közömbös, annak *minősége* viszont társadalmi elvárás. A jogállamban az állami beavatkozás kialakítása, azaz a jogalkotás, tehát a minőség is normatív szabályozott. Ennek következtében az állami beavatkozás érvényessége a tartalmazó jogszabály érvényességétől függ. A garanciális jelentőségű jogalkotási eljárási szabályok megsértése közjogi érvénytelenséget okoz. Azt azonban, hogy mi tekinthető ilyen garanciális jelentőségű szabálynak, a jogbiztonság követelményével ellentétesen az Alkotmánybíróság esetről estre dönti el.<sup>148</sup> A 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról alapvető követelményeket fogalmaz meg. A jogszabály

- a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell, hogy rendelkezzen (normavilágosság követelménye);<sup>149</sup>
- a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé (visszaható hatály tilalma);
- hatálybalépésének időpontját úgy állapítja meg, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre;
- megalkotásakor biztosítani kell, hogy megfeleljen a tartalmi és formai követelményeknek, a jogrendszer egységének, a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és a szakmai követelményeknek;
- az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban szabályozza;
- szabályozása nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű;
- nem ismételheti meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes;
- alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.

<sup>147</sup> 60/1992. (XI. 17.) AB határozat

<sup>148</sup> 66/1997. (XII. 29.) AB határozat

<sup>149</sup> 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, 10/2001. (II. 12.) AB határozat, 9/1992. (I. 30.) AB határozat Nem felel meg a követelménynek, ha a norma semmilyen értelmezési módszerrel nem értelmezhető [44/1997. (VII. 19.) AB határozat]. Ide tartozik az is, ha az értelmezhetetlenség a norma hiányos jellegéből fakad [15/1998. (I. 8.) AB határozat]

## 2.3 Jogi hatásvizsgálat

A *jogi hatásvizsgálat* információgyűjtő és elemző tevékenység, amely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a feltételezett hatásokhoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását és az eredmények összegzését. Összetett művelet, számos módszer komplex együttalkalmazása vezet eredményre a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében. A hatásvizsgálat mint az „intelligens szabályozás” (*smart regulation*) egyik fontos eszköze szükséges ahhoz, hogy a döntéshozó számára a rendelkezésre álló erőforrások figyelembevételével, a lehető legteljesebb körben számszerűsített és összehasonlító módon bemutassa a döntés várható következményeit. Tehát elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése. Az előzetes és utólagos hatásvizsgálat egyes elemeinek a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben, valamint az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendeletben történő szabályozása által a hazai jogalkotási rendszerben hangsúlyos szerepet kapnak a hatásvizsgálati folyamatok. A szakmailag megfelelően alátámasztott hatásvizsgálat nagyban – ha ugyan nem kizárólag – segít(het)i a laikus (és nem-laikus) politikusokat döntéseik helyes meghozatalában.

Ennek központi koordinátora az igazságügyminiszter. A hatásvizsgálati tevékenység során a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a szaktárcák és háttérintézményeik szorosan együttműködnek. A hatásvizsgálati rendszer működtetése során az egyik legfontosabb alapvetés, hogy a tárcák felelősek a saját hatásvizsgálati tevékenységükért, a hatásvizsgálatok lefolytatásáért és – az adott előterjesztések vonatkozásában – a hatásvizsgálati lap kitöltéséért. A tárcák munkáját többszintű hatásvizsgálati képzési folyamat és számos dokumentum segíti.<sup>150</sup>

Hasznos módszer az *előzetes hatástanulmány* készítése, amely szintén számos szempontból vizsgálja az adott kérdést, beavatkozást. A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. Az előzetes hatásvizsgálat során:

- meg kell vizsgálni a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, az adminisztratív terheket befolyásoló hatásait;
- ismertetni kell a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit;
- meg kell határozni a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket;

<sup>150</sup> <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/segedanyagok>

- el kell végezni a legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatokat, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését,
- fel kell tárni a szabályozás pozitív és negatív hatásait is;
- a számszerűsíthető előnyöket és hátrányokat számszerűsíteni kell, majd ilyen formában kell elemezni;
- egységes módszertani elvrendszert kell alkalmazni;
- vizsgálni kell a szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban;
- több döntési változat esetén valamennyi változat esetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat.

Az előzetes hatásvizsgálat részleteinek megtervezése érdekében a szabályozási igény felmerülését követően – a szabályozás megalkotására vonatkozó kormányzati szándék esetén – a szabályozás előkészítője megvizsgálja a szabályozás célját, és felméri a szabályozás várható tartalmi elemeit. A szabályozás előkészítője kiválasztja azokat a jelentős következményekkel járó, érdemi szabályozási elemeket, amelyek következményeinek elemzésére kiterjed az előzetes hatásvizsgálat, és kiválasztja a vizsgálandó hatásokat. Mindezen rendezett és részletes szabályok ellenére – az Alkotmánybíróság vitatható döntése értelmében – az előzetes hatásvizsgálat nem megfelelő volta, elmaradása nem alapozza meg a norma érvénytelenségét.<sup>151</sup>

A jogi hatásvizsgálat összegző dokumentuma a *hatásvizsgálati lap*. Az új típusú hatásvizsgálati lap bevezetésének eredményeképpen jobban azonosíthatóvá válnak a társadalom egészére vagy egyes csoportjaira gyakorolt hatások. A hatásvizsgálati rendeletben meghatározott hatásvizsgálati lap két fő részből áll, az előzetes hatásvizsgálati összefoglalóból és a tételes hatásvizsgálati lapokból. Az összefoglaló lap célja, hogy az előzetes hatásvizsgálat legfontosabb adatait és a várható hatásokat röviden és áttekinthetően jelenítse meg. A tételes hatásvizsgálati lapok tartalmazzák valamennyi releváns időtáv figyelembevételével a szabályozás közvetett és közvetlen,

- az érintett csoportokra gyakorolt társadalmi, gazdasági, versenyképességi és foglalkoztatási,
- költségvetési,
- a piaci, közigazgatási, lakossági és egyéb nem piaci szereplőket érintő adminisztratív terhekre gyakorolt és igazgatási,
- környezeti és természeti,
- egészség-, valamint
- egyéb, kifejezetten az adott szabályozás szempontjából releváns hatásait.

---

<sup>151</sup> 38/2000. (X. 31.) AB határozat

A hatásvizsgálati lap mellékleteként szükség szerint csatolandóak a hatásvizsgálat eredményeit alátámasztó részletes számítások, a módszertan rövid leírása, egyéb kiegészítő információk. Az új hatásvizsgálati lapot a Függelék tartalmazza.

A hatásvizsgálat során érdemes lehetőséget biztosítani azoknak a jogalanyoknak, akikre vonatkozni fog a jogszabály (alanyi vagy személyi hatály), hogy kifejthessék álláspontjukat. Jelenleg csak a társadalmi szervezetek és az érdekképviselői szervek jogosultak az állami szerveken kívül véleményezésre. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény azért született, hogy a jó kormányzás keretében a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását, amelyek együtt a jó állam elengedhetetlen feltételei is. A *társadalmi egyeztetés* során biztosítani kell, hogy a véleményezési folyamatban a véleményeknek – különös tekintettel a hátrányos helyzetű, társadalmi–gazdasági szempontból marginalizált csoportok véleményére – a lehető legszélesebb köre jelenjen meg. Társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvényt, a kormányrendeletet, a miniszteri rendelet tervezetét és indokolását. A jogszabály előkészítője biztosítja a honlapján a vélemények, javaslatok fogadásának lehetőségét, megjelölve a véleményadásra nyitva álló határidőt. A jogszabály előkészítője mérlegeli a véleményezők észrevételeit, és az észrevételekről, valamint az elutasított észrevételek esetében – a nyilvánvalóan alaptalan észrevételek kivételével – az elutasítás indokairól összefoglalót készít, amelyet honlapján közzétesz. Az előkészítőt egyedi válaszadási kötelezettség azonban nem terheli. A társadalmi egyeztetés formái a következők:

- a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (általános egyeztetés), melynek megtartása minden esetben kötelező;
- a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által a stratégiai partnerségi megállapodások alapján bevont személyek, intézmények és szervezetek<sup>152</sup> által történő közvetlen véleményezés (közvetlen egyeztetés).

A társadalmi vita sajnos hazánkban nemigen terjedt el, holott ez korábban is jogszabályi kötelezettség volt.<sup>153</sup> Az Alaptörvénytől, a környezetvédelmi törvénytől, az egységes hírközlési törvénytől vagy az új polgári törvénykönyv kodifikációjánál lehetett vele újra találkozni – nem számottevő eredménnyel. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban vitatható döntést hozott, ugyanis a jogalkotási törvényben szereplő olyan szervezetek, mint a szakszervezetek vagy érdekképviselői szervezetek véleményezési jogának figyelmen kívül hagyása szintén nem vezet a norma megsemmisítéséhez. Ebben

<sup>152</sup> Stratégiai partnerség alakítható ki különösen: a civil szervezetekkel, bevett egyházakkal, szakmai, tudományos szervezetekkel, országos nemzeti önkormányzatokkal, érdekképviselői szervezetekkel, köztestületekkel, valamint a felsőoktatási intézmények képviselőivel.

<sup>153</sup> A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt módosító 1990. XXXI. törvény helyezte hatályon kívül a társadalmi vita fejezetet.

az esetben a testület álláspontja szerint a mulasztás miatt a jogalkotó politikai felelőssége jöhet szóba.<sup>154</sup>

A *jogrendszer folyamatos felülvizsgálatának* két fő eszköze az utólagos hatásvizsgálat és a tartalmi revízió/dereguláció. A minőségi vagy intelligens jogalkotás követelményeinek megfelelően a jogszabályokat nemcsak a megalkotásuk előtt kell indokoltság, szükségesség és a várható hatások szempontjából megvizsgálni, hanem a szabályozás korszerűsítése érdekében szükség van az egyes jogszabályok és a jogrendszer folyamatos, illetve időszakonkénti szisztematikus felülvizsgálatára, így például az utólagos hatásvizsgálat keretében a jogszabály tényleges hatásainak a szabályozás megalkotása idején várt hatásokkal való összevetésére.

A *jogszabályok hatályosulásának utólagos vizsgálata*, azaz a joggyakorlat áttekintése pár év után is fontos értékmérő. A jogalkotásért felelős miniszter folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok utólagos hatásvizsgálatát, melynek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal. A jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell. Ennek során azt is vizsgálják, hogy a szabályozott kérdést, a felmerülő jogvitás helyzeteket kielégítően oldják-e meg. A szakminiszter feladata, hogy folyamatosan vizsgálja – az érdekelt minisztereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával – a jogszabályok hatályosulását, és a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket. A jogszabályok hatályosulásának tapasztalatairól a szakminiszter a jogszabály-előkészítés során, illetőleg a jogalkotási program előkészítésekor tájékoztatja az igazságügyminisztert. Az előzetes hatásvizsgálatra vonatkozó rendelkezéseket az utólagos hatásvizsgálatra is megfelelően alkalmazni kell. Az utólagos hatásvizsgálatot a hatásvizsgálati lapon rögzítettek szerinti időpontban és módszertan alapján kell lefolytatni, melynek eredményéről a szabályozás előkészítője tájékoztatja a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztert. Az utólagos hatásvizsgálat akkor végezhető el a hatásvizsgálati lapon rögzítettektől eltérően, ha

- a hatásvizsgálatot a hatásvizsgálati lapon meghatározott helyett más végzi el;
- a hatásvizsgálati lapon meghatározottnál korábban vagy későbbi időpontban kerül sor a hatásvizsgálat lefolytatására, vagy
- a hatásvizsgálatnak a hatásvizsgálati lapon meghatározott módszertan alapján történő elvégzésére nincs lehetőség.

Ha a szabályozás előkészítője az utólagos hatásvizsgálatot a hatásvizsgálati lapon rögzítettektől eltérően végzi el, az eltérés részletes szakmai indokairól a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztert írásban tájékoztatja.

A hatásvizsgálathoz szorosan kapcsolódik az állami jogi beavatkozás két további formája: a revízió és a dereguláció. Sajnos, a két fogalom Magyarországon az 1990-es

---

<sup>154</sup> 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, 39/1999. (XII. 21.) AB határozat

években szinte összeolvadt, jelentésük zavarossá vált, és a dereguláció maga alá gyűrte a revízió fogalmát.<sup>155</sup>

A felülvizsgálat mint *revízió* önálló technológia, amely a meglévő – korábban alkotott és jelenleg hatályos – jogi szabályozás keretei között marad: reformszerűen és nem radikálisan eljárva kíván azon változtatni.<sup>156</sup> A jogszabályok tartalmi felülvizsgálata keretében a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a miniszter gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében

- az elavult, szükségtelenné vált,
- a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,
- a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,
- a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy
- az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító,
- a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.

Ennek során az érvényes szabályokat nemcsak szelektálja, de új szabályokkal is rendezheti, azaz megállapítja, hogy melyek azok, amelyek változatlanul vagy változtatással lehetnek érvényesek, illetve melyeket kell hatályon kívül helyezni. Ez is jogalkotás, mivel eredménye új és/vagy módosított jogszabály. Átfogó revízióra jó példa a 2007. évi LXXXII. törvény egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, amely az 1989. október 23. előtt alkotott joganyagot rendezte.

A *dereguláció* jogi értelemben a jogi (túl)szabályozottság mértékének csökkentését jelenti. Két válfaja van: a technikai és az érdemi, tartalmi dereguláció. Itt érdemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság általi jogszabály megsemmisítés nem dereguláció, ugyanis annak lényege az alkotmányellenesség megszüntetése. A *technikai dereguláció* keretében a végrehajtott vagy párhuzamos jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésével formai értelemben csökkenthető a jogi szabályozás, így a hatályosuló joganyag nem változik. Összességében a technikai dereguláció a revízió fogalmába tartozik. Két sajátos altípusa:

- a jogalkotó magasabb szintű jogszabályban rögzített szabályozást általános jelleggel alacsonyabb szabályozási szintre utal;
- az úgynevezett *plain regulation* szemléletű kodifikáció, amikor a már létező jogszabályi rendelkezéseket fogalmazzák újra úgy, hogy az kisebb terjedelmű és a jogszabály címzettjei számára átláthatóbb, egyszerűbb legyen.

<sup>155</sup> Erre példa FICZERE Lajos: *A hatályos joganyag deregulációs szempontú felülvizsgálatáról és csoportosításáról*. Magyar Közigazgatás, 1996/3. 168–179.

<sup>156</sup> TAMÁS A.: *Legistica*, i. m. 254.

A *tartalmi dereguláció* keretében a jogalkotó megváltoztatja, lecsökkenti a hatályos joganyagot, azaz megtisztítja felesleges jogszabályoktól. A dereguláció szoros értelemben vett jelentése az a művelet, amelynek végeredményeként a korábban jogszabállyal rendezett kérdést a jövőben egyáltalán nem kell jogilag szabályozni.<sup>157</sup> A tartalmi dereguláció elsősorban jogi szempontok alapján szolgálja a normavilágosság, a jogrendszer átláthatósága és a jogbiztonság szempontjait.

Az Európai Bizottság minőségi jogalkotásra vonatkozó kezdeményezése keretében kiemelt figyelmet fordít a *hatásvizsgálatok* elvégzésére.<sup>158</sup> Az úgynevezett Célravezető és hatásos szabályozás program (Regulatory Fitness and Performance Programme, REFIT) közleményében a Bizottság szakterületek szerint határozza meg, hogy mely területeken tesz további lépéseket az uniós jogszabályok egyszerűsítése és a vállalkozások terheinek csökkentése, valamint a végrehajtás megkönnyítése érdekében.<sup>159</sup> Az adminisztratív teher csökkentési program zárójelentése részletezi, miként tett javaslatot a Bizottság az adminisztratív terhek 33%-kal (közel 41 milliárd €) való csökkentésére, túllépve a 2008-ban meghatározott 25%-os célkitűzést. Az Európai Unió társjogalkotói több ilyen javaslatot elfogadtak (az összeg közel 31 milliárd €-t tesz ki). A Bizottság kiterjedt tapasztalatokkal rendelkezik a hatásvizsgálatoknak a mezőgazdasági és vidékfejlesztési politikai döntéshozatal során történő alkalmazását illetően. Évek óta valamennyi fontos javaslatot hatásvizsgálat egészít ki. Erre a megközelítésre alapozva a Bizottság 2002-ben felváltotta az egy-egy ágazatra összpontosító hatásvizsgálati módszereket egy integrált és több ágazatot érintő megközelítéssel, amely öt fő lépésből áll:<sup>160</sup>

- a problémák elemzése,
- a célkitűzések meghatározása,
- a választási lehetőségek azonosítása,
- azok hatásának elemzése,
- előnyök és hátrányok összevetése.

Az „*arányos elemzés*” elve központi jelentőségű a Bizottság hatásvizsgálati tevékenysége szempontjából, vagyis a hatásvizsgálat arányos az intézkedés várható hatásaival. E folyamatok ideális lehetőséget jelentenek arra, hogy a Bizottság által a konzultációra vonatkozóan megállapított minimumkövetelményeknek megfelelően konzultációra kerüljön sor az érdekelt felekkel. E felek hozzájárulása alapvető fontosságú az értékelés minőségének és a végleges javaslatok célirányos voltának biztosításában. A konzultációs módszerek az utóbbi időkben változatosabbá váltak, ideértve számos ad hoc fórumot és meghallgatást is. A hatásvizsgálatokra vonatkozó bizottsági megközelítéssel összefüggésben nagy jelentősége van annak, hogy a hatásvizsgálat alkalmazási köre széles,

<sup>157</sup> Erre kiváló példa a ZIL tehergépkocsik selejtezéséről szóló rendelet hatályon kívül helyezése. TAMÁS A.: *Legística*, i. m. 258.

<sup>158</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm)

<sup>159</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-891\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-891_hu.htm)

<sup>160</sup> A Bizottság Közleménye a közös agrárpolitika egyszerűsítéséről és jobb szabályozásáról. COM (2005) 509.



és környezetvédelmi, gazdasági, fogyasztóvédelmi, versenypolitikai, valamint szociálpolitikai problémákra is kiterjed. Ez az interdiszciplináris megközelítés jobban tükrözi a valóság sokszínűségét. 2013 májusában a Tanács tanácsi következtetéseket fogadott el az intelligens szabályozás területén, melyben ismételten kiemelt szerepet kapott a szabályozási terhek csökkentése.<sup>161</sup> Az Európai Parlament szintén létrehozott egy hatásvizsgálati tevékenységgel foglalkozó egységet a Főtitkárságon belül, a Belső Politikák Főigazgatóságát.<sup>162</sup>

Az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítését a 302/2010. (XII. 23.) Korm.rendelet szabályozza. A *jogharmonizációs programozás*: az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogalkotási feladatok meghatározása és ütemezése. A jogharmonizációs programozás alapjául a jogharmonizációs javaslat szolgál. Jogharmonizációs javaslatot kell készíteni az uniós jogi aktus átültetéséhez, végrehajtásához, vagy az Európai Unió jogának való megfeleléshez egyébként szükséges jogalkotási feladatról. A jogharmonizációs javaslatot akkor is el kell készíteni, ha az uniós jogi aktusból jogalkotási kötelezettség ered, de jogalkotásra azért nincs szükség, mert a hatályos jogszabályok az uniós jogi aktus rendelkezéseinek teljes mértékben megfelelnek. Ha a jogharmonizációs javaslatban szereplő jogalkotási feladatok köréneek, az egyes feladatok felelőseinek vagy a jogalkotási feladatok ütemezésének felülvizsgálata szükséges, a jogharmonizációs javaslat felelőse a jogharmonizációs javaslat módosítását kezdeményezi. A Kormány jogalkotási tervének és a miniszterek jogalkotási tájékoztatójának előkészítése során a jogharmonizációs célú jogalkotás tekintetében a jogharmonizációs javaslatok figyelembevételével kell eljárni. A *megfelelési táblázat*: az uniós jogi aktus egyes rendelkezéseinek és az e rendelkezések átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabályi rendelkezések egymásnak való megfeleltetését bemutató táblázat. A *notifikáció*: az uniós jogi aktus átültetését szolgáló jogszabályoknak az Európai Bizottság részére történő bejelentése. Ha az uniós jogi aktus notifikációs kötelezettséget ír elő, az uniós jogi aktus átültetését szolgáló jogszabályt előkészítő vagy a notifikáció kezdeményezéséért felelős miniszter a jogszabály kihirdetését követően haladéktalanul értesíti az európai integrációs ügyekért felelős minisztert a kihirdetés megtörténtéről, és egyidejűleg megküldi számára a notifikáció teljesítéséhez szükséges adatokat tartalmazó notifikációs adatlapot, valamint az uniós jogi aktusra vonatkozó megfelelési táblázatot. Mindhárom adatlap szerepel a Függelékben. Az igazságügyért felelős miniszter *jogharmonizációs adatbázisban* rögzíti és tartja nyilván a jogharmonizációs javaslatokban szereplő és a jogharmonizációhoz kapcsolódó egyéb adatokat.

<sup>161</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/result\\_burden/result\\_burden\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/result_burden/result_burden_en.htm)

<sup>162</sup> [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/00d7a6c2b2/Secretariat.html?tab=eParliament\\_secretariat\\_dgipol](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/00d7a6c2b2/Secretariat.html?tab=eParliament_secretariat_dgipol)

## 2.4 Jogi hatékonyság

Az amerikai közjogi, igazgatástudományi szakirodalom részletesen foglalkozott, foglalkozik a *hatékonyság* (*efficiency*) kérdésével. A 20. század első felében jelentkeznek először a vonatkozó különböző tudományos irányzatok. Ide sorolható a *social engineering* (társadalmi mérnökösködés),<sup>163</sup> amely szerint a jogász tevékenység a mérnöki munkához hasonlítható; ahogyan a mérnök megtervez egy gépet vagy épületet, a jogásznak ugyanúgy kell megtervezni és kialakítani az emberek közötti viszonyokat. A *scientific management* (tudományos üzemszervezés) a legkiforrottabb elméleti rendszer, irányzat, amely a közfeladatok ellátásának hatékonyabbá tételét vizsgálta igazgatástudományi szempontból. A mozgalom számos eredménye közül itt a pénzügyi hatékonyságot érdemes kiemelni, amely már a 1920-as, 1930-as években is jelentkezett, legmarkánsabb példája a Luther H. Gulick nevéhez fűződő *POSDCORB*.<sup>164</sup> A mozaikszó betűi a vezetés egy-egy funkciót jelölik;<sup>165</sup> a B – budgeting, a költségvetésre, költséghatékonyságra utal, a feladatokhoz szükséges pénzügyi tervezésre, amelynek háttérében az USA akkori közigazgatásának költség-racionalizálása, olcsóbbá tétele, hatékonysága állt. A pénzügyi szemlélet magyarországi meghonosodása nehézkes, pedig már Magyary Zoltán is próbálta bevezetni nálunk az 1930-as, 1940-es években – sikertelenül.<sup>166</sup> Egy másik modernebb rendszer a *PPBS* (*planning-programming-budgeting system*), amelyben ugyancsak fontos szerepet kap a szervezés, beavatkozás pénzügyi finanszírozhatósága, azaz a költség–haszon elemzés.<sup>167</sup> Az egyik legújabb szemléletek pedig a gazdaság(osság)i felfogású új közmenedzsment (New Public Management),<sup>168</sup> továbbá itt említhető még a PPP (*Public-Private Partnerships*)<sup>169</sup> és a jó kormányzás (*Good Governance*) is.<sup>170</sup>

<sup>163</sup> POUND, Roscoe: *Introduction to the Philosophy of Law*. Yale University Press, New Haven, 1922., revised edition 1954.; POUND, Roscoe: *Social Control through Law*. Yale University Press, New Haven, 1942.; POUND, Roscoe: *Justice According to the Law*. Yale University Press, New Haven, 1951.

<sup>164</sup> GULICK, Luther – URWICK, Lyndall: *Papers on the Science of Public Administration*. Institute of Public Administration, 1937.

<sup>165</sup> POSDCORB: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting, azaz tervezés, szervezés, a vezetőt segítő szakértői–személyzeti munka, irányítás, egybehangolás, jelentés–beszámolás, költségvetés.

<sup>166</sup> MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. In: Statisztikai Közlemények 1936/1.; Uő.: *Magyar Közigazgatás*, i. m.

<sup>167</sup> Bővebben: SOLEM, James – WERNER, Herbert D.: *PPBS: A Management Innovation*. Journal of Extension, 1968. 4.

<sup>168</sup> SCHEDLER, Kuno: *New Public Management*. Haupt Verlag, 2006.; LANE, Jan-Erik: *New Public Management*. Routledge, 2000.; McLAUGHLIN, Kate – OSBORNE, Stephen P. – FERLIE, Ewan: *New public management: current trends and future prospects*. Routledge, 2002.

<sup>169</sup> OSBORNE, S. P. (ed.): *Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective*. Routledge, London, 2000.

<sup>170</sup> Részletesebben lásd 3. fejezet.

A tárgyi jogot hagyományosan két nagy területre, jogágcsoportra<sup>171</sup> osztja a jogtudomány: közjogra és magánjogra.<sup>172</sup> Fontos megjegyezni, hogy a közjog és magánjog teljes szétválasztása mára meghaladott, ugyanis kölcsönösen betüremkednek egymásba.<sup>173</sup> A jogfejlődés irányzata a közjogi és magánjogi intézmények kombinációja és felcserélhetősége felé utal: új átcsoportosítások folynak le szemünk előtt, főleg az úgynevezett gazdasági jog körében, melyek a közjogi és a magánjogi elemeket új szintézisben egyesítik.<sup>174</sup> A közgazdaságtan szakértői pedig kétféle politikai érték szerint csoportosítanak: a hatékonyság és az újraelosztás. A két diszciplína (jog és közgazdaságtan) azonban kombinálható, ugyanis az állami beavatkozás a joron keresztül történik, amely gazdasági hatás(oka)t eredményez. A tapasztalatok szerint a magánjog újraelosztó szerepe csak kivételesen, különleges körülmények között és időnként igazolható, általában nem ez a szerepe. Az igazságos (vagy hatékony) újraelosztást a közjogi rendezésen keresztül lehet megvalósítani. A magánjoghoz képest a közjog redistributív jellegét a következő tények támasztják alá:<sup>175</sup>

- az adórendszer közvetlenül az egyenlőtlenséget célozza, míg a magánjogi szabályok módosítása csak durva átlagokat ragad meg;
- a magánjogi szabályok átalakításának elosztási hatásai nehezen láthatók előre;
- a magánjogon keresztül megvalósított újraelosztás általában magas tranzakciós költségekkel jár;
- a magánjogon keresztül megvalósuló újraelosztás jobban torzítja a gazdaságot, mint egy progresszív adórendszer.

<sup>171</sup> LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2000. 35.

<sup>172</sup> Digesta 1, 1, 1, 2. in: FÖLDI András – HAMZA Gábor: *Római jog*. 1996, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest, 52. ...e tudománynak két fő része van: A közjog az [a jog] amely a római államra vonatkozik, a magánjog az, amely az egyének érdekét tartja szem előtt; egyes dolgok ugyanis a köz hasznát szolgálják, mások a magánszemélyekét.

MONTESQUIEU, Ch.-L.: *A törvények szelleméről*, i. m. 1. könyv. 3. fejezet, 46. *Ha úgy tekintjük őket, mint akik társadalomban élnek, amelyet fenn kell tartani, vannak törvényeik, amelyek a kormányzók és kormányzottak közötti kapcsolatot szabályozzák, ezt közjognak nevezzük. Továbbá vannak olyan törvényeik, amelyek az állampolgárok egymás közötti kapcsolataira vonatkoznak – ez a magánjog.*

SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlata*. Első Rész. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1933. „Magánjogi tehát mind az a jogszabály, amely magánost más magános érdekében oly módon kötelez, hogy érvényesítéséről a másik (a jogosított) magános rendelkezik. Minden más szabály közjogi.”

<sup>173</sup> LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2000. 24. Vö.: GROSSCHMID Béni: *Fejezetek kötelmi jogunk köréből II*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1932. 1299. „Maga e válaszvonal alapeszméjében categoricus, részleteiben esetleges.”

<sup>174</sup> SZLADITS Károly (szerk.): *Magyar magánjog I-VI*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1938. 1940. I. Általános rész, Személyi jog. 19.

<sup>175</sup> COOTER, Robert – ULEN, Thomas: *Jog és közgazdaságtan*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2005. 21.

A normatív vagy adminisztratív szabályozás a jogalanyok, gazdasági szempontból az egyes érdekcsoportok javára szükségképpen eltorzítja a (szabad)piaci, üzleti megoldásokat. Így hatékonyságát ebből a szemszögből is meg kell vizsgálni.

A Nobel-díjas Coase *elmélete* szerint a *magánjogi* viszonyokba történő beavatkozás akkor *hatékony*, ha a tranzakciós (ügyleti) költségeket csökkenti.<sup>176</sup> (Ez azért rendkívül fontos, mert a walrasi egyensúly olyan állapotot feltételez, ahol nincsenek tranzakciós költségek.) Tehát úgy kell kialakítani a jogszabályok rendszerét, hogy minél kevesebb veszteség származzon a magánmegállapodások meghíúsulásából.<sup>177</sup> Ugyanis, ha az emberek közti ügyleteknek nem lenne tranzakciós költsége, a tulajdon tárgyai, az erőforrások a leghatékonyabb felhasználóhoz kerülnének. Tehát nemzetgazdasági szinten kell értékelni az eredményt. A valóságban azonban a tranzakcióknak, az ügyleteknek költségek van, ami a jogi védelemből adódik. Az emberi viselkedést ésszerű választás határozza meg, s ez lesz a jogilag előmozdítandó hatékonyság mércéje.<sup>178</sup> A jog hatékonyságát, azaz nyereség-maximáló képességét az externáliák korlátozzák. A jog ugyanakkor képes ezeket a leghatékonyabb költségviselőre (költségmegalózóra) telepítve felszámolni. Erre kiváló példa, amikor a környezetvédelmi jog a környezet-károsító kibocsátásért felelősséget állapít meg,<sup>179</sup> de akár a szabad frekvencia-gazdálkodás is magyarázható ezzel. Coase mellett érvelt, hogy az államnak nem kell beavatkoznia a frekvencia-gazdálkodás részleteibe, és nem jelent problémát, ha két azonos frekvenciát használó adó egymást zavarja. Ha világos, hogy milyen jogok mentén köthetnek egymással alku a rádióadók, a frekvenciát hatékonyabban vagy nagyobb nyereséggel használó rádió messzebbre fog sugározni, és kisebb vételi körzetért anyagilag kompenzálni fogja a kevésbé jól működő másik rádióadót.<sup>180</sup> A jogi kényszer segítségével létrejöhetnek olyan nem szándékolt ügyletek is, amelyek a hatékonyságot előmozdítják, ha az új felhasználó képes az erőforrást hatékonyabban felhasználni (kisajátítás teljes kártalanítás mellett).

A *közjog*, szűkebb értelemben a pénzügyi jog szerepét az – igazságos vagy hatékony – *újraelosztásban* fentebb már igazoltuk. Azonban az előbbiekből az nem következik, hogy a *hatékonyságot* ne lehetne itt is elemezni, a bevételi rendszer, az eljárásjogok, de főleg a közigazgatás (például jó kormányzás) tekintetében, mivel ezen a területen az

---

<sup>176</sup> COASE, Ronald H.: *The Problem of Social Cost*. Journal of Law and Economics, 1960/3. 1–44.; magyarul: *A társadalmi költség problémája*. In: Uő.: *A vállalat, a piac és a jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, 2004.

Példájában egy olyan kétágyas kollégiumi szobát említ, ahol egy dohányzó és egy nem-dohányzó diák lakik, a nem-dohányzó számára a dohányzás káros externáliának tűnik. Ha a szoba használatának jogai világosan rögzítettek, Coase szerint a szobában a füst mennyisége ugyanannyi lesz, akár szabad, akár tilos a dohányzás. Ha szabad dohányozni, akkor a nem dohányzó diák kell engedményeket, kompenzációkat ajánljon azért, hogy dohányos társa korlátozza szenvedélyét; ellenkező esetben a dohányos fog nagyobb hányadot ajánlani a lakbérből, csak ne kelljen mindig kimennie rágyújtani.

<sup>177</sup> Részletesebben COOTER, Robert: *The Cost of Coase*. Journal of Legal Studies, 1982/11.

<sup>178</sup> Vö. COOTER, R. – ULEN, T.: *Jog és közgazdaságtan*, i. m. 97–103.

<sup>179</sup> [http://www.enc.hu/1enciklopedia/fogalmi/jog/jog\\_gaz.htm](http://www.enc.hu/1enciklopedia/fogalmi/jog/jog_gaz.htm)

<sup>180</sup> Coase 1959-ben a *Federal Communications Commission* (az Országos Rádió és Televízió Testület amerikai megfelelője) szabályozási gyakorlatát kritizálta.

állami beavatkozás általában – jelentős – költségvonzattal bír, különösen mivel egy ezzel foglalkozó személyi állományt, bürokráciát kell fenntartani, továbbá ellenőrizni kell a szabályok, döntések betartását. Az engedélyezésnek és az ellenőrzésnek megvan a maga költsége, amelyet illetékek, igazgatási díjak vagy bírságok útján, vagy ha máshonnan nem, akkor egyéb forrásokból (tipikusan adókból) lehet előteremteni. A bevételi rendszer hatékonyságánál pedig az államháztartásban kimutatható költségek mellett figyelembe kell venni a gazdasági szereplők számára jelentkező implicit költségeket is. Az államháztartás ellenőrzésénél az azzal összefüggő jogosítványokat, hatásköröket is érdemes átgondolni, például az Egyesült Királyságban a számvevőszék bírósági jogkörrel is rendelkezik.



## 3. FEJEZET

### Szakpolitika

*A 3. fejezet az állami beavatkozás horizontális értelmezését veszi alapul. E központi gondolat köré szervezi a szakpolitika kialakítását, a stratégiaalkotás menetét és módszereit, a megvalósítás korszerű technikáit és nem utolsósorban a felelősséget.*

Az állami beavatkozás klasszikus területe a szakpolitika. A *szakpolitika-alapú kormányzás* bevezetése valamennyi, állam által irányított területen indokolt, hiszen szinte mindenütt érezhető előnnyel jár: hatékonyságnövelő hatása, teljesítmény- és célorientált jellege, végrehajtási profizmusa, számonkérhetősége mind-mind a jó kormányzati irányítás, az intézményi vezetési kultúra minőségét javítja. A szakma jelentős része viszont úgy véli, hogy tapasztalat és pénz hiányában eleinte mindössze néhány olyan fő területre kell koncentrálni, amelyek mind a vállalkozások, mind a lakosság szempontjából fontosak. Jobbágy például három ilyen kiemelt területet említ:<sup>181</sup>

- a kormányzás szakpolitika-alapúvá tétele (első lépésben a nagy ellátó rendszereknél: oktatás, egészségügy, foglalkoztatás, szociális szféra);
- a szabályozás hatásainak mérése és értékelése, minőségi jogalkotás (folyamatba épített hatások, adminisztratív terhek vizsgálata, a végrehajtás feltételeinek biztosítása, civil konzultáció, e-szabályozás);
- a közszolgálati intézmények működési hatékonyságának és eredményességének mérése és értékelése (intézményi teljesítménymutatók, benchmarking, best practice kialakítása).

A közpolitika (*public policy*) mint fogalom a 20. század elején jött létre, elsőként az Amerikai Egyesült Államokban. A közpolitika és a politikai elemzés (*policy analysis*) eredetileg az akkor felélénkülő közigazgatási reformokhoz, a közigazgatás-tudomány (*public administration*) a szervezés- és vezetélmélet új irányzataihoz kötődött, a beavatkozás politikai szempontjait követve.<sup>182</sup> A közpolitika a politológia része, de politika (*politics*) és köz/szakpolitika (*policy*) nem ugyanaz – bár kölcsönhatásuk vitathatatlan.<sup>183</sup> Újdonsága, hogy *fókuszában* a politikakészítés (*policy making*) mint döntéshozatali folyamat áll. A klasszikus döntésmélettől abban különbözik, hogy nemcsak azt vizsgálja, hogy kik vesznek részt a döntési folyamatban, és miként születnek a döntések, hanem

<sup>181</sup> JOBBÁGY Valér: *A mérés-értékelés szerepe a szakpolitikai kormányzásban, közigazgatásban és a közszolgáltatások nyújtásában*. Vezetéstudomány, 2010/5.

<sup>182</sup> BAYER József: *A politikatudomány alapjai*. (2. kiadás) Napvilág Kiadó, Budapest, 2001. 247.

<sup>183</sup> NISKANEN, William A.: *Policy analysis and public choice: selected papers*. Edward Elgar Publishing, 2004. 228.

azt is, hogy a döntéseket miképp ültetik át a gyakorlatba, és mi a környezeti hatásuk.<sup>184</sup> A közpolitikai kutatás egyaránt irányul az állami–kormányzati politika leírására és a döntéshozatali folyamat tudományos elemzésére, illetve a gyakorlati politikai tanácsadásra és a szakértői munkára. Ennek egy része a közpolitikai környezeti hatásvizsgálat.

### 3.1 Kialakítás és stratégiai tervezés

A stratégia eredeti jelentése a háború megnyerésének művészete, a küzdelem gondosan megtervezett menete. A klasszikus görögöknél (Kr. e. 5. század a fénykor) a sztratégosz (στρατηγός) az a hadvezér, aki a hadvezetés segítségével kidolgozza ennek elérését. Ma már átvitt értelmezése elfogadott az üzleti stratégiától a humán erőforrás stratégiáig mindenütt. Fontos eleme az időhorizont: a rövid távú, taktikai döntésekkel (operatív tervezés) ellentétben itt elsősorban közép- és hosszú távú folyamatok ügyében hozott döntésekről és azok megvalósításáról van szó. Fontos összefüggés a kettő között, hogy a stratégiai tervezés megfelelően előkészíti és hatékonyan támogatja a közép- és rövid távú koncepciók kidolgozását. A stratégiai tervezés módszerét az üzleti szektorból vette át a közszféra, illetve a nonprofit szektor. Meredith Butler és Hiram Davis szerint „A '90-es évek változásának katalizátora a stratégiai tervezés.”<sup>185</sup>

Mintzberg klasszikus, 5P meghatározása szerint a stratégia: terv (plan), „csele” (ploy), viselkedési séma (pattern), helyzet (position), távlat (perspective).<sup>186</sup> A stratégiával kapcsolatban leggyakrabban egyfajta terv, tervezés, egy tudatosan megtervezett vezérelv, egy viselkedés-sorozat, amelyekkel különböző élethelyzeteket lehet kezelni. Cselként való értelmezése tulajdonképpen egy olyan manőver, amely arra irányul, hogy túljárjunk a versenytársak vagy az ellenfelek eszén. Ugyanakkor egyfajta viselkedési séma, amely meghatározza a cselekvések sorozatát. Más összefüggésben egy olyan eszköz, amely közvetít a szervezet és a környezete között, olyan helyzetet teremtve a szervezet számára, amelyben az a lehető legjobban tudja kihasználni a rendelkezésére álló erőforrásokat, s ezáltal előnyös helyzetbe kerül a versenytársakkal szemben. Az ötödik P értelmében a stratégia az a közös gondolkodásmód, ahogyan a szervezet, tagjai által a világról gondolkodik, és amely a záloga annak, hogy a szervezet megvalósítsa céljait.<sup>187</sup>

A klasszikus *tervezés* esetében a szakma arra kíván választ adni, hogy a kormányzati rendszer vagy annak része által teremtett helyzet milyen társadalmi–gazdasági visszhangot vált ki. Lehet i) átfogó rendszerelemzés s lehet ii) egy részterületre, egy konkrét folya-

---

<sup>184</sup> KNOEPFEL, Peter – LARRUE, Corinne – VARONE, Frédéric – HILL, Michael: *Public policy analysis*. The Policy Press, Bristol, 2007. 187.

<sup>185</sup> BUTLER, Meredith – DAVIS, HIRAM: *Strategic Planning as a Catalyst for Change in the 1990s*. College & Research Libraries, 1992/September, 393–403.

<sup>186</sup> MINTZBERG, Henry: *The Strategy Concept 1: Five P's for Strategy*. University of California, San Diego, 1987.

<sup>187</sup> SZABÓ Mária: *Stratégiai tervezés – stratégiai vezetés – projektervezés a közoktatási intézményekben*. 2005. <http://www.ofi.hu/okoiskola/vezetokepzes/tovabbkepzesi-segedanyag-090515-2>



matra irányuló projektelemzés. A megbízó jellemzően közjogi személy (például államigazgatási szerv, közintézet). Az időhorizontját tekintve i) stratégiai (általában 5–8 éves), azaz egy választási cikluson túlnyúló, illetve ii) taktikai (általában 1–3 éves), jellemzően egy választási cikluson belüli időszakra vonatkozik. Lényege kvantitatív modellezés, amelynek segítségével a különféle változók közötti kapcsolatok elemezhetőek. Ismertebb angolszász változatai: a PPBS-modell,<sup>188</sup> budgeting, system controlling. Matematikai és statisztikai összefüggéseken alapul, kidolgozott szabályok és szakmai normák szerint készül. Korlátja, hogy a politikai–társadalmi folyamatok nem egyértelműen modellezhetőek, így inkább ok-okozati összefüggésekre visszavezethető folyamatelemzésben pontos. Előnye a közel évszázados múlt tapasztalata, hátránya az ugyanebből fakadó avultság. A *minőségbiztosítás és stratégiai tervezés* szorosan összekapcsolódnak, továbbfejlesztett minőségirányítási – az ISO 9001 – változatai éppúgy alkalmasak erre, mint a környezetirányítás – az ISO 14001 – standardjai vagy a TQM különböző változatai. Valamennyi célja a jelenlegi helyzet jobbítása és a fejlődésgarantált jövőkép kialakítása. A jó stratégia figyeli a piac, ágazat, társadalom, környezet hatásait, azokat elemezve dolgozza ki a konkrét előrelépés módozatait. Nem egy egyszeri tanulmányról van szó, hanem egy folyamatról, ahol a szakemberek állandóan figyelik a saját és a környezeti változásokat, s ezekre reagálva változtatnak.

A tervezéssel összefüggésben még érdemes kiemelni, hogy napjainkban – főleg az Európai Unóhoz történt csatlakozást követően – egyre elterjedtebb a projekt-gondolkodás. Azonban a *stratégiai tervet* nem szabad összekeverni az azt megvalósító egyes projektek tervével. A nemzeti *szakpolitikák összehangolására* vannak uniós irányelvek, melyek lényege: színvonalas termékek és (köz)szolgáltatások nyújtása, hatékony irányítás. Véleményünk szerint a modellek kidolgozása mindössze pár hónap, s már 2015-től fokozatosan bevezetésre is kerülhetnek. Nem szégyen akár külföldi mintákat is elemezni, egészséges változatait a hazai viszonyokra adaptálni.

A stratégiai tervezés *folyamata* két jól elhatárolható, ám egymással mégis szoros összefüggésben levő területből áll. A *szervezetdiagnosztika* a belső környezet adatbázisa, ismérvei alapján dolgozza ki az intézmény/vállalkozás jelenlegi és jövőbeni működésének alapjait, a *környezetdiagnosztikai* vizsgálat kiter a külső környezet adott szervezetet érintő valamennyi hatására. Megvalósításukban közös, hogy a folyamatfelelősök minden lehetséges információt összegyűjtenek, ezeket adatbázisokban rendszerezik, s ennek alapján kezdenek hozzá a stratégiai tervezéshez.<sup>189</sup>

<sup>188</sup> PPBS: Planning, Programming and Budgeting System, az 1990-es évektől terjed el.

<sup>189</sup> Vö. HEATH, ROBERT L. – PALENCHAR, MICHAEL J.: *Strategic Issues Management: Organizations and Public Policy Challenges*. Sage Publications, 2008.

Stratégiai terv	Projektterv
A vezető adja ki a feladatokat	A projektcsoport szerződésben vállalja a feladatot
Rutineljárások egymásutánja	Újszerű, egyedi feladatra szerveződnek
Beilleszkedik a stratégiába	Viszonylag jól elhatárolható része a stratégiának, vagy a projekttel kerül be utólag a stratégiába
A stratégia megvalósításának egyik területére vonatkozik	Vagy a stratégia megvalósításának egyik területére vonatkozik, vagy egy új területről van szó
A szerep-, felelősség- és hatáskörben a szervezeti hierarchia érvényesül	Egyedien verbuvált csapat, ezen belül kell egy szervezetet felépíteni
A vezetés kontrollál	Viszonylagos önállóság a kontrollban is
A végrehajtást a vezetés értékeli	Önértékelés
A vezetés motivál	A csoportmunka motivál
A munka közben felmerülő problémák megoldását a vezetőtől várják	A munka közben felmerülő problémákat a csoport önállóan igyekszik megoldani
Stabilitás	Rugalmasság
A hagyományos szervezeti kultúrába illeszkedik	Új kultúraelemek kialakulását teszi lehetővé

### 7. táblázat: **Stratégiai terv vs. Projektterv**

Forrás: SZABÓ Mária: *Stratégiai tervezés – stratégiai vezetés*. 2005.

A stratégiai tervezés *fő lépései*. Startja a cél meghatározása: mit, mennyi idő alatt és milyen módon kíván elérni egy szervezet. A rangsorolás szempontjai: sürgősség, hatás, hatáskör, erőforrás-igény. A célokat feladat-meghatározások követik megfelelő környezet- és helyzetelemzéssel. A stratégia kidolgozását követi annak a cég/intézmény egészére és egységeire való lebontása, majd utolsó fázisban a stratégia konkrét megvalósítási programokra történő lebontása. Ezt követi a praxis, ahol a végrehajtás során jön létre a kitűzött cél megvalósulása. A konkrét felelősöket és az elérési módokat (intézkedéseket), határidőket a stratégiai tervezés folyamatfelelősei jelölik ki, ezeket általában résztervekben rögzítik (beruházási terv, fejlesztési terv, intézkedési terv stb.). Felsorolászerűen a stratégiai terv tartalmazza:<sup>190</sup>

- a szervezet jövőképét, küldetését és értékrendjét,
- egy helyzetfelmérést a környezetről, az eddigi tapasztalatokról,
- egy szervezetfelmérést, beleértve a szervezet erősségeinek, gyengeségeinek értékelését, a szervezet létezésében érdekelt felmérését stb.,

<sup>190</sup> TÖRÖK Marianna: *Stratégiai tervezés civil szervezetek számára*. Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1997. 3.

- néhány évre előre megfogalmazott célokat, feladatokat, azok időbeni lebontását, megvalósíthatóságát,
- a munka értékelésének módszerét.

*Módszere többféle.* Annak megfelelően, hogy saját vagy idegen szakértők végzik, lehet belső, külső és vegyes. Előbbinek egyik leggyakoribb formája a brainstorming, ahol a szervezet szakemberei (nem csupán vezetői!) ülnek össze, hogy a már elkészített adatbázisok alapján a célokat pontosítsák, és a továbblépés legfontosabb útjait megbeszéljék. Ez általában már több és hatékonyabb, mint egy vezetői tréning, hiszen így a beosztottak visszacsatolása közvetlen, és a szinergia effektusok is jobban érvényesülnek. A külső szakértő alkalmazása a helyi szellemi kapacitást bővíti és színesíti, ritkábban pótolja. A szakosodott tanácsadó cégek (PEST, SWOT, BCG, McKinsey, 7S modell stb.) jellemzően általános következtetéseket vonnak le az intézményi munkából, ezek figyelembevételével technikákat dolgoznak ki, és javaslatokat tesznek le a vezetőségnek.

A közpolitikák kialakítása során a modern stratégiai tervezéskor egyaránt kell vizsgálni a makro- és mikrokörnyezetet. A makrokörnyezet elemzésének elterjedt módszere a *PEST analízis*. A mozaikszó a következő külső faktorokat veszi figyelembe: politikai (*political*), gazdasági (*economical*), társadalmi (*social*) és technológiai (*technological*) tényezőket. A PEST-elemzés tulajdonképpen a szervezetre ható hosszú távú tendenciák rendszerezett felkutatását jelenti.<sup>191</sup> Ezen tendenciák hatását azután aszerint minősíthetjük, hogy melyek fejtenek ki kedvező hatást, vagyis teszik könnyebbé a szervezet tevékenységét (bővítve piaci lehetőségeit), illetve melyek hatnak rá kedvezőtlenül, vagyis szűkítik piacát (növelve a potenciális versenytársak számát és erejét).

Politikai elemek	Társadalmi elemek
<ul style="list-style-type: none"> <li>– a kormányzat stabilitása</li> <li>– törvények, jogszabályok</li> <li>– adózási politika</li> <li>– európai integráció</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– népesedési folyamatok</li> <li>– jövedelemeloszlás</li> <li>– társadalmi mobilitás</li> <li>– az iskolázottság mértéke</li> <li>– életmód az egyes társadalmi csoportokban</li> </ul>
Gazdasági elemek	Technológiai elemek
<ul style="list-style-type: none"> <li>– a GNP, GDP trendjei</li> <li>– foglalkoztatottság – munkanélküliség</li> <li>– infláció</li> <li>– az ország fizetési mérlege</li> <li>– a családok elkölthető jövedelmének alakulása</li> <li>– árak alakulása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a kormány kutatási programja (K+F - kiadások mértéke, műszaki fejlesztési politika)</li> <li>– a technológiai változás sebessége</li> <li>– a számítógépesítettség mértéke</li> <li>– az alapvető infrastruktúra színvonala</li> </ul>

#### 8. táblázat: PEST

A táblázat a Szerző összeállítása

<sup>191</sup> SKALICZKI Judit: *Stratégiai tervezés*. Szakirodalmi Szemle, 1996/6. szám

A mikrokörnyezetre vonatkozó egyik legismertebb elméletet a Harvard-iskola dolgozta ki, s a hatvanas évek végétől kezdett elterjedni. A SWOT elemzés feltárja azokat az erősségeket (strengths), gyengeségeket (weaknesses), lehetőségeket (opportunities) és fenyegetettségeket–veszélyeket (threats), amelyekkel az adott szervezetnek meg kell küzdenie, és a stratégiai tervezésnél ezeket messze menően figyelembe kell vennie. Megvizsgálja, hogy hol van jelen a szervezet, milyen területeken akar/tud tevékenykedni, milyen üzleti (termékcsoport, iparág stb.) és funkcionális (kutatási, termelési stb.) stratégiák szükségesek. A portfólió veszélymátrixban a SWOT-elemzések adatait rangsorolják, egymásra és a környezetükre gyakorolt hatásukat elemzik, s csak ezután kezdődik a konkrét tervezés. A SWOT analízist azonban a közzféra is átvette, az úgynevezett public SWOT-ra hazai példák is léteznek a közzfékterban.<sup>192</sup>

Erősségek	Gyengeségek
<p>pozitív dolgok, amelyek jól működnek, és lehet rá befolyás, hogy még jobban működjenek</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– törvényes, szakszerű tevékenység</li> <li>– szervezeti autonómia</li> <li>– szaktudás</li> <li>– politikamentesség</li> <li>– rugalmasság</li> </ul>	<p>olyan dolgok, amelyek nem jól működnek, de lehet rá befolyás, hogy jobb legyen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– vezetők gyakori cserélődése</li> <li>– felesleges átfedések</li> <li>– rossz együttműködés</li> <li>– idegennyelvtudás deficitje</li> </ul>
Lehetőségek	Veszélyek
<p>olyan adottságok, amelyeket nem tudunk befolyásolni, de kedvezőek, és rájuk építve kihasználhatjuk az erősségeinket</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ágazati stratégiák koherenciája</li> <li>– politikai erők konszenzusa</li> <li>– (nemzetközi) szakmai kapcsolatok</li> <li>– tudományos kutatások</li> </ul>	<p>olyan korlátok, negatív tényezők, amelyeket nem tudunk befolyásolni, és csökkentik a siker esélyeit, kockázatot is jelentenek</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– megosztott politika</li> <li>– jogi szabályozás elavultsága</li> <li>– belső instabilitás</li> <li>– magánszféra erősödése (közalapítványok, egyesületek)</li> </ul>

### 9. táblázat: SWOT

A táblázat a Szerző összeállítása

Emellett számos más technika is létezik, attól függően, hogy a vezetés/ellenőrzés mit kíván elérni. Például:

- Öttényezős iparági modell (*The Five Forces Model*): Michael Porter alakította ki, szerinte az egyes ágazatokban versenyző vállalatok sorsa öt befolyásoló erőttől függ, s ezeket világosan rendszerezve megállapíthatjuk azt, hogy miben különbözik a cég a piac többi szereplőjétől, melyek a versenyelőnyei és -hátrá-

<sup>192</sup> Vö. IZSA Jenő: *Javaslatok a nemzetbiztonsági / titkosszolgálati stratégia kidolgozásához*. Hadtudomány 2007/Március szám 15–29. – lásd: Függelék, Példa a stratégiai tervezésre.

- nyai az adott időpontban. A piaci körülmények között tevékenykedő vállalatra ható 5 erő: i) beszállítók, ii) belépési korlátok, iii) helyettesítők fenyegetése, iv) vásárlói erő, v) versenytársak (verseny foka).
- Értéklánc-elemzés (*Value Chain Analysis*): a vállalatot (államot) stratégiai fontosságú tevékenységei szerint bontja le, azzal a céllal, hogy jobban megérthessük a költségek képződésének folyamatát. A mai közgazdaságtan mindennapos eszköztárához tartozik, de első korrekt kifejtése szintén Michael Porter nevéhez kötődik az 1990-es években.
  - *GAP-analízis*: ha a célkitűzések és az előrejelzések alapján várható jövőbeni eredménye között eltérés (gap, rés) tapasztalható, akkor a célok elérése érdekében sürgős beavatkozásra van szükség. A rés keletkezésének egyik oka a tevékenység elégtelensége (kompetitív rés), az eltérés másik oka ugyanakkor a fejlődésnek és az idő előrehaladtának megfelelő új stratégiák szükségessége (diverzifikációs rés).
  - Termék-piac mátrix (*Ansoff-mátrix*): egy marketingstratégiai eszköz, melyet a piac, illetve az eladásnövelés lehetőségeinek meghatározásához használnak. Az Ansoff-mátrix mint portfólió típusú stratégiakészítő módszer a szolgáltatás és a piac újdonságtartalmából kiindulva négy lehetséges stratégiát jelöl meg az üzleti egység, illetve a termékek eladásának növelésére: piackiaknázás, piacfejlesztés, termékfejlesztés és diverzifikáció.
  - Termék-életciklus (*Product Lifecycle Analysis*): egy vállalati stratégia a termékekről, szolgáltatásokról, illetve azok gyártási folyamatairól meglévő információk nyilvántartására a termék teljes életciklusán keresztül. Az életciklus vagy a teljes életciklus elemzése bővebb értelemben az egyes anyagok, késztermékek vagy feldolgozási folyamatok felhasználási és alkalmazási területének összehasonlító vizsgálatát jelenti ökológiai, közgazdasági és társadalmi összefüggésben.

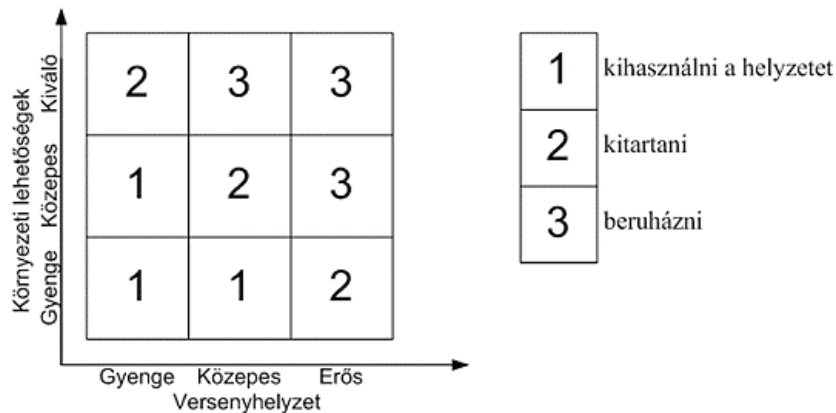
A *BCG-mátrixot* az amerikai Boston Consulting Group (innen a rövidítés) dolgozta ki elsősorban portfólió elemzésre, de segítségével (köz)szolgáltatások, termékek is csoportosíthatók, és megbecsülhető a nyereségtermelő képességük, illetve eredményességük, akár az elmaradt hátrányok (például többletkiadások környezetszennyezés) szempontjából. Ez segít a stratégiai irányok megfogalmazásában is. A mátrix statikus választ ad arra a kérdésre, hogy a közpolitikák közül melyik vagy melyek iránt a legnagyobb a kereslet. Azt is ábrázolja, hogy az állam helyzete megengedi-e a fejlesztést. Vannak úgynevezett sztár, kérdőjeles, fejőstehén és döglött kutya szolgáltatások. Sajnálatosan csak a piaci részesedést és a piaci növekedést vizsgálja. A stratégiai tervezéskor a BCG-mátrix alkalmazása veszélyeket rejt, mivel kritériumrendszere (sztár, kérdőjeles, fejőstehén és döglött kutya) teljes mértékben nem adaptálható a szakpolitikák tekintetében. Az államnak ugyanis a döglött kutya kategóriájú közszolgáltatást is el kell látnia (például társadalombiztosítás), továbbá az is elképzelhető, hogy egy kérdőjeles, fejőstehén típusú szolgáltatás határfoka sem biztos, hogy nagymértékben javítható.

		Lehetőségek	
		magas (sok, biztos)	alacsony (kevés, bizonytalan)
Bevételek	magas	★ ← ?	?
	alacsony	🐮	🐕

1. ábra: Módosított BCG mátrix

A Szerző átdolgozása FEKETE Jenő György: *Környezetstratégia*. 2011. alapján

A *McKinsey-mátrix* abban különbözik a BCG-mátrixtól, hogy dinamikus, és még két vizsgálati szemponttal: a környezeti lehetőségekkel és a versenyhelyzettel egészül ki. Alapvetően a General Electric-nek fejlesztették ki portfólió-elemzésre. Az egyes jellemzőkhöz – fontosságuk és jelentőségük szerint – számértékeket rendelnek, majd ezek súlyozott számtani átlagát képezve jellemezheti a környezeti lehetőségek vonzerejét, illetve a versenyhelyzet.<sup>193</sup>

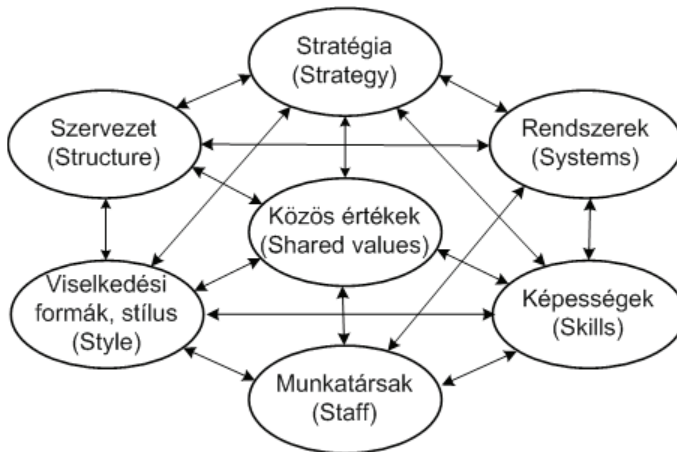


2. ábra: McKinsey-mátrix

Forrás: FEKETE Jenő György: *Környezetstratégia*. 2011.

<sup>193</sup> FEKETE Jenő György: *Környezetstratégia*. 2011. [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021\\_Kornyezetstrategia/adatok.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021_Kornyezetstrategia/adatok.html)

A 7S modellt szintén a McKinsey tanácsadó cég dolgozta ki. A 7 elem összefügg egymással, és meghatározza a szervezet, a projekt, a beavatkozás hatékonyságát és változási képességét. Az elemek együtt egy úgynevezett menedzseri molekulát alkotnak, melyen belül kimutatható, hogy az egyes elemek hogyan kapcsolódnak a többiekhez. 3 kemény (strategy-stratégia, structure-szervezet, systems-rendszerek) és 4 puha (staff-személyzet, style-stílus, skill-szakértelem, shared values-közös értékek) tényezőből áll. A 7S modell arra hívja föl a figyelmünket, hogy a fenntarthatóság és az ehhez kapcsolódó környezettudatosság olyan alapvető érték, amely egy szervezet minden elemében tetten érhető. Nem programokat, kampányokat, alkalmi fellángolásokat jelent csupán, hanem az intézmény életét alapvetően meghatározó gondolkodásmódot. A stratégia (strategy) valójában a szakpolitikai program. A szervezeti struktúra (structure) tartalmazza a formális felépítést: az alá- és fölrendeltségi viszonyok, egységek, hatáskörök, munkamegosztás, koordináció. A rendszerek (systems) a folyamatok rendszerét jelenti, illetve azok leírását. A stílus (style) lényege, hogy a vezető a stratégiában részt vevő tagok magatartását valamilyen cél elérése érdekében befolyásolja, tehát alapvetően befolyásolási folyamat. A személyzet (staff) a szervezetben dolgozókra és a velük való foglalkozásra vonatkozik: az emberi erőforrás menedzsment azon funkciója, amelynek célja, hogy megteremtse az alkalmazottak leghatékonyabb beállítását a célok megvalósítása érdekében. A készségek (skills) azok az adottságok, képességek, amelyek rendelkezésre állnak, különös tekintettel az együttműködés, a csoportmunka, a folyamatokban való gondolkodás képességére, a szervezeti kultúra fejlesztésére. A közös értékek (shared values) megfogalmazása megjelenhet a küldetés megfogalmazásában, a közös céloknál. Ezeket az értékeket a résztvevők legtöbbször oszthatnia kell, a szervezeti kultúrát át kell hatnia.<sup>194</sup>



### 3. ábra: A 7 S modell

Forrás: FEKETE Jenő György: *Környezetstratégia*. 2011.

<sup>194</sup> SZABÓ Mária: *Stratégiai tervezés...* i. m.

Az akciók sikeres végrehajtását, az eredményt az állandó megújulás, a tanulás és az új ötletek garantálják. Ehhez azonban jó szakemberekre és a szakemberek döntési joggal való felruházására van szükség. A hatalomelvű, centralizáló vezetési módszer helyett a demokratikus vezetés, a mentori képességek érvényesítése és a valódi csapatmunka előtérbe helyezése kívánatos. Ez feltétele az akciók, a változtatások sikeres végrehajtásának is. A 7S modellt célszerű kibővíteni az összhangban működő csapatokkal (synergetic teams), és a 8S modellt alkalmazni.<sup>195</sup>



4. ábra: A 8 S modell

Forrás: FEKETE Jenő György: *Környezetstratégia*. 2011.

A gyorsuló idő is hozzájárult a *fejlesztésekhez*: a vállalati/intézményi környezetben mindinkább hangsúlyos a globális verseny, a csúcstechnológiák alkalmazása, az ügyfélpreferenciák, a környezethez való alkalmazkodás – hogy csak a legfontosabbakat említsük. Erre jó példa, hogy az állami beavatkozás a szervezetrendszer is érint(het)i. A *Business Process Reengineering* (BPR) lényege az üzleti folyamatok újraszervezése, amely – annak ellenére, hogy piaci modell, de hasonlóan más módszerekhez, mint azt Fayol és Taylor nyomán korábban már sokan igazolták – a közigazgatásra is adaptálható. A folyamat-központúság azt is jelenti, hogy mindig a szervezeti egységek sorozatán átívelő folyamatok (tevékenység-láncolatok, ügyintézés) teljes egészét vizsgálja, sohasem egy kiragadott szervezeti egység funkcionális tevékenységét (a folyamat egyetlen lánc-

<sup>195</sup> CSATH Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés a 21. században*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.



szemét) önmagában. A folyamatok újratervezési módszertana többféle elemet ötvöz – szervezeti diagnosztikák, klasszikus BPR eszközök, benchmark-elemzések, de alapvetően a lean menedzsment<sup>196</sup> folyamatfejlesztési eszközrendszerére épül. A fejlesztési projektek három fázisa: i) diagnosztika, ii) fejlesztési projektek generálása és végigvitele, iii) fejlesztési eredmények visszamérése.

A jó stratégiai tervezés további fontos *hozádeka* lehet a beruházások tervezettségének erősítése, az elfogadási viták csökkentése, a szervezeti vezetés és kontrollig szerepének tudatosabbá tétele, a szervezeti kultúra javítása – hogy csak a legfontosabbakat említjük. Véleményünk szerint az a leghelyesebb választás, ha mindig az adott konkrét cél és feladat, illetve a kívánt eredmény dönti el, hogy melyik legyen a leghelyesebb módszer.

### 3.2 Kockázat és kockázatkezelés

A *kockázat* általában valamilyen előre nem látható veszély vagy veszteség esetleges bekövetkezése, illetve ennek tudatos vállalása. Nem tekinthető kockázatnak az, ami bizonyosan bekövetkezik, vagy biztosan nem következik be. A kockázat (*risk*) fogalmára számos meghatározás született, amelyekben közös elem egyrészt az eltérés lehetősége a tervezetthez vagy elvárthoz képest, illetve a bizonytalanság, valószínűség.<sup>197</sup> Ez utóbbiakhoz kapcsolódik a kockázat-matematika, a valószínűség-számítás és a statisztika. A valószínűség azt jelenti, hogy sosem tudjuk teljes bizonyossággal megjövendölni a kárt okozó esemény bekövetkezését. A lehetséges kár többnyire pontosan meghatározható attól függően, hogy az adott lehetséges esemény pontosan milyen (feltételezett) körülmények között következik be. Egy másik megközelítésben a kockázat az az eltérés, amely a kárveszély bekövetkezése és a bekövetkezés matematikai valószínűsége között mutatkozik.

A szakpolitika kialakításának sikeressége a kockázatok helyes kiszámításától és rendszeres megosztásától, egyszerűbben, azok kezelésétől is sokban függ.<sup>198</sup> A kockázat lehet véletlenszerű esemény, hiányos ismeret vagy információ. Gyakori megkülönböztetés i) az objektív, külső kockázat, amely társadalom tagjaitól független; és ii) a szubjektív, belső kockázat, amely az társadalom tagjaiban rejlik, felmérése, kezelése nehezebb, mivel kevesebb információ áll rendelkezésre. Az alábbi általános *objektív kockázat*-típusok a legelterjedtebbek:<sup>199</sup>

<sup>196</sup> A Lean menedzsment lényege, hogy a szervezetek értékteremtő képességét fokozza a folyamatos fejlesztés módszereivel, az érték-előállítási folyamat átfutási idejét csökkenti a hozzáadott értéket nem termelő veszteségek szisztematikus feltárásával és csökkentésével.

<sup>197</sup> HORNAI Gábor: *Kockázat és kockázatkezelés*. MVM Partner, 2010. 2.; ÉBLI Györgyné: *A biztosítás közgazdasági alapjai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 8.

<sup>198</sup> SCHACK Béla (szerk.): *Révai Kereskedelmi, Pénzügyi és Ipari Lexikona*. Révai, 1929. III. kötet 26.

<sup>199</sup> Kiegészítve a Price Waterhouse: *A hitelkockázat kezelése*. Ford. Hajós Edit – Tóth Zoltán. Panem Kft., Budapest, 1993. 47.; HORINKA Melinda – LUTTENBERGER Zoltán: *Biztosításelmélet és üzemen-gazdaságtan*. Perfekt, Budapest, 2005. 27.; ÉBLI Györgyné: *A biztosítás közgazdasági alapjai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 11.

- Az *eredendő, elemi kockázatok* közé soroljuk a tűz, árvíz, jég, földrengés vagy egyéb elemi csapások, illetve balesetek, egyéb károsító véletlen események (például háború) következményeit, amelyek hatással lehetnek a kívánt tevékenység elvégzésének képességére.
- A *jogi és szabályozási kockázat* abból adódik, hogy jelen és/vagy jövőbeli jogszabályok és egyéb szabályok (változásai) korlátozhatják a kívánt tevékenység terjedelmét.
- Az *országkockázat (sovereign risk)* az államok működéséből, politikai és gazdasági helyzetéből ered.
- Az *ágazati kockázat* az egyes gazdasági tevékenységeket osztályozza. Bizonyos ágazatok hosszabb időszakon keresztül az átlagos nyereség-megtérülés fölött lehetnek, míg mások ezt sem tudják elérni, ezért a jövőben várható (például versenybeli, technológiai) változásokra is figyelemmel kell lenni.
- A *pénzügyi, valutakockázat* az árfolyamok ingadozásából adódik, a kétes megítélésű, rossz, bizonytalan gazdasági, politikai helyzetben lévő országok pénznemei óvatosan kezelendők.

A kockázatokkal kapcsolatban vizsgált egyéb társadalmi jelenségek általában a katasztrófavédelem, környezetvédelem, egészségvédelem, munkavédelem, kriminalisztika, politika stb., amelyek jogi szabályozása tárgyalja a kockázatok konkrét fajtáit.

A kockázatkezelés (*risk management*) a kockázatok tudatos ismeretére és aktív kontrolljára vonatkozó szisztematikus megközelítés annak érdekében, hogy a szakpolitika működése, illetve megvalósulása a stratégiai célok, valamint a társadalom elvárásainak megfelelően zavartalanul történjen. Fontos megjegyezni, hogy a kockázatkezelés nem azonos azzal, hogy leírjuk, mit tegyünk, ha esetleg bekövetkezik. Célja nem szükségszerűen a kockázatok számának csökkentése vagy elkerülése, hanem minél magasabb szintű kockázati tudatosság elérésével és fenntartásával lehetséges hatásainak minimalizálása, a szakpolitikai döntések eredményének optimalizálása.<sup>200</sup> Leggyakoribb módszere a diverzifikálás.

A kockázatkezelés egymástól elkülöníthető, de folyamatba szervezett lépésekből áll. A folyamatba szervezés és a rendszeres, ismétlődő végrehajtás jelenti legnagyobb értékét, mivel egy-egy konkrét szakpolitikai döntés meghozatalánál vagy projekt stb. elindításánál a legnagyobb felkészültséggel sem mérhető föl az összes kockázat (de ha mégis, azok valószínűsége és potenciális hatása folyamatosan változik). A folyamat lépései a következők:<sup>201</sup>

- *Meghatározás – felmérés*: a kockázatok, kritériumok, limitek megállapítása és jelentőségük szerinti sorba állítása annak alapján, hogy mekkora az egyes kockázatok bekövetkezési valószínűsége, és azok milyen hatással lehetnek, ha felmerülnek.

---

<sup>200</sup> HORNAI GÁBOR: *Kockázat és kockázatkezelés*. MVM Partner, 2010. 6.

<sup>201</sup> Alapulvéve az *Útmutató a kockázatkezelés kialakításához*. Pénzügyminisztérium, 2005. 3. Ezzel összhangban állnak az AS/NZS 4360:1999 és BS 6079-3:2000 szabványok.

- *Azonosítás és keretek* meghatározása: annak megállapítása, hogy melyek a vállalkozás célkitűzéseit veszélyeztető (főbb) kockázatok, de a látszólag teljesen elhanyagolható vagy majdnem kizárható valószínűségű kockázattal is számolni kell.
- *Elemzés – értékelés*: minden felsorolt kockázat valószínűségét és hatását meg kell határozni a befolyásoló tényezőkkel együtt. A kockázatok elemzése az alkalmazható információk függvényében kvalitatív és kvantitatív módszerek kombinációjából állhat.
- *Értékelés – elfogadható kockázati szint*: a kockázatok a prioritásuk szerint sorba rendezhetők, összehasonlítva a kockázati értékeket a belső szabályok szerint megállapított limitekkel. Az értékelés választ ad, hogy megfelelő-e a védettség az egyes kockázatok ellen, valamint milyen erőforrások szükségesek a védettség elérésére.<sup>202</sup>
- *Lehetséges reakciók – kockázatkezelés*: az alapvető kockázatkezelési stratégiák: a) kockázat átadása, megosztása (diverzifikáció), áthárítása (például biztosítás révén); b) kockázat elviselése; c) kockázat kezelése; d) megelőzés vagy kockázatos tevékenység befejezése; e) a kockázat előfordulási valószínűségének és/vagy hatásnak csökkentése.
- *Ellenőrzés és felülvizsgálat, folyamatos felelősség*: a kockázatok kezelési döntések rendszeres – a termék és a kockázatok karaktereitől függő gyakoriságú – felülvizsgálata a vezetési, igazgatási folyamat része.

Valószínűség	rendkívül valószínű, biztos	E	1	1	2	3	3
	valószínű	D	0	1	2	3	3
	lehetséges	C	0	0	1	2	3
	nem valószínű	B	0	0	1	1	2
	ritka, valószínűtlen	A	0	1	0	1	1
			I.	II.	III.	VI.	V.
			elhanyagolható jelentéktelen	kicsi alacsony	mérsékelt közepes	jelentős	meghatározó katasztrofális
			Hatás				

Prioritások (kockázati szintek):

0: kicsi, alacsony (nem igényel kezelést)

2: jelentős, magas (kezelendő)

1: mérsékelt, közepes (egyedi döntés)

3: nagy, szélsőséges (kezelendő)

#### 5. ábra: A valószínűség–hatás–prioritás mátrix

A táblázat a Szerző összeállítása TANÁCS Zoltán – SZÉL Zoltán: *Ellenőrzési nyomvonal*. Controlling, 2009. és HORNAI Gábor: *Kockázat és kockázatkezelés*. MVM Partner, 2010. munkája alapján.

<sup>202</sup> A limiten belüli vagy alacsony értékű kockázatok, illetve a kockázat értéke és kezelése költségeinek közelsége esetén racionális döntés lehet a „tudomásulvétel” különösebb intézkedés nélkül, folyamatos értékelés mellett.

Ezek közül a legizgalmasabb pont az elemzés–értékelés módszerei. Elterjedt *kvalitatív* megközelítés a *valószínűség–hatás–prioritás mátrix*, szubjektivitása szükségszerűen magas.

A *kvantitatív* elemzési módszer ezt csökkenti, és pontosabb kockázati értékeket eredményez; a kockázati értékek modellezése számszerű gyakoriságok vagy valószínűségek, illetve lehetséges vagy tényleges eset- és/vagy idősorok alapulvételével történik. Ennek minőséget a felhasznált adatok megbízhatósága befolyásolja. Gyakori módszer a legfontosabb üzleti mutatók érzékenység-elemzése (*sensitivity analysis*)<sup>203</sup> vagy *szcenárió-elemzés (scenario analysis)*,<sup>204</sup> amellyel egy konkrét ügylet üzleti eredményének, jelenértékének (VaR, NPV) változása modellezhető a kiválasztott változók meghatározott mértékű módosításaival. Az alkalmazott VaR modellt és feltételezéseket is rendszeresen ellenőrizni kell (*backtesting*), hiszen ezek is kockázati tényezők. A modellezés egyszerű, ha egy kiválasztott alacsony kockázati valószínűséghez rendel olyan kockázatotott értéket, amely már bekövetkezett és várhatóan egyszer újra bekövetkező eseményhez kötődik. Általában ezek szimmetrikus, Poisson-eloszlásúak. A szélsőséges állapotok modellezése nehezebb, mivel ezeket súlyossági, aszimmetrikus, extrém eloszlások jellemzik.<sup>205</sup> Ennek egyik módszere a *stressz teszt (stress testing)*,<sup>206</sup> amely a kockázatnak kitett eseményt olyan, korábban egyszer már ténylegesen bekövetkezett körülmények közé helyezi, amelyek megismétlődését gyakorlatilag kizárjuk; vagy az előre elvárt vagy annál nagyobb terheléssel, vagy csökkentett erőforrás rendelkezésre bocsátásával teszteljük. Másik lehetőség az *EVT (extreme value theory)*,<sup>207</sup> amely olyan, ténylegesen még soha be nem következett körülmények előfordulását modellezi, amelyek kockázati hatása ugyanakkor szélsőségesen magas lehet.

A szisztematikus és diverzifikált kockázatkezelés előnyei:<sup>208</sup>

- reális kockázatvállalás,
- az üzleti tervek teljesítésének növekvő biztonsága,
- a költséges meglepetések elkerülése/megelőzése,
- magasabb költséghatékonyság,
- az erőforrások hatékonyabb kihasználása,
- a védettség növekedése,
- megbízhatóbb stratégiai tervezés,

---

<sup>203</sup> SALTELLI, Andrea: *Global Sensitivity Analysis*. Wiley & Sons, 2008.; SALTELLI, Andrea: *Sensitivity analysis in practice: a guide to assessing scientific models*. Wiley & Sons 2004.

<sup>204</sup> SURHONE, Lambert M. – TENNOE, Mariam T. – HENSSONOW, Susan F.: *Scenario Analysis*. VDM Verlag, 2010.

<sup>205</sup> HOMOLYA Dániel – BENEDEK Gábor: *Banki működési kockázat elemzése – katasztrófamodellezés*. Hitelintézeti Szemle, 2007/4. 358–385.

<sup>206</sup> HILBERS, Paul – T. JONES, Matthew: *Stress testing financial systems*. IMF, 2004.

<sup>207</sup> A módszertől bővebben: HAAN, Laurens de – FERREIRA, Ana: *Extreme value theory: an introduction*. Springer, 2006. 3., 8. fejezet.

<sup>208</sup> *A Risk Management Standard*. IRM – AIRMIC, 2002. 10. IRM (Institute of Risk Management), AIRMIC (Association of Insurance and Risk Managers), *Management of risk: guidance for practitioners*. Office of Government Commerce GB, 2007. 58.

- bővebb információkra alapozott döntéshozatal,
- új lehetőségek,
- versenyelőny.

### 3.3 Megvalósítás technikái

Általános tapasztalat, hogy egy sikeres stratégia kidolgozása még nem garantálja a sikeres megvalósítást, illetve a stratégia elméleti kidolgozása sok esetben könnyebb, mint annak megvalósítása, mert míg előbbi csak deklarálja, hogy mi a teendő (intellektuális folyamat), addig a megvalósítás során ténylegesen végre is kell hajtani, amit elhatározunk (cselekvési folyamat).<sup>209</sup> A szakpolitika, a stratégia megvalósítási *eszköztára* a cél függvényében széles körű. Ide tartozik:<sup>210</sup>

- a beavatkozás,
- a fejlesztés,
- a szabályozás, valamint a kapcsolódó ellenőrzés és szankcionálás,
- a közszolgáltatások nyújtása, működtetése, illetve annak mikéntje,
- a méltányosságra szolgáló szociális transzferek (akár közvetett, akár közvetlen módon, például az adórendszeren vagy az ártámogatáson keresztül),
- egyéb, például adóbeszedés (forrásteremtés és újraelosztás), tulajdonlás, kommunikáció (tájékoztatás és értékformálás).

A korábbiakból kiderült: *számos módszer* létezik, s mivel maga a jó kormányzás és a közpolitikák megfogalmazása is új – természetesen korábban is volt hasonló, de más értelemben használták –, gyakorlatilag a 20. században, sőt legtöbbször annak utolsó harmadában lett elfogadott, így valamennyi hozzájuk tartozó módszer is korszerűnek ítélandó.

A módszer kiválasztásának *alapkérdése*: mit kívánunk elérni? Általánosságban tudjuk: a szakpolitika sikeres megvalósítását. Fontos ennek mélysége, időtartama és minősége. Általánosan igaz, hogy minél mélyebb beavatkozásról van szó, minél hamarabb akarunk eredményt elérni, és minél jobb minőségben kívánjuk, annál nagyobb a ráfordítás. A nagyobb ráfordítás nem feltétlen azonos a drágasággal, ellenkezőleg! A jó döntés és a szakszerű végrehajtás esetén a nyert hozadék többszöröse lehet a ráfordításnak, ezért sokkal inkább a hatékonyság keresése és elérése a fontos. Az említett logika alapján tehát a *cél határozza meg a módszer kiválasztását*. A cél pedig elsősorban a döntéshozatal könnyítése, illetve a hatékonyság és a minőség növelése. Ennek figyelembevételével kell az adott szakpolitikai terület módszereit megtalálni. A módszer *horizontját* tekintve lehet teljes körű vagy részleges. Előbbi a folyamatok és/vagy intézmény egészét érin-

<sup>209</sup> BORSA Melinda – HORVÁTH Tamás – SIMON István (szerk.): *Stratégiai gondolkodás a felsőoktatásban*. Educatio, 2011.

<sup>210</sup> JOBBÁGY V.: *A mérés-értékelés szerepe...* i. m.

tő tevékenységre irányul, utóbbi szelektív, azaz egy-egy részterületre, egy-két konkrét folyamatra szorítkozik. A kettő között természetesen összhangnak kell lenni. Egységes recept nincs, valamennyi szakpolitika, sőt azon belül is a különféle célok elérése más és más módszereket igényel. Javaslatunk önálló és független módszertanok alkalmazása, a nemzetközi gyakorlat bevált technikáinak (*best practice*) figyelembevételével.

Az eszközök alkalmazásánál két dologra kell ügyelni. Az eszközhasználat sikeressége a helyes alkalmazás, amit szerencsés esetben egy hatásvizsgálat előz meg. A másik, több eszköz együttes alkalmazása lényegesen hatékonyabb lehet, itt egy mátrixalapú előzetes elemzést javasunk. Ez lényegében egyfajta kockázatkezelési modell is egyben, hiszen ha az egyik eszköz egyáltalán vagy részben nem hoz eredményt, az nem veszélyezteti az elérni kívánt cél megvalósulását. Így mindkettő javítja a helyes döntés esélyét.

A stratégia sikeres végrehajtásához Galbraith szerint öt elemre van szükség.<sup>211</sup> Ezek:

- a jövőkép, a célok, az értékrend, a misszió és a megvalósítandó akciók együttese,
- a jó szervezeti felépítés és működtetés,
- a lejátszódó értéktermelő folyamatok összessége,
- a motiváció, mely az embereket és a szervezeteket összekapcsolja,
- a rendelkezésre álló szakemberállomány a maga képességeivel, tudásával, akaratával és elkötelezettségével.

A sikeres stratégia-megvalósítás egyik eszköze lehet az *ARC modell* (Architecture, Routines, Cultures) alkalmazása.<sup>212</sup> Az ARC modell értelmezése például egy területfejlesztési stratégia környezetvédelmi fejezetében a következő lehet:

- Architecture: a stratégiában megtervezett akciók, feladatok kapcsolati rendszere, hierarchiája, a végrehajtók kiválasztása, pozícióba kerülése, motivációs rendszere, az irányítás feltételrendszere, formális és informális kapcsolatok, tulajdonviszonyok, felelősségi körök stb.
- Routines: a környezetvédelmi szabályozások, direktívák, jogszabályok, működési szabályok, döntési és ellenőrzési mechanizmusok, szokások stb.
- Cultures: a régióban meglévő kulturális, szellemi színvonal, értékrendek, a társadalmisítás folyamata, a társadalmi részvétel feltételei, környezettudatosság, a végrehajtó szervezetek tudásszintje stb.

Az ARC modell a stratégia és a napi gyakorlat kapcsolatának fontosságát hangsúlyozza. Az egyes elemek színvonalának biztosítása, összhangjuk megteremtése végső soron a stratégia végrehajtásáért felelős vezető vagy vezetők feladata. A stratégia megvalósítása azt jelenti, hogy a stratégiai akciók változásokat indítanak el, és ezeknek a változások-

---

<sup>211</sup> GALBRAITH, Jay R.: *Designing Organizations: An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process*. Jossey-Bass, 1995.

<sup>212</sup> SALONER, Garth – SHEPARD, Andrea – PODOLNY, Joel (eds.): *Strategic Management*. Wiley & Sons, New York, 2001.

nak a véghezvitele vezet el a stratégiai célok megvalósításához, a jövőkép realizálásához. A változások sikeres megvalósításának feltételeit a vezetőknek kell biztosítaniuk.<sup>213</sup>

Barakonyi Károly szerint a *stratégiai menedzsment* nem csupán a stratégiai terv megvalósításának menedzselése. Különösen a nagy, összetett rendszereknél – mint amilyen a közigazgatás –, ugyanis a stratégiai tervezés hosszú és bonyolult folyamat, és a gyorsan változó környezetben előfordul, hogy a stratégiai terv végleges formában való megszületésének idejére a terv már elavulttá válik.<sup>214</sup> A stratégiai menedzsment egy olyan komplex folyamat, amelynek célja, hogy a gyorsan változó környezetben sikerre vigye a szervezetet. Ezt úgy tudja elérni, ha a szervezet értékeire és vezetőképeségeire alapozva olyan felelősségi és szervezeti rendszereket hoz létre, amelyek összekapcsolják a stratégiai és az operatív döntéshozatalt a szervezet valamennyi szintjén.

Az állami szférában a közpolitikák leggyakoribb szereplője a *közigazgatás*. Egyfelől *actora*, figyelemmel arra, hogy a jogszabályok mintegy 80%-a közigazgatási jellegű, és a törvényjavaslatok 90%-át a központi kormányzat terjeszti az Országgyűlés elé. Másfelől *executora* is, a fő cél a már elfogadott döntések hatékony és körültekintő végrehajtása. Felhatalmazást törvény vagy rendelt ad, amelyek kibocsátója a Parlament, Kormány, kormánytagok, önkormányzatok.<sup>215</sup> Egyebekben fontos az uniós jog kiemelkedő szerepére is utalni mint az uniós szakpolitikák szabályozási forrására. Megvalósítása tipikusan a jogszabály alkalmazása útján történik, ritkábban eredményezi a szervezet irányításának indokolt változtatását. Időhorizontját tekintve vegyes. Gyengesége és egyben erőssége, hogy az adott hatalmi jogosítványokon belül van mozgástere, a végrehajtást nem gátolhatja, feladata a maradéktalan megvalósítás. Felhívjuk a figyelmet, hogy a modern jó közigazgatás már jelezni képes a valós döntéshozatali igényeket, s jellemzően ezt nem politikai, hanem szakmai alapon teszi. Azonban azt is meg kell említeni, hogy a közpolitikai döntéshozó(k) – az érintett társadalmi érdekekhez képest jelentéktelen, ugyanakkor – kicsinyes, személyes (például anyagi vagy illegitim/jogtalan hatalomhoz kapcsolódó) érdekei is megjelenhetnek.<sup>216</sup>

A szakpolitika külső és belső környezete dinamikusan változik, ezért előbb-utóbb a legjobb stratégia is elavulttá válik, szükséges tehát időközönként a stratégia ellenőrzése. Az értékelés három alappillére a következő:

- a stratégia alapfeltételezéseinek felülvizsgálata,
- a tervek összevetése a tényleges eredményekkel,
- beavatkozás a teljesítményeltérés csökkentése érdekében.

<sup>213</sup> CSATH M.: *Stratégiai tervezés és vezetés...* i. m.

<sup>214</sup> BARAKONYI Károly: *Stratégiai menedzsment – Stratégiaalkotás II*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002.

<sup>215</sup> A teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy a Magyar Nemzeti Bank elnöke is kiadhat rendeletet, de a monetáris politika nem tipikus közpolitika.

<sup>216</sup> HAJNAL György: *Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában*. Politikatudományi Szemle, 2009/4. 61–81.

### 3.4 Szakpolitikai elemzés

A közpolitikai elemzés (*public policy analysis*) a politikai szociológia és az összehasonlító politikatudomány részterülete. A célja nem csupán kutatás és elemzés, hanem a problémák megoldásának keresése és a jobbítás lehetőségeinek feltárása is egyben. Az elemzés három fő területre irányul:<sup>217</sup>

- mit tesznek a politikai szereplők/döntéshozók,
- miért teszik,
- milyen hatása lesz döntéseiknek.

A szakirodalom egy része úgy tartja, hogy a közpolitikai elemzés *terméke a tanácsadás*. Ebben a felfogásban egy, a megbízó igényéhez igazodó, ügyfélorientált tanácsadásról van szó, amely szorosan kapcsolódik a közügyekben történő döntésekhez (belső hatékonyság), emellett a társadalmi érdekek és értékek érvényesüléséről nyújt hasznos információt, nem utolsósorban elemzi a várható következményeket és az alakuló közhangulatot, elégedettséget (külső hatékonyság).

*Módszere* többféle. A cél viszont azonos, így a megközelítés okán adódnak eltérések. A metódus kiválasztása helyes esetben a konkrét céltól függ: mit kíván elérni a közpolitikai elemzés, mi a megbízó szándéka, miképp lehet a célt legjobban megközelíteni, elérni?

A jó *közpolitikai elemzés értéke* a tudományos módszertan melletti szigorú elkötelezettség, a megbízó iránti felelősség és a jó társadalom megvalósítására való törekvés. A tudományos módszertan a szakmai kritériumok betartását jelenti, a profi elemző a legújabb hazai és nemzetközi módszertant is ismeri és alkalmazza.<sup>218</sup> A megbízó iránti felelősség nem azonos a maradéktalan kiszolgálással, ellenkezőleg: mind az elemző, mind a megbízó alapvető érdeke a reális kép, még akkor is, ha vágyott változattól nagyon is eltér. A jó társadalom igénye pedig nemcsak kézenfekvő, hanem csak úgy tud hatékony lenni a közpolitikai elemzés, ha az erre vonatkozó megbízói és elemzői érdek egybeesik.

A *közpolitikai elemző* mindezek figyelembevételével lehet a *megbízó lobbisa*, vagyis számára az ügyfele iránti felelősség meghatározó, s minden megengedett módon támogathatja megrendelőjét. Lehet a *téma lobbisa*, ahol a feladat a cél mielőbbi eredményes elérése az elemző által jónak vélt eszközök alkalmazásával; ennél a változatnál ügyes elemző maga választja ki a témával rokonszenvező megbízót. Végül és nem utolsósorban az elemző lehet *objektív*, ha lehet; aki nem fogad el megbízót, saját vagy pártatlan forrásból végzi munkáját, itt a hangsúly a következmények pontos előrejelzésén van, függetlenül attól, hogy ez milyen érdekeket sérthet.

A szakpolitikai elemzés többféleképpen történhet:

- szakirodalom egybevetésével,
- modellezéssel,

---

<sup>217</sup> MILLER, Gerald – SIDNEY, Mara S.: *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Taylor & Francis, 2007.

<sup>218</sup> SEALE, C.: *The quality of qualitative research*. Sage, 1990.



- matematikai és statisztikai módszerekkel,
- szakmai ismeretek felhasználásával,
- input és output oldal elemzésével.

Lényege, hogy a dokumentumban megfogalmazott célok mennyire válnak/váltak elérhetővé a bemutatott és felhasznált eszközrendszeren keresztül, tehát mindegyik esetben empirikus tapasztalatokon, ellenőrzésen alapul.<sup>219</sup>

Az elemzőkészítésnek két változata is van. Az *előzetes* hatásvizsgálat több mint egy megvalósíthatósági tanulmány, ami kitér a tevékenység konkrét leírására, telepítésre, az intézkedések bevezetésére, tervezésre, szükségességének indoklására, az elmaradásukból származó károkra (különösen a környezetterhelésre, az igénybevétel mennyiségi és minőségi leírása), kapcsolódó műveletekre, az esetleges hibák, akár baleset(ek) lehetőségére. A *részletes* hatásvizsgálat prezentálja a felhasznált háttéranyagokat, az alkalmazott módszereket, azok korlátait, az előrejelzések érvényességi határát, a változások miatt beálló társadalmi, gazdasági, természeti következményeket, ezek elhárításra vonatkozó intézkedéseket, a választott megvalósítás módjának összehasonlítását a leghatékonyabb és legjobb gyakorlati megoldással. Mindkettő kiegészül a *nyilvánosság* bevonásával: az érintettek megkérdezésével (akár lakosság is), szakmai vitával, a szükséges javítások és kiegészítések megtételével.<sup>220</sup> Majd ezt követően kerül sor az eredmény értékelésre, ellenőrzés és egyben döntés a „hogyan tovább”-ról.

A hatásvizsgálati módszerek legfontosabbjai:

- kvantitatív módszerek (matematikai és statisztikai összehasonlítások),
- mátrixok (a különféle változók egymásra hatásainak vizsgálata),
- ellenőrző lista (check list, valamennyi előírás, munka maradéktalan betartása),
- hálózat (az egyes tényezők egymásra hatása rendszerben),
- térképfedvények (változások követése környezetvédelmi programok esetében).

Mik lehetnek e mutatók forrásai, milyen *adatbázisból* lehet kiindulni? A teljesség igénye nélkül a legfontosabbak:

- törvények, jogszabályok, hatósági előírások, azaz a külső jogi környezet, mely a működést befolyásolja;
- az intézmény működési szabályzata, minőségbiztosítás, munkaköri leírások, belső szabályzatok (számviteli szabályzat, pénzügyi szabályzat, munkavédelmi szabályzat stb.), az egyes munkafolyamatok leírása, a belső jogi környezet;
- organigram, a szervezet hierarchikus működése, az intézmény stratégiája, azok projektekre bontása;

<sup>219</sup> LANGBEIN, Laura Irwin – FELBINGER, Claire L.: *Public program evaluation: a statistical guide*. M. E. Shrape Inc., 2006. 4.

<sup>220</sup> VEDUNG, Evert: *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers, New York – London, 2007. 78.

- folyamatszabályozás, írásba foglalt célok és feladatok, felső és középvezetői döntések;
- a területtel összefüggő hazai és nemzetközi standardok, összehasonlíthatósági kritériumok.

Kritérium	Általánosságban	Konkrét példa
<b>hatékonysági kritériumok</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ügyféli elégedettség</li> <li>– alapos/alaptalan jogorvoslatok aránya</li> <li>– ügyfelek aránya korcsoportonként</li> <li>– ügytípusok aránya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– csecsemőhalandóság ezer újszülöttre egy éves korig</li> <li>– gyermekhalandóság egy éves kortól 14 évesig</li> <li>– beoltottak aránya korcsoportonként</li> <li>– gyermekkori fertőző betegségek aránya,</li> <li>– műtétet igénylő beavatkozások betegcsoportonként a gyermekeknél</li> </ul>
<b>költség-kritériumok</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– egy ügyintézőre, tisztviselőre jutó költség</li> <li>– egy ügyfélre jutó költség</li> <li>– egy ügyintézés költsége</li> <li>– a hatóság/intézmény fenntartási költsége</li> <li>– egyéb járulékos költségek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a kezelések egy orvosra jutó költsége</li> <li>– egy gyerekre jutó egészségügyi ellátás költsége</li> <li>– egy vizit költsége</li> <li>– egy jellemző gyermekbetegség kezelési költsége</li> <li>– egy kórházi gyermekágy fenntartási költsége</li> <li>– gyógyszer és gyógyászati eszköz támogatásának költsége</li> </ul>
<b>minőségi kritériumok</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ezer ügyfélre jutó ügyintézők/tisztviselők száma</li> <li>– egy ügyintézőre jutó ügyek száma</li> <li>– az ügyintézés átlagos ideje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ezer gyermekre jutó orvosok száma</li> <li>– egy nővérré jutó gyermekkórházi ágyak száma</li> <li>– a gyermekbetegségek átlagos kezelési ideje</li> <li>– átlagos várakozási idő a gyermekorvosnál</li> <li>– műtétre várakozás ideje</li> <li>– sürgősségi esetben a bejelentés és ellátás között eltelt idő</li> </ul>

#### 10. táblázat: Kritérium és szakpolitika

A táblázat a Szerző összeállítása

A fentiekben láttuk, hogy elsősorban a cél határozza meg a módszert. Ebben a fejezetben továbblépünk: a *módszer jelzi, hogy milyen típusú kritériumokkal dolgozunk*. Alapigazság, hogy *valamennyi kritérium figyelembevétele nem lehetséges és nem is indokolt.*<sup>221</sup> Túl azon, nagyon drága is lenne. Ésszerű határok közé kell szorítani a pontosságra

<sup>221</sup> Itt érdemes megemlíteni a 14. században élt angol filozófus-szerzetes, William Ockham tételét. Ockham borotvája, az úgynevezett gazdálkodási elv a számbavehető lehetőségek csökkentésének módszere. „*Pluralitas non est ponenda sine necessitate.*” „A sokaság szükségtelenül nem tételezendő.” Az elv kimondja, hogy egy jelenség magyarázatának minél kevesebb feltételezést kell magában foglalnia, kizárva azokat, melyek nem változtatnak a magyarázó elmélet valószínűsíthető végkimenetelén. Ezt az elvet szokás *lex parsimoniae*-nek nevezni („takarékoság elve” vagy „tömörtség elve”).

való törekvést: melyek azok a legfontosabb kritériumok, melyek egy adott módszertan levezényléséhez szükségesek. Véleményünk szerint, ha néhány kritérium figyelembevételével a hatás 80–90%-os pontossággal modellezhető,<sup>222</sup> a többi kritérium mellőzhető, de az utóbbiaknál is jelezni szükséges a várható következményeket. Vagyis: a kritériumok kiválasztásának fontos eleme az elhatárolás. Azaz, eldöntjük, hogy mi az, amit vizsgálunk és mit nem. Az utóbbinak többféle oka van: vagy, mert sokba kerül – túl nagy ráfordítás a megtudandó értékéhez képest –, vagy, mert torzítja az eredményt, vagy olyan mellékhatásokat is tartalmazna, amelyek befolyásolják a helyes értékelést. Legcélszerűbb, ha az *ellenőrzést végzők* maguk határozzák meg a kritériumokat. Már jeleztük: Magyarországon jogszabályi teljesítmény- és eredménykövetelmények nincsenek. (Talán nem is kellene, hiszen a túlszabályozás bizonyos esetekben inkább káros.)<sup>223</sup> Példaként mutatjuk be a *költségekre* vonatkozó egyik lehetséges verziót:

- döntések előkészítésének fajlagos költsége,
- szerződéskötés fajlagos költsége,
- helyszíni ellenőrzés fajlagos költsége,
- pénzügyi monitoring fajlagos költsége,
- ügyfélkapcsolat fajlagos költsége,
- korrekciók fajlagos költsége,
- időszakos és záró beszámoló(k) kezelésének fajlagos költsége.

Költség alatt a közzgazdász szakma valamely tevékenység érdekében felmerülő erőforrás(ok) értékét érti. Ez lehet pénzbeli értékben (ezer Ft, millió Ft) vagy időráfordításban (embernapi, munkanapi, mérnöknapi), vagy naturáliában (használatban levő számítógépek száma, üggyiratok száma stb.). Célszerű és általában hatékony, ha a saját adatfelvételek és a meglévő adminisztrációs adatbázisok (statisztikai évkönyv, pénzügyi beszámoló, korábbi jelentés, vonatkozó felmérés stb.) közös alkalmazásával folyik a munka.

Azt is alapvetésnek tartjuk, hogy az állami beavatkozás *mérhetőségének legjobb jele az állampolgárok komfortérzésének javulása*. A közvetlen anyagi jólét nagyon pontosan mérhető a reáljövedelmek és nyugdíjak változásával. A közvetettek már kevésbé, inkább áttételesen jól és hitelesen mérhetők:

- szociális körülmények (egészségügyi ellátottság, oktatási mérőszámok stb.),
- kulturális körülmények (színház-, múzeumlátogatás),
- regenerálódási lehetőségek (külföldre utazás, wellness stb.) és
- infrastruktúra változásával (egy családra jutó gépkocsi száma, internet-hozzáférés stb.) követhetők.

<sup>222</sup> Ez összhangban áll a közgazdasági szakirodalomban elfogadott Pareto-optimummal.

<sup>223</sup> Szélsőséges eset volt az 1794-es porosz Landrecht a maga 17 000 szakaszával.

Utóbbiak hatásainak kisugárzásával is számolni kell (várható élettartam, egészséges évek száma, migrációs változások térségeken belül,<sup>224</sup> azok között, illetve országhatáron stb.). A hazai irodalomban többször előforduló „pesszimista nemzet” kifejezés nem kis mértékben arra vezethető vissza, hogy a hetvenes évek közepétől az egy főre jutó reáljövedelmek lényegében alig nőttek, ami nem csupán a külső körülményekkel indokolható, hanem nagymértékben a kormányzás(ok)nak is felróható.

Cél/ módszer	Döntést megelőző szakasz	Végrehajtás szakasza	Utólagos szakasz
<b>cél</b>	Optimális döntés	Kitűzött célok megvalósításának biztosítása	Tényleges eredmények elemzése
<b>módszer</b>	Gazdasági számítások, gazdasági döntéseket megelőző elemzések	Végrehajtás állásáról szóló információk elemzése	Összehasonlítás, tényezőkre bontás
<b>elemzés</b>	Stratégiai elemzés	Operatív elemzés	Revíziós jellegű elemzés

11. táblázat: **Az elemzés módszerei**

Forrás: www.euro-oktaeder.hu.

A szakpolitikáknak időben, világos célok alapján kell készülniük, előre kell látni valamennyi következményét. A *hatékonyság* feltétele, hogy a célokat jól felmérjék, olyan szakpolitikai eszközöket válasszanak, amelyekkel maradéktalanul megvalósítható.<sup>225</sup> A szakpolitikának és a konkrét megvalósításnak *koherensnek* kell lennie. Az Európai Bizottság hangsúlyozza, hogy a koherencia iránti igény folyamatosan nő: egyre több olyan feladat van, ami ezt igényli. A keleti kibővülés az uniós sokféleséget különösképp növelte.<sup>226</sup> A klímaváltozástól a népességfejlődésig számos olyan szakpolitika van, amihez nem elegendő az uniós rendeletek, irányelvek, hanem a regionális és lokális testületek munkájának EU-politikákba való mind erősebb bevonására is szükség van, visszautalva a szubszidiaritás és arányosság követelményének fontosságára. A tanulmánynak nem feladata a 28 tagállam valamennyi, jó kormányzással kapcsolatos anyagának elemzése, de fontosnak érezzük jelezni, hogy számos intézmény foglalkozik ezzel. Példaként említünk néhány ismertebbet az Egyesült Királyságból:

- *Corporate Governance: Improvement and trust in local public services*. Audit Commission, 2003.

<sup>224</sup> A regionális vándorlást példával is illusztráljuk: Budapest lakossága a rendszerváltozás óta 2,2 millióról 1,7 millióra fogyott, miközben Magyarország lakossága alig csökkent. Távozásuk az agglomerációba egyértelmű, jól követhető jelzés, hogy a jó kormányzás nem valósult meg a fővárosi önkormányzatnál, még akkor is, ha a legutolsó helyhatósági választásokat leszámítva maradtak szavazata mászt jelzett.

<sup>225</sup> LÉVY, Roger: *Implementing European Union public policy*. Edward Elgar Publishing, 2000. 29.

<sup>226</sup> CARR, Fergus – MASSEY, Andrew: *Public policy and the new European agendas*. Edward Elgar Publishing, 2006. II. rész

- *Combined Code of Conduct*. Financial Reporting Council, 2006.
- *A Toolkit for Local Authority Audit Committees*. Chartered Institute of Public Finance and Accounting (CIPFA) 2007.
- *Governance*. Improvement Network, 2008.

Hogy a szakpolitika mennyire jó, szakszerű és hatékony, azaz mennyire képes a szociális, jóléti problémákat megoldani,<sup>227</sup> az nagyrészt attól is függ, hogy az egyes szereplőket mennyire vonják be – kezdve az előkészítéstől egészen a megvalósításig – a politikacsinálás (*policy making*) folyamatába.<sup>228</sup> A megerősített, nagyobb *részvétel* növeli a bizalmat a végeredmény és az intézmények szakpolitikája iránt.<sup>229</sup> A polgárok bevonásának mértéke döntően az egyes tagállamok központi kormányzatának hozzáállásától és az idők folyamán kialakult demokratikus hagyományoktól függ.

A szakpolitikai elemzés célja elméletek alkotása a közpolitika működésének megértéséhez. Területe a társadalomtudományi szakkutatások azon része, amely a közgazdaságtudománnyal, az állam- és jogtudománnyal, illetőleg a politikatudománnyal és a kapcsolódó társtudományokkal foglalkozik.<sup>230</sup> A megbízó a kutatási intézmény, bizonyos eseteiben maga a kutató, aki egy-egy részterületet vesz górcső alá, s erről hatástanulmányt készít. Gyakorlatorientált változata konkrét kérdéseket elemez, jellemzően konkrét megrendelésre és konkrét céllal. Hátránya, hogy gyakran túl átfogó, s így a döntéshozó számára csak általános megállapításokkal szolgál, a kutatási eredmények nem vagy csak áttételesen mennek át a gyakorlatba. Előnye a pártsemlegesség, már ha a kutató nem külső megbízó érdeke alapján dolgozik.

Végezetül egy konkrét példa a szakpolitika egy részletének helyes alkalmazására az osztrák építésügyből. Nemrég döntés született, hogy új középületek építését csak passzív házként engedélyezik. Előtte egy környezeti hatásvizsgálati eljárás van, hogy a létesítmény miként hat területhasználatra, környezetre stb. Három szakaszt vizsgál: építés, működtetés és felhagyás, ide értve az esetleges havária-eseményeket<sup>231</sup> is. A passzív házként való létezés pedig egyszerre tesz eleget nemcsak az épületgazdaságossági követelményeknek, hanem az energiatakarékossági és környezetvédelmi nemzeti vállalásoknak is, továbbá az is lényeges szempont, hogy lényegesen olcsóbb az induláskori elkészítés, mint az utólagos.

<sup>227</sup> KNOEPFEL, P. – LARRUE, C. – VARONE, F. – HILL, M.: *Public policy analysis*, i. m. 21.

<sup>228</sup> Bővebben: GERSTON, Larry N.: *Public Policy Making: Process and Principles*. Sharpe, M. E. Inc. 2010. 2-3. fejezet.

<sup>229</sup> Vö. BIRKLAND, Thomas: *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Sharpe, M. E. Inc. 2010. 5. fejezet

<sup>230</sup> WEIMER, David – VINING, Aidan R: *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Addison-Wesley, 2010. 4.

<sup>231</sup> Havária: olyan természeti csapás vagy emberi tevékenység okozta hirtelen esemény (robbanás, közúti baleset stb.), mely a lakosságot és a környezetet veszélyeztető szükségállapot kialakulását eredményezi.

### 3.5 A szakpolitikáért való felelősség

A *felelősség* meghatározása legegyszerűbb megfogalmazásban folyamatos helytállást jelent egy magatartásért, kötelezettségért<sup>232</sup> vagy helyzetért.<sup>233</sup> A felelősséget számos módon lehet *felosztani*: i) objektív – szubjektív; ii) korlátlan – korlátolt (ezen belül cum viribus, pro viribus); iii) egyenes, közvetlen – járulékos, közvetett. A két legtöbbet tárgyalt típus a vétkességi vagy szubjektív, illetve az eredmény vagy objektív felelősség.<sup>234</sup> A magatartás esetében az egyaránt lehet szubjektív és objektív, a helyzetnél azonban csak objektív képzelhető el. Fontos megjegyezni, hogy a felelősség *folyamatos*, a *jogszerű magatartás esetén is* fennáll, és nem csak a felelősségre vonás pillanatában vagy annak során jelentkezik.<sup>235</sup> A jogszerű magatartás is felelősnek tekinthető, sőt valójában ez az igazi felelős magatartás.<sup>236</sup> A szaktechnikák *módszerei* szakterületekre szabottak: nyilvánvalóan más kell legyen a cél és más az elérési mód egy egészségügyi intézményben, egy országos hatóságnál vagy egy állami kutatóintézetnél. Egységes azonban a fokozott felelősség: az ország polgárai munkaeredményének – amerikai zsargonnal az adófizetők pénzének – elszámoltatandó költsége.

A felelősség és a szankció, jogkövetkezmény összefügg, ezért gyakran összekapcsolják a két fogalmat, így *szűkebb értelemben* a felelősség kifejezéssel olyan helyzetet határoozunk meg, amellyel akkor kerülünk szembe, ha valaki elmulasztotta kötelezettségét, sőt megszegte valamely norma által előírt kötelmét. Ebben az esetben olyan hátrányos következményekkel kerül szembe a mulasztó, amelyeket a normát fedező tekintély a norma betartásának biztosítására határoz meg, és a norma sérelme esetére irányoz elő.<sup>237</sup> Egyszerűbben, összefoglalva, akkor keletkezik felelősség (pontosabban felelősségre vonás), ha valamely kötelezettség megszegése vagy elmulasztása miatti következményeket kell rendezni. A büntetőjogból ismert szentenciák analógiája alapján: „nincs felelősség azt megelőző kötelezettség nélkül, [és] [...] nincs felelősség kötelezettség megszegés nélkül.”<sup>238</sup> A felelősség szó töve a „felel”, azaz válaszol, ahogy a fogalom eredeti latin szava is ezt jelenti:

<sup>232</sup> LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2000. 278.

<sup>233</sup> TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete (Kiegészítés a tankönyvhöz)*. Szent István Társulat, Budapest, 2004. alapján.

<sup>234</sup> Emellett még létezik az objektív egyik szélsőséges változata az *abszolút felelősség*, ez is eredmény felelősség, de szinte kimentési lehetőségek nélkül (pl. atomkárok esetében).

<sup>235</sup> EÖRSI Gyula: *A felelősség jogágazati variációról*. Jogtudományi Közlöny, 1978/1. szám 6–7.

<sup>236</sup> TÓTH János: *Szankció és felelősség a pénzügyi jogban*. In: Asztalos László – Gönczöl Katalin (szerk.): *Felelősség és szankció a jogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980. 431.

<sup>237</sup> MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*. Triorg Kft., Budapest, 1992. 14.

<sup>238</sup> Ezek az idézetek szintén Marton Gézától erednek, ezért ki kell emelni, hogy könyvében (MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*. Triorg Kft., Budapest, 1992. 14–19.)

– a polgári jogi felelősséggel foglalkozott, ezért használta a kötelelem fogalmát; (vö. TAMÁS A.: *A közigazgatási jog elmélete (Kiegészítés a tankönyvhöz)*, i. m.)

– az általános objektív felelősséget alapozta meg. (LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2000. 95.)

*responsabilitas*. Gárdonyi Géza szavaival élve „A tetoválást gyűlölöm. S mégis szeretném sok embernek a keze fejére ráíratni: Minden cselekedetnek van következménye!”<sup>239</sup>

Az állami beavatkozás, a gazdasági növekedés, fejlődés mérésénél az elemzés egyik legkritikusabb pontja a felelősség megállapítása. Ha ugyanis nincs vagy nem pontosan behatárolható a felelős, akkor a statisztikai adat l'art pour l'art (értsd: EU és egyéb műkedvelők számára) megszerzésén túl tulajdonképpen a mérés indoka sem létezik. Pedig ennek a tanulmánynak éppen ez egyik vezérfonala: azért van szükség az alapadatokra, hogy tisztán lássunk a jelenben, és a következő időszak teljesítménye ennek alapján jobb legyen. Minek különben, csak azért, hogy egy adattal több legyen? És, akkor történik valami? – kérdezheti bárki, s tudja is rá a választ. A felelősség kapcsán érdemes jelezni, hogy nemcsak konkrét tévesztések léteznek. A rossz döntések másik csoportja a jóra való restség, azaz a döntés elmaradása, akár a felelősségvállalástól való félelem miatt. A magyar gazdasági növekedés elmaradásának egyik fő oka, hogy sok esetben semmilyen döntés sem született (például ágazati fejlesztések, klaszterprogramok, együttműködési koncepciók, nyelvtanítás, felsőoktatás irányultsága stb.). Ki a felelős az állam részéről a gazdasági növekedés lassulásáért vagy elmaradásáért? Az eddig leírtakból az derül ki, hogy nagyrészt az állam vagy a piac. Mivel a piac működését, alakulását az állam is képes befolyásolni (közterhek, tranzakciós költségek, versenyszabályok stb.), a felelősség – elvileg – ebben az esetben is kézzelfogható. Ezt a nézetet erősíti meg Francis Fukuyama, aki úgy véli, hogy a globális viszonyok között az állam (még hozzá az erős állam) az egyetlen olyan entitás, amely bizonyítottan képes a külső és belső kihívásoknak, mint az éghajlatváltozás, migráció, járványok, éhínségek stb. megfelelni.<sup>240</sup>

Ha nincs felelős, illetve felelősségre vonás, akkor bárki bármit dönthet, mindenféle következmény nélkül, ennek megfelelően ilyen odafigyeléssel. A téma aktuális, sajnos rengeteg precedens is van ennek bizonyítására: a régió élvonalából Magyarország pár év alatt a csoport sereghajtójává vált, s Magyarország a 2008-as recesszió hatását is sokkal jobban érezte/érzi, mint szomszédai, holott a külső és belső környezeti feltételek lényegében azonosak.

Az állami felelősség teljes hiányának bizonyítására a sok állatorvosi ló egyikét, a devizahitelek problémáját vesszük elő. A tény a háztartási fogyasztás fékeződésén túl a lakossági beruházásokig valamennyi területre kihat, azokra, amelyek a növekedés legfőbb hordozói lehetnének. Ráadásul hosszú távon jelentkezik, hiszen a probléma jellege, de különösen összegszerűsége olyan, hogy legalább évtizedes problémát idézett elő. Ilyen sem a környezetünkben, sem Európa más országában nem fordult elő, azaz a magyar gazdasági növekedést egyedülállóan és tartósan gátolja. A témát szinte mindenki, aki létezik a magyar médiában, megírta, ehhez hozzátenni nem jelen írás feladata. Pusztán egy aspektusára érdemes felhívni a figyelmet. Az állami–kormányzati, gazdasági szakpolitikai felelősség úgy kapcsolódik a kérdéskörhöz, hogy a devizahitelek problémája 780 ezer magyar családot (2008. november) érintett, s a rendezési lehetőségek után

<sup>239</sup> *Égre néző lélek: Gárdonyi Géza füveskönyve 2.* Lazi Könyvkiadó, Szeged, 2005. 94.

<sup>240</sup> FUKUYAMA, Francis: *Államépítés.* Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 5–25.

is jó félmillió háztartás maradt (520 ezer, 2013. november). Nagy szám ez, az átlagos háztartási létszámmal számolva több mint egymillió ember, akiknek többségébe beivódott, hogy hitelt fölvenni még egyszer nem szabad. Összességében ez a devizahiteles konstrukció a visszafizetések ellenére a 2008-as 47 milliárd Ft-ról 2013-ra 760 milliárd Ft-ra duzzadt, ami ma a lakossági hitelezés valamennyi formájának teljes leüléséhez vezetett, különösen, ha ide számoljuk azt a további 115 ezer háztartást, amely 90 napon túli tartozásával már nem is szerepel a rendszerben.

Ki a felelős? A polgári, kötelmi jogi válasz szerint nyilvánvalóan a lakosságnak az a meghatározó része, amelyik fölvette a hitelt. Napjainkra viszont eljutottunk addig a felismerésig, hogy a Kárpát-medence lakóinak költekező természete itt nem nagyobb, mint a környéken, és így a lakossági pénzügyi naivitáson túl megjelent a bankok hatékonyabb (rámenősebb?) marketingje kapcsán azok felelőssége is. Nemrégiben ezzel kapcsolatban a Kúria is jogegységi döntéseket hozott,<sup>241</sup> illetve az egyoldalú szerződés-módosítások átláthatóságának kérdésében az Európai Bíróság értelmezését várja.

A tanulmány azonban itt nem kíván megállni, és a harmadik szereplőt is vizsgálja: mi az állam szerepe, mit jelent a *közjogi felelősség*, *közhatalmi felelősség* a szakpolitika tekintetében? Ahogy az ügyfél jelezni tudja, és a bíróságokon hangsúlyozza is pénzügyi hozzá-nemértését, és a szakintézményekre hárítja a felelősséget, ugyanígy a bank is idézni képes a korábbi állami akaratot, s továbbdobja a labdát. Konkrétan arról van szó, hogy az ezredforduló utáni időszak bővelkedett olyan magyar kormányzati felelős(!) vezetői kijelentésekben, miszerint nagyon hamar bekövetkezik Magyarország csatlakozása az

<sup>241</sup> Kúria 6/2013. számú PJE határozat: 1. A deviza alapú hitel-, kölcsön- és pénzügyi lízingszerződések (a továbbiakban: deviza alapú kölcsönszerződések) devizaszerződések. 2. A deviza alapú kölcsönszerződés önmagában amiatt, hogy a kedvezőbb kamatmérték ellenében az árfolyamkockázat az adósnál jelentkezik, nem ütközik jogszabályba, nem ütközik nyilvánvalóan a jóérkölsébe, nem uszoras szerződés, nem irányul lehetetlen szolgáltatásra és nem színlelt szerződés. 3. A pénzügyi intézményt a jogszabály alapján terhelő tájékoztatási kötelezettségnek ki kellett terjednie az árfolyamváltozás lehetőségére, és arra, hogy annak milyen hatása van a törlesztőrészekre. 4. Ha a bíróság a szerződés érvénytelenségét állapítja meg a bíróságnak elsősorban a szerződés érvényessé nyilvánítására kell törekednie. 5. Ha a bíróság a fogyasztói szerződés valamely rendelkezését érvénytelennek találja, a szerződés azonban az érvénytelen rész nélkül is teljesíthető, az érvénytelennek minősített kikötés nem vált ki joghatást; a szerződés azonban egyebekben változatlan feltételekkel köti a feleket. 6. Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződési feltétel mikor felel meg az átláthatóság követelményének, a jogegységi tanács a döntését az Európai Unió Bírósága előtt, C-26/13. szám alatt folyó előzetes döntéshozatali eljárásban történő határozathozatalt követően fogja meghozni. 7. A bírói szerződésmódosítás arra szolgáló jogi eszköz, hogy egy-egy konkrét szerződés esetében orvosolja a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötés után bekövetkezett körülményváltozások valamelyik fél lényeges jogos érdekét sértő hatását.

EH 2012.07.G4 I. A hitel/kölcsön szerződésben a pénzügyi intézmény nemcsak kamatot, hanem díjat és költséget is felszámíthat, ezek felszámítása önmagában jóérkölsébe ütközőnek nem tekinthető. II. Annak a Hpt. által biztosított lehetőségnek – mely szerint a pénzügyi intézmény a hitel/kölcsön szerződéseket az ügyfél terhére egyoldalúan módosíthatja – a kölcsönszerződésben történő szerepeltetése önmagában nem tisztességtelen, nem minősíthető a szokásostól eltérő gyakorlatnak. III. Az árfolyam lehetséges változásának becslése a hitel/kölcsön szerződésnek nem kötelező tartalmi eleme.



euróavezetkez. Ha ugyanis a korábban jelzett dátumok akármelyikén megtörtént volna a csatlakozás, az árfolyamgond már régen nem létezne, s a magyar gazdasági növekedés egyik legnagyobb fékező erejét sikerült volna kiiktatni. Az állami felelősség megjelenítése nem olyan egyszerű, mint a másik két szereplőjéé. Viszont nem megkerülhető, mert a devizahiteleknek több pénzük nincs, a bankok is viszonylag szépen fizettek, így a harmadik aktor hozzájárulására is szükség van. Annál is inkább, mert megközelítésünk szerint a legnagyobb felelősség az övé: a pénzügyi termék kidolgozója az euróvezetési tagságra éppúgy épített, mint a pénzügyi kultúrában akár valamelyest jártas ügyfél. Nem is alaptalanul tették ezt: Magyarországnál jóval hátrányosabb helyzetből induló gazdaságok bizonyították, hogy lehet teljesíteni a kritériumokat, és a kormányzati–politikai ígéreteknek nem feltétlen kell légváraknak lenniük.

Az állami felelősségnek két oldala van: ki a felelős és ki fizet. Amíg a másik két szereplő esetében az azonosság egyértelmű, itt más a helyzet. Mivel itt nem pozitív, sikeres cselekedetről van szó, ilyenkor a kormánynak nincs arca, az elhangzott ígéretek csupán retorikai fogásoknak minősülnek, az aláírt szándéknyilatkozatok mindössze stílusgyakorlatok, s a konkrét előkészületi lépések is maradtak a próbálkozások szintjén. Egyelőre sajnos nem ismert olyan eset, hogy a felső vezetésben valakit is felelősségre vontak, mint ahogy arról sem, hogy a magyar gazdaság növekedését akadályozó más – emberi – tényezők miatt akár egyetlen elmarasztaló bírósági ítélet is született volna. Szükséges ugyanakkor utalni arra, hogy ilyen típusú precedensek (évtizedes távlatban elég mindössze 2-3) nagyban segítettek volna az államvezetési felelősség kialakulását bármely színezetű és szintű hatalmi csoportnál. Ilyenkor a kormány és valamennyi fő szerve arctalan, még akkor is, ha a korábbi médianyilatkozatok visszakeresésével a konkrét személyek egyértelműen és kétségtelenül megállapíthatóak.

Ki fizet az arctalan állam nevében? Erre jogi és közgazdasági válasz egyaránt adható. Természetesen mivel egyfajta károkozásról van szó, felmerül a kártérítési felelősség. Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) kimondja, hogy mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. Ehhez azonban „végrehajtási” jogszabály kell, amely tartalmazza a részletkérdéseket. A Polgári Törvénykönyv 3:405. § szerint az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt, amelyekben az állami vagyon felügyeletért felelős miniszter képviseli. További garancia, hogy az államot és az államháztartás részét képező jogi személyt a polgári jogi jogviszonyból fakadó kötelezettsége költségvetési fedezet hiányában is terheli. Még első olvasatra az is meggyőző, hogy a 6:548. § értelmében a közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható.<sup>242</sup> Azonban a kormányzati, szakpolitikai ígéret

<sup>242</sup> PK 42. szám államigazgatási jogkörben okozott kár fogalma: a) A Ptk. alkalmazása szempontjából államigazgatási jogkörben okozott kárnak csak az államigazgatási jellegű, tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező, intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárt lehet tekinteni.

be nem tartása (az EU csatlakozás elmaradása) nem minősül közigazgatási jogkörben okozott kárnak, ebben a megközelítésben valójában nincs jogviszony a kormány – kormányprogram/szakpolitika – állampolgár között, így bírósági úton nem érvényesíthető. Ugyanez a probléma, ha a közigazgatási felelősséget vizsgáljuk: a kormányprogram nem is hatósági ügy, így a közigazgatási hatósági eljárási törvény (Ket.) 4. § (2) bekezdésben foglaltak – a közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti – sem alkalmazhatók. Az Alkotmánybíróság pedig csak az Alaptörvénnyel való összhangot vizsgálhatja, felelősségre vonási jogköre ebben az esetben – mulasztásos alkotmányértés alapon – nincs,<sup>243</sup> különösen mivel az Alaptörvény nem fogalmaz meg semmilyen követelményt a kormányprogrammal szemben.

Tehát továbbra is marad a megfoghatatlan – valahol a morális felelősség és az alkotmányjogi felelősség határán elhelyezkedő – *politikai felelősség*, amely a kormányzati tevékenységért való – elsősorban erkölcsi – felelősséget jelenti.<sup>244</sup> Klasszikus felfogásban nincs képviseleti kormányzat politikai felelősség nélkül, hiszen a választás aktusában a választók felhatalmazzák a jelölteket a politikai hatalom gyakorlására, amivel el kell számolniuk, azaz válaszokat kell tudniuk adni a kormányzással kapcsolatos kérdésekre.<sup>245</sup> Ha egy kormányzat rendelkezik politikai felelősséggel, akkor nemcsak, hogy beszámoltatható és ellenőrizhető, de el is mozdítható. Politikai felelősséget viselő kormányzat tehát csak addig maradhat hivatalban, amíg rendelkezik a parlament bizalmával. A parlament kormányzatba vetett bizalma tipikusan metajurisztikai kérdés. A parlamentnek nem szükséges indokolnia és végképp nem kell bizonyítania, hogy megszűnt a bizalma a kormányzatban; a bizalom hiányának alakszerű kifejezése elegendő a kormányzat megbízatásának megszűnéséhez, ami a politikai felelősségre vonás szankciója.<sup>246</sup> Azonban a kormány elmozdítása nem rendezi a fizetés, kártérítés kérdését. Az ilyen típusú közjogi felelősségre vonással még adós a hazai jogalkotó. Vizsgálható uniós szinten is

<sup>243</sup> 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 46. § (1) Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. (2) A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha

a) nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg,

b) kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy

c) a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

<sup>244</sup> LÁNCZI András: *Ki a felelős? A politikai felelősség nyomában*. Politikatudományi Szemle, 2011/4. 16–29.

<sup>245</sup> Richard McKeon szerint a politikai felelősség fogalma először a Federalist Papers 64. cikkében jelenik meg,\* a Bernard Bailyn által összeállított kötet alapján azonban Madisont illeti meg az elsőség a 63. cikkben leírtak alapján.\*\*

\* MCKEON, Richard: *The Development and Significance of the Concept of Responsibility*. Revue Internationale de Philosophie 11, 1957. 6–8.

\*\* BAILYN, Bernard: *The Debate on the Constitution*. Library of America, 1993. 2. rész, 317. A 63. cikk egyértelműen arról értekezik, hogy a rendszeresen tartott választások során valósul meg a felelősség motívuma, amely a kormányzat és a nép között áll fenn.

<sup>246</sup> CSERNY Ákos: *A kormány és a kormány tagjainak politikai felelőssége*. Magyar Jog, 2010/1. 13–22.; Uő.: *A miniszteri felelősség Magyarországon*. Új Magyar Közigazgatás, 2009/9. 30–43.

a kérdés, azonban a nemzeti kormányprogramra nem vonatkozik az uniós jog, az EU intézményeinek (különösen az Európai Bíróságnak) nincs hatásköre a nemzeti kormányzati ígéretekre, kötelezettség-szegési eljárás emiatt nem indítható.

Ezzel kapcsolatban érdemes felhívni a figyelmet, hogy az Európa Tanács ajánlásai közül a nemzeti szabályozásokra, a közjogi felelősségre vonatkozó, 1984-ből (!) származó Recommendation N(84)15,<sup>247</sup> amely tárgyát tekintve tágabb, mint a hazai Ptk. 6:548. §-ban foglalt közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség. Az Európa Tanács szélesebb horizontból közelít a kárfelelősség szabályozásához. Kiindulópontja, hogy mivel egyre gyakrabban kerül sor a közhatalom és az egyének vagy szervezetek közötti kapcsolatra, illetve konfliktusra, a közhatalom egyre gyakrabban okozhat kárt a vele kapcsolatba kerülőknek. A szélesebb horizont jelenti egyrészt azt, hogy az R(84)15 vonatkozik nemcsak a jogellenes károkozásra, hanem a jogszerű aktusokkal okozott károkokra is, másrészt pedig azt, hogy nem egyszerűen az „állam” felelősségéről szól, hanem közjogi felelősségről.<sup>248</sup> Az ET ajánlása alapján a közjogi felelősség alapja, hogy a kibocsátó szerv közhatalmi aktusával kárt okoz. Az aktus fogalma tágabb, mint a jelenleg hatályos magyar szabályozás és a joggyakorlat. Az aktus fogalmába ugyanis nemcsak az egyedi cselekvés vagy a mulasztás tartozik bele, hanem a normatív aktusok egy része, valamint a hazai közigazgatási jogban aktusnak nem minősülő cselekmények egy része is. E tekintetben tehát a hazai szabályozás jócskán leszűkíti a károkozó aktusok körét. A közjogi felelősség szabályozásakor mindenképpen tekintettel kellene lenni a normatív aktusok által okozott károk megtérítésének rendezésre. Ez azonban nem azonosítható teljes egészében a jogalkotással okozott kárral. Az R(84)15 ugyanis elismeri a jogalkotással okozott kárt, de csak a rendeleti jogalkotás körében.<sup>249</sup> A törvényhozás (jogalkotás) és a végrehajtás szereposztásának tisztának kell lennie, ez a *felelősség* alapja.<sup>250</sup> Az Európa Tanács nem tesz különbséget köztük, a felelősség megállapításánál az aktus közhatalmi jellege dominál, azaz közhatalminak tekinthető minden olyan tevékenység vagy mulasztás, amely közvetlen hatást gyakorol az érintett személyek jogaira, szabadságaira vagy érdekeire. Alapelvnek minősül az, hogy minden olyan károkozás kártérítési kötelezettséget von maga után, amely abból következett be, hogy a közhatalmat gyakorló az aktus kibocsátásával vagy annak során valamely hivatali kötelezettségét megsértette vagy elmulasztotta, és amely károkozásra a tagállam joga szerint a gondosság általános betartása szerint ésszerűen számítani lehetett. Ez az alapelv a polgári jogi objektív felelősséghez közelíti a közjogi kártérítési felelősséget azzal, hogy tartalmaz bizonyos minimális gon-

<sup>247</sup> Recommendation No. R(84)15 of the Committee of Ministers to member states relating to Public Liability (Adopted by the committee of ministers on 18 september 1984 At the 375<sup>th</sup> meeting of the ministers' deputies)

<sup>248</sup> NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti dogmatikai rendszerének fejlesztési lehetőségei*. OTKA, 2009.

<sup>249</sup> A törvényhozási aktusok elsősorban a hatalommegosztás elve és más alkotmányos elvek alapján nem tartoznak a közjogi felelősség körébe. Lásd kormányzás és törvényhozás elválasztása a Kelsen-i államfunkció alapon.

<sup>250</sup> A teljesség érdekében: a harmadik terület az uniós igazságszolgáltatás, az Európai Unió Bírósága (három fóruma a Bíróság, a Törvényszék, valamint a Közszolgálati Törvényszék).

dossági elemet is. A felelősség zsinórmértéke önmagában a normasértés, nem kell hozzá a vétkesség. Az R(84)15 tárgyi hatálya viszonylag szélesre nyitotta az utat a közjogi felelősség megállapításához, ezt azonban még inkább kitérít a úgynevezett méltányossági elv. A méltányossági elv alapján ugyanis járhat reparáció akkor is, ha egyébként a kártérítési kötelezettség összes feltétele nem valósul meg. Az elv szerint ugyanis a kártérítést akkor is biztosítani kell, ha a kár valamely közérdekű kivételes aktus következménye, vagy valamely közérdekű aktus kivételes következménye, és egy személy vagy meghatározott kör károsodott. Álláspontunk szerint mindez – még harminc év távlatából is – előremutató és megfontolandó lenne a hazai jogalkotó számára, de sajnos a soft law-nak, mint amilyen az ajánlás, nincs kötelező ereje. Ehhez hozzá kell tenni, hogy a kormányprogram, a kormányzati ígéret, szakpolitikai stratégia, sajtószeraplés, politikai beszéd stb. metajurisztikus tájékoztató dokumentumok, a választói véleményt, akaratot alakítják. Ráadásul az Alaptörvény már nem tartalmazza kifejezetten a kormányprogram elfogadásáról szóló rendelkezést. Ennek következtében a kormány programjáról maga a kormány dönt, azt nem kell az országgyűlésnek elfogadnia, és a kormány ellenőrzése is e kormányhatározat alapján történik. A kormány jogalkotási programja már országgyűlési határozat, számon kérhető, de csak olyan mértékben, hogy az abban foglaltak megvalósultak-e, azt már nem lehet összevetni a kormányprogrammal.

A közgazdasági megközelítés is csak szomorú választ tud adni, mert – különösen az összegek mérete miatt – akár történik felelősségvonaás, akár nem, végső soron az állam polgárai, az adófizetők kénytelenek elviselni a „kártérítést”. Ők a felelősök az állam tetteiért, aminek alapja az, hogy ők választották a hatalmon levő pártokat és ezeken keresztül a kormányokat. Így alakul ki az átvitt, közvetett felelősségnek az a fonák helyzete, hogy olyan több millió állampolgár is sarcolódik, akinek semmi köze nem volt a devizahiteles konstrukció létrejöttéhez. Tovább is lehet vizsgálni az ügyet: akik felvették a hitelt, azok zömmel a magyar középosztálynak azt rétegét képviselik, akik könnyedén (de legalábbis beosztással) ki tudták fizetni azt a havi átlag 80–100 ezer forintot, ami a hiteltörlesztés (az átlagos hitelfelvétel 6,2 millió Ft/háztartás). Aki ennyit tudatosan vállal és fizet, nem a legszegényebb, sőt, magyar mércével nézve kifejezetten tehető. Kik fogják őt megsegíteni? Mindössze két gazdasági réteg maradt rajtuk kívül: a náluk gazdagabbak, azaz lényegében a felső tízezer, és a náluk szegényebbek, a milliók. Előbbi kicsiny létszáma miatt ez azt jelenti, hogy a bukás zömét a legszegényebbek állják, vagyis az az „igazságos” helyzet teremődik meg, hogy a szegény támogatja a gazdagot. A kép harmadik eleme is fontos, s így szinte teljes az ábrázolás: ha fizet is folyamatosan mindhárom szereplő, ettől még nem indul be a gazdasági növekedés. Ebből nem születik új beruházás (2013-as szintje nem éri el a 2008-ast), nem lesz vállalkozói kedvélénkülés, de még lakossági fogyasztásnövekedés sem. Kidobott pénz ez a javából, még a későbbiekben sem lesz semmi haszon belőle.

Az igazi felelősök, a kormányzati emberek pedig még csak nem is nevesültek. Állatorvosi lovunk, mint példa, csupán egy a sok, gazdaságfékezést előidéző döntések közül. Valamennyiben közös az arctalanság és a máséval való felelőtlen bánásmód. Eufemisztikusan megjegyezve, jogi és közgazdasági szempontból is demokratikus deficit ez a javából.

A szakpolitikai felelősséghez szorosan kapcsolódik a *közszolgáltatásokért való közjogi felelősség*. A frankofon országokban a közjogi felelősség alá tartozik a közszolgáltatások biztosítása (*service public*), az EU közösségi jogában mintegy évtizede megjelentek az úgynevezett *európai service public* elemei. Az R(84)15 hatálya nem terjed ki a *service public* területére, de nem is tiltja meg a kiterjesztést, ha az adott állam ezt kívánja. A *service public*-ra vonatkozó legjelentősebb hazai elemző és értékelő publikáció 1940-ből származik,<sup>251</sup> az ezredfordulót követően az Állami Számvevőszék Kutató Intézete végzett hasonló hazai vizsgálatokat.<sup>252</sup> A szakirodalomban eltérő felfogásokat lehet találni a fogalomra, így a *service public* egyszerre jelent szervezetet (közigazgatást végző szervet); tevékenységet (közszolgáltatás nyújtását); társadalmi gazdasági célkitűzést, parancsot, jogi helyzetet, a köztulajdon használatának módját és a köz szolgálatában működő etikát. Eredetileg a közszolgáltatás jogi fogalmának a központi fogalmi elemei az egyenlőség, a hozzáférhetőség és a folyamatosság voltak, a 20. század folyamán közgazdasági elemekkel bővült, amelyek a kollektív javak elosztásának módjait határozták meg a természetes monopóliumok segítségével, és az eredményesség fogalma is megjelent. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos tendencia az úgynevezett kontraktualizáció, amelynek eredményeként a hatályos jogszabályok alapján a közigazgatási szervek különböző feladataik végrehajtása során különféle közszerződéseket köthetnek (koncesszió, közbeszerzés, támogatási szerződések). A szerződésekhez kapcsolódó jogvédelmi igény alapján elméletileg öt kategóriába sorolhatók ezek a szerződések:

- közhatalmi aktust helyettesítő szerződés,
- közhatalmi feladatok előkészítését, kiegészítését szolgáló szerződések,
- közfeladatok közös teljesítésére létrejövő szerződések,
- tulajdonszerzéshez kapcsolódó szerződések (elsősorban közbeszerzési és privatizációs szerződések),
- gazdasági tevékenységi körbe tartozó szerződések.

A közszerződések érvényesítésének felelősségi rendszerének jellemző sajátossága, hogy a közfeladatot ellátó fél bizonyos többletjogosítványokkal rendelkezik: az ellenőrzés és irányítás bizonyos jogosítványai, a védelmi jogok, a szankcionálás joga és ehhez kapcsolódóan a vétkességi felmondási jog, az egyoldalú szerződésmódosítás joga, a közérdekű felmondás lehetősége, a spanyol jogban a közszerződés egyoldalú értelmezésének a joga és a végrehajtási döntés lehetősége.<sup>253</sup>

Javaslatunk a kormányzati felelősség bevezetésére a többlelépcsős megoldás. Egyrészt azért, mert így nem éri sokszerűn a vezetést, másrészt van idő a technikai–szakmai felkészülésre. Az sem kihagyható szempont, hogy a magyar börtönök telítettsége már

<sup>251</sup> VALLÓ József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Magyar Közigazgatási Intézet, 1940.

<sup>252</sup> PULAY Gyula (szerk.): *Az állam célszerűgazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*. ÁSZKUT, 2009.; BÁGER Gusztáv: *A nemzetgazdasági tervezés megújítása – nemzeti igények, uniós követelmények*. ÁSZKUT, 2010.

<sup>253</sup> BARABÁS Gergely: *A közjogi szerződések és a kontraktuális felelősség*. ELTE, Budapest, 2007.

most is 150%-os, erre a BV felkészültsége nem megfelelő. Végül, de nem utolsósorban: hiányzik az a második lépcső, amelyik a múlttól nem besározottan, szakmailag felkészülten, erkölcsileg tisztán állna a kormányrúdhoz. Véleményünk szerint ennek kiépítése legalább 5–10 esztendő.

A felelősség szabályozásánál utolsónak hagytuk a *jutalmazást*. Ahogy a versenyszférában, a közigazgatásban is domináns a motiváció. Ezért tartjuk helytelennek a kiosztott adomány visszafizetésének követelését, de persze még helytelenebbnek tartjuk magát a kifizetést. Egy amúgy is veszteséges vállalat még veszteségesebbé tétele hogyan tud jutalmazási alapot teremteni? – nem is értjük. Az automatikus, minden évben járó jutalom pedig inkább 13–16 havi jövedelem, mint teljesítményfüggő kifizetés. Javaslatunk a teljesítményorientált bérezés, kiszámítható és ésszerű keretösszegű jutalommal. Ezzel kapcsolatban fontos leszögezni, hogy nemzetgazdaság esetén nem vállalkozásról, hanem háztartásról van szó, amelynek gazdasági sajátossága, hogy nem nyereségre törekszik, nonprofit. Ebből kiindulva az állam megtettesítőjeként közvetlenül a vezető a jó működés honorálásaként nem premizálható, és nem tehető ki állásából szakmai alkalmatlanság esetén. Nem vélünk korrelációt felfedezni az iskolai végzettség és a politikusi rátermettség között. Hisszük, hogy a választott politikus képes felfogni felelősségét. Vezető politikust az iskolarendszer közvetlenül nem képez, nem is feltétel a szakmai hozzáértés, külföldön sem. Előbbi áthidalható az élet számtalan példájával, utóbbinál a szakértők alkalmazása lenne a legkézenfekvőbb megoldás. A közért vállalt felelősség pedig kulturált világban egyben becsület is lehetne – ilyen egyszerű.

## 4. FEJEZET

### A hatékonyság és mérhetőség

A 4. fejezet az állami beavatkozás hatékonyságát és mérhetőségét vizsgálja különböző fogalmak alapján, mint például fejlődés, növekedés, konjunktúra, gazdaság, gazdasági alkotmányosság, programértékelés, minőségbiztosítás, gazdasági elemzés.

A *hatékonyság* – legáltalánosabban – az elért eredmény és a felhasznált erőforrás közötti viszony; egy adott tevékenység, jelesül állami beavatkozás eredményeként létrejött szolgáltatások (esetleg termékek) és egyéb javak, valamint az előállításukhoz felhasznált források közötti kapcsolatot. A hatékonyság fogalmát két oldalról vizsgálhatjuk: a meghatározott cél elérése a lehető legkisebb ráfordítással, vagy az adott ráfordítással a lehető legjobb eredmény elérése. A hatékonyság az egységnyi erőforrásra jutó teljesítményt hivatott meghatározni, szem előtt tartva a megfelelő minőségi szintet: a ténylegesen felhasznált erőforrások volumene, jellege, összetétele viszonyítva a teljesített, ténylegesen megvalósított célokhoz. A hatékonyság fogalma nem azonos a hatásosság fogalmával. A hatásosság csak az eredmények mérésén alapul, míg a hatékonyság esetében az eredmények és a ráfordítások mérése együttesen történik.

	Mutató	Eredményesség	Hatékonyság
<b>Operatív cél</b>	Pénzügyi/fizikai output	Tényleges/tervezett output	Az output összehasonlítása a költséggel
<b>Specifikus cél</b>	Eredmény	Tényleges/tervezett eredmények	Az eredmény összehasonlítása a költséggel
<b>Átfogó cél</b>	Hatás	Tényleges/tervezett hatások	A hatás összehasonlítása a költséggel

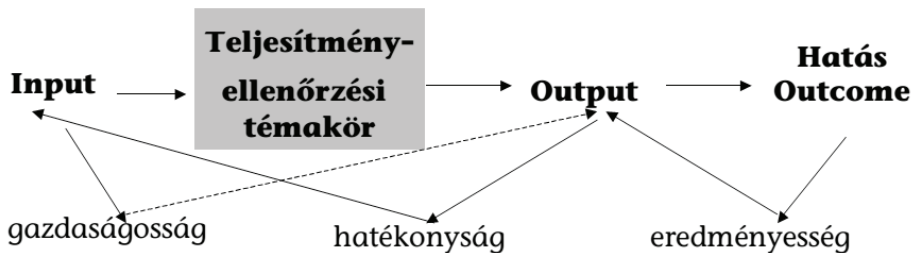
12. táblázat: Az eredményesség és a hatékonyság mutatói

KEMÉNY EMIL – KARSAINÉ DÖMDÖSI Éva (szerk.): *Módszertan a teljesítmény-ellenőrzéshez*. Állami Számvevőszék, Budapest, 2008. 16.

Az *eredményesség* fogalma a kitűzött célok megvalósításának mértékéeként vagy egy tevékenység outputja szándékolt és tényleges hatásának viszonyaként határozható meg. Ebben a meghatározásban – kiterjesztve a teljesítmény-ellenőrzés értelmezési tartományára – a hatás az operatív, a specifikus vagy az átfogó szinten keletkezett „végterméket” jelenti, amely lehet output, eredmény és hatás egyaránt. Míg a hatékonyság egy adott szervezet, rendszer, tevékenység vagy funkció megvalósításának módjára vonatkozó elvárást testesít meg, addig az eredményesség a következményeket, okozott hatásokat, a bekövetkező vagy éppen be nem következű hatásosságot hivatott jelezni. A tevékeny-

segek tervezett, célul kitűzött hatását hasonlítja össze a ténylegesen elért hatásokkal, tulajdonképpen a társadalmi célok és a közszolgáltatások outputjainak egymáshoz való viszonyát fejezi ki. Az eredményesség, a társadalmi hatás vizsgálatok fontos szem előtt tartani azt az időtartamot is, amely alatt a változás bekövetkezik (rövid, közép- és hosszú távon egyaránt értelmezett).

A *gazdaságosság* egy relatív hatékonysági mutató, amelyet önmagában nem lehet értelmezni. A gazdaságosság lényege, hogy az eredményt minél kisebb ráfordítással, illetve a ráfordítással minél nagyobb eredményt elérni.<sup>254</sup> Mindig több, legalább két változatot kell összehasonlítani, hogy megállapítható legyen, melyik a gazdaságosabb, értékelése különböző számítássorozattal történhet. Egy adott tevékenység ellátásához felhasznált erőforrások költségének optimalizálása a megfelelő minőség biztosítása mellett, tehát a tényleges ráfordítások minimalizálása értendő. A minimalizálás igénye nem azonosan értendő a legolcsóbb megoldással, ezért a ráfordításokat mindig a ténylegesen elért eredményekhez viszonyítva kell minősíteni. Fontos megjegyezni, hogy a gazdaságosabb termelés a ráfordítások hatékonyságát javítja, de mivel a jövedelemmel nincs közvetlen kapcsolatban, nem garantálja a jövedelmező gazdálkodást.



6. ábra: **Gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség**

KEMÉNY – KARSAI (szerk.): *Módszertan a teljesítmény-ellenőrzéshez*. Állami Számvevőszék, Budapest, 2008. 20.

A *jövedelmezőség* (rentabilitás) abszolút fogalom, egy tevékenység teljesítőképességét jelenti, amely megmutatja, hogy az adott tevékenység milyen eredményesen használja fel a rendelkezésére álló erőforrásokat. Jövedelmező az a tevékenység, amelynél a normál működés során jövedelem, nyereség (profit) képződik, vagyis a bevételek meghaladják a ráfordításokat. Tehát a jövedelmezőség szoros kapcsolatban áll a nyereséggel. Alapvetően tehát egy adott időszakban elért eredmény és a befektetett erőforrások arányát vizsgálja. Emellett számos más mutatót is figyelembe lehet venni a jövedelmezőség számításakor.

A *mérés* a jelenségekről való ismeretek megszerzésének egyik alapvető módszere. A mérés tervszerűen végrehajtott gyakorlati tevékenységek összessége, amelyekkel

<sup>254</sup> MAGYARY Z.: *Magyar Közigazgatás*, i. m. 136.



társadalmi, politikai, gazdasági, statisztikai stb. mennyiség nagyságának, arányának, stb. jellemzésére alkalmas. A mérés a kutatás, az elemzés, a termelés, az üzemeltetés, az elosztás nélkülözhetetlen eleme. A mérés feladata meghatározni azt a számértéket, amely megmutatja, hogy a mérendő mennyiség hogyan viszonyul az egységül választott mértékegységhez. A mérés eredményül a választott mértékegységben kifejezett értéket kapjuk. Ebben az esetben bukkan elő közvetlen mérési tevékenységként a számolás. A mérés számszerűsítéséhez mérőeszközt használnak. A mérőeszköz kiválasztása már elvileg helyes kell, hogy legyen!

Emellett fontos megjegyezni, hogy vannak mérhető és nem mérhető dolgok (*inponderábilisak*), illetve vannak összemérhető és össze nem mérhető dolgok (*inkomparábilisak*). Így a tudományok az általuk vizsgált tárgyak mérhetősége szempontjából nem azonos fajsúlyúak, de minden tudomány igyekszik megfelelő mérési technikát, tudományos módszert alkalmazni.

A *mérhetőség* és az *elemzés* egymástól elválaszthatatlan. A mérés eredményeinek célja az adatok olyan típusú felhasználása, melynek révén a hatékonyság, eredményesség jól mérhető, s ahogyan már jeleztük, a hatásvizsgálati elemzések segítségével konkrét javaslatok születnek a jobbításra. Külön hangsúlyozandó, hogy az *elemzés eredményei* közé tartozik a politikai pártatlanság, valamint a közép- és hosszú távú, illetve a lehető legszélesebb körű mellékes hatások tárgyilagos bemutatása és jellemzése. Végül, de nem utolsósorban: a mérés és a vizsgálat nélkül bármilyen számonkérés is értelmetlen.

A 21. század drámai változásokat hoz a gazdaságban és a társadalomban. A nemzetközi piacok növekvő összefonódásának, az új technológiák, az emberi tevékenységek erősödő tudásintenzitásának vagyunk tanúi nap mint nap. Az új kihívásokhoz a vezetés, irányítás, ellenőrzés, kormányzás hagyományos formái már nem elegendők. A hatékony jóléti állam és a fenntartható fejlődés nem csupán szlogen, hanem a megoldás kulcsa ahhoz, hogy a viszonylag magas jóléti kiadások ne vesszenek el egy gyenge teljesítményű ellátórendszerben, hogy olyan beruházások szülessenek, amelyeknek a gazdaságélénkítő hatása tudatosan magas, s hogy a növekedés-centrikusság minőségi megközelítésű legyen. Jóléti kiadásainkkal GDP/GNI arányosan az EU felső középmezőnyében vagyunk.

Más kérdés, hogy maga a hazai össztermék kicsi, aminek alapproblémáját fejletlenségünkben és az alacsony foglalkoztatásban látjuk, azaz a jó kormányzást – a szakpolitikák ki/átalakítását valahol e két területen kellene kezdeni.

## 4.1 Hatékonyság, optimalizálás

Az élet különböző területein, különösen pedig a gazdasági tevékenységeknél olyan döntések meghozatalára törekednek, amelyek valamilyen szempontból optimálisak, hatékonyak. Optimálisnak nevezzük például azt a döntést, amely lehetővé teszi, hogy a kívánt célt vagy célokat a legkisebb ráfordítással vagy pedig a legnagyobb haszonnal érjük el. A hatékonyság előbbi általános fogalmát az állami beavatkozásra is alkalmazni lehet/kell. A jogállami keretek között a jogállam igyekszik minden általa alkalmazott fogalmat jogi-

lag is értelmezni.<sup>255</sup> Az Alaptörvény XXVI. cikke rögzíti, hogy az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldások és a tudomány eredményei alkalmazására. A hatékonyság ugyanakkor számos más jogszabályban, témakörben is megjelenik: államháztartás, költségvetés, monetáris politika, köznevelés, felsőoktatás, hulladékgazdálkodás, közigazgatás stb.

A hatékonyság fogalma sokféleképpen értelmezett elvárás. Az állami beavatkozás hatékonysági fogalma kiemelt jelentőségű, hiszen nemcsak a közszféra egésze, hanem az egyes szabályozások vagy éppen az egyes intézkedés elsőszámú fokmérője. Más megközelítésben: annak, hogy az adott feladat és végrehajtásának módja mennyiben felel meg az előzetes előterjesztői és társadalmi elvárásoknak. A hatékonyság-fogalom túlmutat a legtöbbször használt ár–érték arányon, és épít a Magyar Zoltán által alkalmazott (eredményesség, gazdaságosság) fogalom kibontásra, és azt fejleszti tovább hat, pontosan értelmezhető elemre:<sup>256</sup>

- *Eredményes* a feladat végrehajtása, ha a kitűzött feladat az elvárt mértékben teljesítésre kerül. Külön vizsgálendő kérdés e körben a formális és az érdemi teljesítés.
- *Gazdaságos* a feladat végrehajtása, ha már nemcsak 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 végrehajtása, mert csak a legkritikább esetben hat kizárólag feladat tárgyára, és a hatás időben szükségesszerűen változhat, ennek megfelelően a hatékony feladat-végrehajtás esetén az időben, térben és a körülmények összességében nem idéz elő olyan változást, ami lerontja részben vagy egészben magát a feladatot, vagy az attól remélt eredményt (például egy intézkedés közvélemény általi fogadtatása, elutasítása, illetve aránytalan környezeti károk).
- *Biztonságos* (rugalmas) a feladat végrehajtása: ahhoz, hogy egy feladat valóban hatékonyan működjön, szükség van a megvalósítás tervezésére, ennek részeként 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 anélkül, hogy felesleges többlet erőforrásokat kellene készenlétben tartani.
- *Felügylhető* a feladat végrehajtása, ha az arra jogosult számára követhető és döntése szerint befolyásolható a folyamat. Ez a fogalmi elem magában fog-

---

<sup>255</sup> A már hatályon kívül helyezett Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm.rendelet 2. § 65. pontja szerint a hatékonyság: egy adott tevékenység során előállított termékek, szolgáltatások és egyéb eredmények, valamint az előállításukhoz felhasznált források közötti kapcsolat.

<sup>256</sup> *Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program* (MP 11.0). 2011. 18.

lalja a tevékenység átláthatóságának, uralásának és a számonkérhetőségének követelményét is.

- *Alkalmazkodó* (fejlődő) a feladat végrehajtása: a tervezés mellett a visszacsatolás szerepe is fontos a folyamatban, hiszen a folyamatos fejlődés, a javítás csak ebben az esetben kivitelezhető. Az adott feladat végrehajtása egy nagyobb folyamat részeként nyeri el értelmét, értékét, így figyelembe kell venni, hogy ebben az összefüggésben milyen hozadéka van, milyen hasznos, új megoldást, tapasztalatot hoz. Ezzel a hatékonyság tovább növelhető. Sőt elvárás – éppen a versenyképesség okán –, hogy igazán az a feladat-végrehajtási megoldás hatékony, amelyik fejlődésre képes, a lehetséges versengő megoldások közül a leggyorsabban, leghatékonyabban lehet jobbra tenni, ami az esetek többségében – hiszen a feladat-végrehajtás maga eszköz – nem jelent mást, mint az új viszonyokhoz történő optimális alkalmazkodást.

Az állami szektor hatékonyságának és hatásfokának javítása érdekében a kormányzati teljesítmény felmérésének szükségességét már régen felismerték. A 2008-ban kezdődött pénzügyi és gazdasági válságot követően azonban minden korábbinál nagyobb szükség van a pontos és jól időzített adatokra, melyek célja segíteni a kormányzatokat a tájékozott döntések meghozatalában arra vonatkozóan, hogy miként és mely területeken rangsorolják a kiadásokat, csökkentsék a költségeket, és segítsék elő az innovációt az államigazgatásban.<sup>257</sup> A 2011-ben indult Magyar Program keretében az Erekly Terv kiemeli, hogy a hatékony közigazgatás szervizrendszerének legfőbb jellemzője, hogy rendben tartott, amely az alábbi szempontoknak való megfelelést jelenti: annyi és olyan jogállású szervezet áll rendelkezésre, ami a hatékony feladat-végrehajtáshoz elégséges; a belső működés, nyilvántartás egymáshoz való viszonya tisztázott és elfogadott; a szervezetek felszereltek, az ehhez szükséges anyagi és személyi erőforrás rendelkezésre áll.

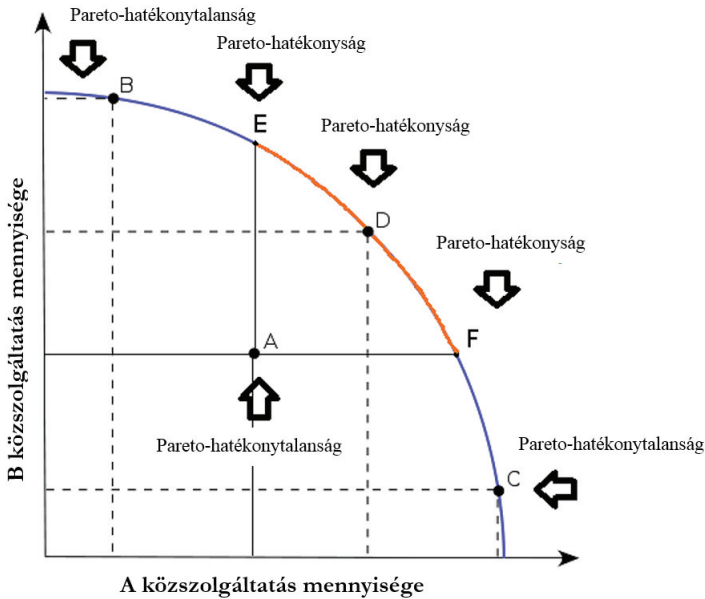
Az állami beavatkozás társadalmi, (nemzet)gazdasági hatékonyságát számos szerző vizsgálta, a tanulmány kiemeli Vilfredo Pareto, Léon Walras, Nicholas Kaldor, John Hicks, Kenneth Arrow és Gerard Debreu nevét, kutatási eredményeit.

Amikor egy gazdaságban nem létezik olyan helyzet, amelyben egyik szereplő sem növelheti hasznosságát anélkül, hogy másvalakie ne csökkenne, akkor a gazdaság a *Pareto-optimum* (más néven Pareto-hatékonyság) állapotában van.<sup>258</sup> Ezt a tételt az egész társadalomra, nemzet- vagy akár nemzetközi gazdaságra is alkalmazhatjuk. Eszerint a javak olyan eloszlása valósul meg, amelyet az egyének maguk végeznek el választási cselekvéseikkel, és amely megfelel egy szigorú kritériumnak: ebben az optimumban az egyén csak az által juthat kedvezőbb helyzetbe, ha mástól valamit elvesz. Másként kifejezve: a jólétet növeli minden olyan cselekvés, amely a gazdaságnak legalább egy szubjektumát

<sup>257</sup> OECD: *Government at a Glance*. Kormányzati körkép. OECD, 2011.

<sup>258</sup> Lásd: CIRILLO, R.: *The Economics of Vilfredo Pareto*. Franck Cass and Company Limited, 1979. Ez termelésre átfordítva az jelenti, hogy nincs olyan output kombináció, amelyben oly módon nagyobb legalább az egyik termék mennyisége, hogy közben egyetlen másik termék mennyisége sem kisebb az eredetnél.

kedvezőbb helyzetbe hozza, de senkinek sem rontja el a helyzetét. Ennek megfelelően *Pareto-javítást* hajtunk végre akkor, amikor egy gazdaságban a javaknak a gazdasági szereplők közötti elosztását úgy változtatjuk meg, hogy legalább egy szereplő jólétét javítjuk anélkül, hogy bárki más jóléte csökkenne. Egy elosztás akkor *Pareto-hatékony*, ha nem végezhető rajta Pareto-javítás. Ennek megfelelően a hatékonyság szemszögéből az állami beavatkozás akkor szükséges és igazolható, ha a társadalom egészére nézve Pareto-javítást eredményez, azaz megközelíti vagy eléri az optimális állapotot.



6. ábra: **Pareto-hatékonyság**

A Szerző átdolgozása az [www.economicsonline.co.uk](http://www.economicsonline.co.uk) Pareto efficiency alapján

Ezzel összefügg a Léon Walras szerinti egyensúly, amely egy általános egyensúly – vagyis a gazdaság olyan állapota, amelyben minden piac egyensúlyban van – az alábbi tulajdonságokkal:

- a piacok mindegyike versenyzői piac,
- nincsenek tranzakciós költségek,

a fogyasztók preferenciái nem függenek más gazdasági szereplők fogyasztásától, vagyis nincsenek externáliák (külső gazdasági hatások).

A szabad verseny feltételei szerint működő rendszerben tendencia van olyan egyensúly kialakulására, ami létrehozza a maximális effektív hasznosságot, s ahol az áruk és szolgáltatások értékének arányai ritkaságuk arányainak felelnek meg.<sup>259</sup> A tétel kimondja,

<sup>259</sup> WALRAS, LÉON: *A tiszta politikai gazdaságtan elemei, avagy a társadalmi gazdagság elmélete*. 1874.; Uő.: *Egy gazdasági és társadalmi elmélet vázlatja*. 1898. In: Bekker Zsuzsa: *Alapművek, alapirányzatok I.* AULA Kiadó, Budapest, 2000. 243–264.

hogyan a javak bármely kezdeti elosztásán alapuló walrasi egyensúly Pareto-hatékony.<sup>260</sup> A javak kezdeti elosztását kell úgy kialakítani, hogy a létrejövő egyensúly a számunkra legkedvezőbb végső elosztás legyen.

A *jóléti közgazdaságtan két tétele* a gazdaság walrasi egyensúlyára, valamint a javak társadalmon belüli elosztásának Pareto-hatékonyságára vonatkozó két állítás. A két tételt az 1950-es években két amerikai közgazdász, Kenneth Arrow és Gerard Debreu dolgozta ki. Bebizonyították, hogy a versenyzői piac mechanizmusai által létrejött egyensúly bizonyos feltételek (például walrasi egyensúly) megléte esetén Pareto-hatékony, valamint hogy bármely Pareto-hatékony elosztás létrehozható a versenyzői piac segítségével.<sup>261</sup> Az első tétel szerint a versenyzői piac az előbb felsorolt feltételek teljesülésekor mindig olyan elosztást hoz létre, amely esetén bármely gazdasági szereplő jóléte csak úgy növelhető, hogy közben más szereplő(k) jóléte csökken. A második tétel szerint bármely Pareto-hatékony elosztás létrehozható egy kezdeti jószágelosztás walrasi egyensúlyaként, ha a fogyasztók preferenciái konvexek. Vagyis arra, hogy Pareto-hatékony és egyben erkölcsi vagy társadalmi szempontból a legigazságosabb végső (egyensúlyi) elosztást hozzuk létre, a versenyzői piac alkalmas – csak a javak kezdeti elosztását kell úgy kialakítani, hogy a létrejövő egyensúly a számunkra legkedvezőbb végső elosztás legyen. Ennek következménye, hogy a csak a javak társadalmon belüli elosztását megváltoztató adók, például a vagyonadó hatékonyabb és igazságosabb végső elosztást eredményeznek, mint a forgalmi vagy jövedelemadók. Ez utóbbiak ugyanis a gazdasági szereplők döntéseitől függenek, így – tranzakciós költségekkel – torzítják a versenyzői piac mechanizmusait, megakadályozva a Pareto-hatékony egyensúly kialakulását. Ebből egyértelműen következik, hogy a rendszer nem lehet mindenki számára igazságos is, hiszen elvben végtelen sok Pareto-hatékony elosztás lehetséges, amelyek igazságossága között nagy különbségek lehetnek. Már Pareto is azt állította, hogy a megtermelt javak 80%-a a társadalom 20%-ához kerül a társadalomra jellemző vagyoneelosztás során. Az igazságosság kérdésének megítélése pedig nem a közgazdaságtan feladata, hanem inkább erkölcsi, jogi, filozófiai kategória.

A Pareto-hatékonyság merevségével elégedetlen közgazdászok bevezették a *potenciális Pareto-javítás* fogalmát, vagy más néven *Kaldor–Hicks féle hatékonyságot*.<sup>262</sup> A politika számára ugyanis nem lenne előnyös, ha kizárólag Pareto-hatékony döntéseket hozhatnának, és kártérítés, kártalanítás hiányában a vesztesek megvétózhatnak az ilyen rendelkezéseket. Ebbe az új fogalomba olyan változ(tat)ások is beleférnek, amelyeknek vannak vesztesei is, azzal a feltétellel, hogy a nyertesek többet nyerjenek, mint amenny-

<sup>260</sup> DAAL, J. Van: *The Equilibrium Economics Of Leon Walras*. Routledge, 1993.

<sup>261</sup> ARROW, Kenneth – DEBREU, Gerard: *Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy*. *Econometrica*, 1954. July; *Landmark Papers in General Equilibrium Theory, Social Choice and Welfare* Selected by ARROW, Kenneth & DEBREU, Gerard, 2001.

<sup>262</sup> KALDOR, Nicholas (Miklós??): *The economics and politics of capitalism as a dynamic system*. Oxford University Press, 2003.; HAGEMANN, Harald – HICKS, John – HAMOUDA, O. F.: *The legacy of Hicks: his contribution to economic analysis*. Routledge, 1995.

ZERBE, Richard O.: *Economic efficiency in law and economics*. Edward Elgar Publishing Limited, 2001.

nyit a vesztesek veszítenek.<sup>263</sup> Így elméletileg a nyerteseknek megvan a lehetőségük arra, hogy kárpótolják a veszteseket, de a kompenzációnak nem kell ténylegesen megtörténnie.<sup>264</sup> A társadalom jóléte összesített szinten javul, továbbá ha egy alkufolyamat során a nyertesek felajánlják a veszteseknek nyereségük egy részét, hogy azok is elfogadják a helyzetet, akkor kialakulhat olyan végállapot, mely az eredeti állapothoz képest már Pareto-javításnak minősül.

Bonyolult problémák esetében optimális döntést azonban csak akkor lehet megvalósítani, ha a tervvariánsok kidolgozásakor tudományos módszereket használnak. Az *operációkutatás* az a tudomány, amely az optimális döntések előkészítésében matematikai módszereket használ fel. Az operációkutatás szóban az operáció hadműveletre utal, elsőként 1938-ban alkalmazta a brit légierő egy radarfigyelő rendszer kiépítésére. A második világháborúban a Nagy-Britannia, az USA és a Szovjetunió által alapított Operational Research Sections-ben többek között a hajók optimális száma, a hajókonvojok védőkíséretének mérete vagy a szőnyegbombázás sűrűsége és kiterjedése. A háború után az operációkutatás bevonult a gazdaságba, ahol is arra alkalmazták, hogy minimalizálja az adott cél elérésének költségét, vagy duálisan, maximalizálja az adott eszközökkel elérhető célt. Ma a modern mérnöki tudományokban, a közgazdaságtanban (készletgazdálkodási problémák), a gazdasági informatikában is hasznosítják, továbbá összekapcsolódott a játékelmélettel. Meg kell jegyezni, hogy az operációkutatás csak a döntés-előkészítés eszköze, nem egyenlő magával a döntéssel, így az embert nem iktathatjuk ki a döntési folyamatból. Az operációkutatás legfontosabb részterületei a lineáris, az egész értékű és a nemlineáris programozás. Egyaránt támaszkodik a vektoranalízisre, a mátrixszámításra, a gráfelméletre és a sztochasztikára.

A lényegi feladat az életből vett probléma matematikai modellezése. Az operációkutatás sok gyakorlati problémájára léteznek számítógépes megoldó programcsomagok (Solver, WinGulf). Az operációkutatás egyik legfontosabb része a matematikai programozás, amelynek három nagy területe: i) lineáris programozás, ii) nemlineáris programozás, iii) diszkrét programozás. Lényege, hogy az alapprobléma általános alakjában meghatározott

$$f_i(\underline{x}) \leq b_i, \quad i = 1, 2, \dots, m, \quad \underline{x} \in \mathbb{R}^n$$

<sup>263</sup> STRINGHAM, Edward: *Kaldor-Hicks Efficiency and the Problem of Central Planning*. The Quarterly Journal of Austrian Economics, Vol. 4, 2001/2. 41–50.

<sup>264</sup> COOTER, Robert – ULEN, Thomas: *Jog és közgazdaságtan*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2005. 58.

Példaként tegyük fel, hogy egy zárt gazdasági rendszerben összesen két szereplő van (A és B), és 100 forint elosztható vagyon. Összük el kezdetben ezt a vagyont A és B között úgy, hogy a szereplők rendre 20 és 80 forintot kapnak. Más forrásból helyezzünk a rendszerbe további 10 forintot, és osszuk újra a vagyont olyanképpen, hogy A 31 forintot, B pedig 79 forintot kap. Látható, hogy ez a változás nem Pareto-javítás, hiszen B jóléte romlott. Am K-H értelemben javítottunk a hatékonyságon, mert a társadalom jóléte összesített szinten javult, továbbá alkufolyamat során kialakulhat olyan végállapot, mely az eredeti állapothoz képest Pareto-javításnak minősül. A szereplő felajánlhat B-nek 1 és 21 forint közötti összeget azért, hogy B szereplő elfogadja helyzetét.

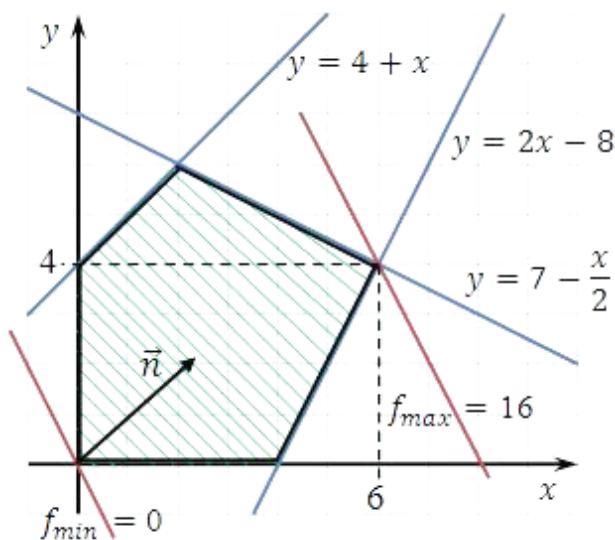
feltételek mellett meghatározandó egy  $f(x)$  függvény maximuma vagy minimuma és legalább egy szélsőértékhelye ( $\mathbb{R}^n$  az  $n$ -dimenziós euklideszi tér). A feltételi függvényekre és a célfüggvényre bizonyos megszorításokat téve más-más matematikai programozási problémához jutunk. Ha a feltételi függvények és a célfüggvény lineárisak, akkor lineáris programozási problémáról beszélünk. Ha a feltételi függvények, illetve a célfüggvény között vannak nemlineárisak is, a problémát nemlineáris programozási problémának nevezzük. Ha a feltételi függvények és a célfüggvény konvexitását (konkávítását) követeljük meg, akkor az úgynevezett konvex programozási problémákat nyerjük. Ha pedig a feltételi függvények és a célfüggvény szeparábilisek, azaz felírhatók egyváltozós függvények összegeként, akkor a dinamikus programozási problémakörhöz jutunk. A matematikai programozási problémákat osztályozhatjuk aszerint is, hogy a változók, a paraméterek között vannak-e valószínűségi változók vagy sem. A valószínűségi változókat tartalmazó problémákat sztochasztikus programozási problémáknak, a valószínűségi változókat nem tartalmazókat pedig determinisztikus problémáknak nevezzük.

A *lineáris programozás* esetében a feltételi függvények és a célfüggvény is lineárisak, matematikai modellje:

$$\begin{aligned} a_{i1}x_1 + \cdots + a_{in}x_n &\leq b_i, & i \in I_1 \\ a_{j1}x_1 + \cdots + a_{jn}x_n &= b_j, & j \in I_2 \\ a_{k1}x_1 + \cdots + a_{kn}x_n &\geq b_k, & k \in I_3 \\ x_l &\geq 0, & l \in L \subseteq \{1, 2, \dots, n\} \\ \min\{c_1x_1 + c_2x_2 + \cdots + c_nx_n\} \end{aligned}$$

feltételek mellett meghatározandó a célfüggvény ( $c_1x_1 + c_2x_2 + \dots + c_nx_n$ ) minimuma vagy maximuma és legalább egy szélsőértékhelye. A gyakorlatban előforduló problémák többsége olyan, hogy a vektorok komponensei csak nemnegatívok lehetnek. A lineáris programozás gyakori felhasználási területei az úgynevezett szállítási, termelési feladatok, ráfordítás, kapacitás-elosztás, kínálat, igényfeltárás stb. Grafikus megoldást az  $n = 2$  esetben egyszerű használni,  $n \geq 3$  esetén már csak algebrailag kezelhetők ezek a problémák. Mindezek miatt fontos kérdés az, hogy egy lineáris programozási feladat feltétel-rendszere által meghatározott konvex poliéder hogyan lehet algebrailag megadni, illetve annak minimumát vagy maximumát meghatározni. A választ Motzkin–Goldman tétele adja meg, amelyet Leonid Kantorovich fejlesztett tovább 1939-ben, majd polinómokra Leonid Khachiyan 1979-ben. Egy konvex poliéder (általánosabban: egy konvex halmaz) extrémális pontján (másképpen: csúcspontján) olyan pontot értünk, amelyik nem belső pontja egyetlen olyan valódi szakasznak sem, amely szakasz végpontjaival együtt a konvex poliéderhez tartozik. A tételt felhasználva a lineáris programozási probléma ( $Ax = b$ ;  $x \geq 0$ ) által meghatározott konvex poliéder (ha nem üres halmaz) azon extrémális pontja, amelyben a lineáris függvény felveszi a poliéder felett a maximumát (vagy alatt a minimumát), vagy megmutatandó, hogy a feltételek által meghatározott konvex poliéder felett (alatt) a lineáris függvény felülről (alulról) nem korlátos. A lineáris programozási feladat megoldását véges sok pont vizsgálata segítségével adhatjuk meg. Meg kell azon-

ban jegyeznünk, hogy még ez is komoly feladat, mert egyrészt elő kell tudni állítani az extrémális pontokat, másrészt az extrémális pontok száma is lehet olyan nagy (persze véges), hogy a gyakorlati kivitelezés nem valósítható úgy meg, hogy minden extrémális pontot előállít. Kiszámítjuk ezeknél a célfüggvény értékét, majd kiválasztjuk közülük az optimumot szolgáltatót. A szimplex módszer az, amely az előbbi eredményeket is felhasználja, s amelynek segítségével a lineáris programozási problémát meg lehet oldani. A szimplex módszer lényege geometriailag a következőképpen fogalmazható meg: ki kell indulni a feladat feltételrendszer által meghatározott konvex poliéder egyik extrémális pontjából, majd kiszámítani az ebben a pontban adódó célfüggvényértéket. Ezt követően el kell dönteni, hogy ez a megoldás optimális-e, vagy hogy van-e egyáltalán véges optimum érték. Ha egyikre sem lehet választ adni, át kell térni egy olyan szomszédos extrémális pontra, amelyhez tartozó célfüggvényérték nem kisebb, mint amekkora a korábbi volt. Ezt az eljárást mindaddig kell folytatni, amíg vagy meg nem kapjuk az optimális megoldást, vagy ki nem mutatjuk, hogy nincs véges optimum érték.<sup>265</sup>



7. ábra: A lineáris programozás grafikus ábrázolása

Forrás: <http://mathhelpforum.com>

A nemlineáris programozási feladatokat általános alakban a következőképpen lehet fogalmazni:

$$g_i(\underline{x}) \leq b_i, \quad i = 1, 2, \dots, m$$

$$\underline{x} \in \mathbb{R}^n$$

<sup>265</sup> Lásd bővebben: GLEVITZKY Béla: *Operációkutatás I–II*. Debreceni Egyetem Informatikai Intézet, Debrecen, 2003.



feltételek mellett kell meghatározni az  $f(x)$  célfüggvény maximumát vagy minimumát. Eddig nem találtak olyan algoritmust, amellyel az ilyen általánosan megfogalmazott feladatokat meg lehetne oldani. Ugyanakkor azonban, ha a  $g_i(x)$  és az  $f(x)$  függvényekre bizonyos megszorításokat teszünk, már matematikailag kezelhető feladatok adódnak. Ezek a megszorítások ugyan speciálisabbá teszik a problémát, de azok a gyakorlatban még jól használhatók lesznek. A gyakorlati életben előforduló nemlineáris programozási problémák legtöbbször ugyanis olyanok, hogy a feltételeknek eleget tevő vektorok összessége konvex poliédert határoz meg, és csak az  $f(x)$  célfüggvény nemlineáris. Ezeknél a problémáknál az esetek többségében a szimplex módszer valamelyik változatának alkalmazásával egy egzakt vagy pedig közelítő megoldást nyerhetünk:<sup>266</sup>

- A *hiperbolikus programozás* esetében a korlátozó feltételekben szereplő függvények lineárisak, a célfüggvény pedig lineáris törtfüggvény.<sup>267</sup> Ilyen típusúak azok a gazdasági feladatok, amelyeknél a különböző aktivitások az erőforrásokból mennyiségükkel arányos részt kötnek le, és amelyeknél egy fajlagos mutatószám extrémumát, rendszerint a hozamok és ráfordítások legkedvezőbb arányát kell meghatározni.
- A *kvadrátikus programozás* célfüggvényei másodfokúak, a gazdasági életben portfólió- és tőkebefektetések elemzésekor használják. Ezek a feladatok közvetlenül nem oldhatók meg a szimplex módszerrel, mivel az optimum nem biztos, hogy csúcspont; ehhez előbb vissza kell őket vezetni lineáris programozási feladatokra.<sup>268</sup>
- A *dinamikus programozás* elsősorban a gazdasági életben előforduló optimalizálási problémák megoldására alkalmas módszerek egyike.<sup>269</sup> Ezeknél a problémáknál a célfüggvénynek szeparábilisnek, azaz egyváltozós függvények összegeként előállíthatónak kell lennie. Ez a módszer azt a tényt használja ki, hogy az ilyen optimalizálási problémák n-lépéses döntési problémaként kezelhetők.
- A *sztochasztikus programozás* tárgyát olyan feltételes szélsőérték-számítási feladatok képezik, amelyekben a feltételi paraméterek vagy a megoldás komponensei, esetleg mindkettő valószínűségi változók. A sztochasztikus szélsőérték-feladatok vizsgálatának, kezelési módjai lényegesen különböznek attól függően, hogy a feladat feltételi paramétereire vonatkozó információt egyszerre vagy részletekben, két vagy több ütemben kapjuk meg. A sztochasztikus modell felállításakor tehát fontos tudni azt, hogy egyetlen, nem korrigálható döntést kell-e hozni, vagy az információ felhalmozódásának mértéke szerint lehetséges a döntés egyszeri vagy néhányszori kiigazítása. Ennek megfelelően beszélhetünk egy-, két- vagy többlépcsős sztochasztikus programozási problémáról.

<sup>266</sup> GLEVITZKY B.: *Operációkutatás I–II.* I. m.

<sup>267</sup> MARTOS Béla: *Hiperbolikus programozás.* Matematikai Kutató Intézet Közleményei, 1960.

<sup>268</sup> WOLFE, Philip: *The Simplex Method for Quadratic Programming.* Econometria, 1959.

<sup>269</sup> BELLMANN, Richard: *Dynamic programming.* Dover publications, 1957.

A *diszkrét programozás* témakörébe olyan matematikai programozási problémák tartoznak, amelyeknél a változók egy része (akár az összes is) csak véges sok vagy megszámlálhatóan végtelen sok értéket vehet fel. Mind a korlátozó feltételekben szereplő függvények, mind pedig a célfüggvény lehetnek nemlineárisak is. Az irodalomban szokták még erre az egészértékű programozás elnevezést is használni, mivel minden tiszta diszkrét programozási feladathoz meg lehet konstruálni olyan vele ekvivalens feladatot, amelyben a változók csak egész értékeket vehetnek fel.

## 4.2 Növekedés – abszolút és relatív

Napjainkban mindjobban előkerül a gazdasági növekedés és fejlődés egymáshoz való viszonya. Jóllehet gyakran azonos fogalmakként használják, a két szó nem szinonim jelentésű. A zavart az szokta okozni, hogy korábban évtizedeken át a hazai és kelet-európai hivatalos retorikában a kettő azonosnak minősült, sőt a mindenáron mennyiségi szemlélet elsőbbsége megkérdőjelezhetetlen volt nemcsak a három- és öt éves tervek idején, de még a Kádár-korszak második szakaszában is. Erre jó példa a Szovjetunió, amely a gazdaságban rendszerint a kibocsátott mennyiségre koncentrált, háttérbe szorítva a minőségi fejlődés lehetőségeit. Mennyiséget és mennyiséget! – volt a cél, a mérhetőség egyszerű volt, s valóban, a mennyiség néha tényleg pótolta a minőséget.<sup>270</sup> Az átjárhatóság a filozófiában is ismert: a mennyiség átcsap a minőségbe. A változások között a gazdasági változás mint állatorvosi ló a kérdéskör valamennyi problematikáját tudja hozni, sőt irányadó kormányzati retorikával a tömegekkel különleges lupékon tudja szemléltetni. Utóbbi természetesen már politika.

Napjainkra a közgazdasági irodalomban klasszikus mennyiségi növekedést felváltotta a minőségcentrikusabb fejlődés-szemlélet, a fejlett országokban mindenképp, de a világ más részein is mindinkább rájönnek arra, hogy a növekedés mennyiségi erőltetésének hosszú távon ma már inkább hátrányai, mint előnyei vannak. De nem szabad elfeledni, hogy a harmadik világ számos országa még gazdasági kibontakozása kezdetén tart, s ennek alapján vallja, hogy eleinte mindenáron csak mennyiségi változás kell, ez a fölzárkózás legbiztosabb kulcsa. Ugyanakkor a minőségi szemlélet azonnali alkalmazása még az elmaradottnál is később olyan túlfeljesztések leépítését tehetné elkerülhetővé, ami nagyban növelné a hatékonyságot és a gazdaságosságot. De az egyik a ma, a másik a holnap érdeke.

A *növekedés* klasszikus értelemben egy előző időszakhoz történő mennyiségi viszonyítást jelent, esetünkben azt, hogy a bázisidőszakhoz képest jellemzően százalékban megadva mennyivel nőtt a gazdaság vagy annak egy meghatározott része. A gazdaság fogyasztási, szükségletkielégítési lehetőségeinek bővülését, azaz a társadalom nemzeti

---

<sup>270</sup> Jó példa erre a 2. világháborús tankgyártás, ahol a német Tigrisekből még 2000 darab sem készült, de a fegyverzetében és páncélozottságában sokkal gyengébb T 34-ből 60 000. Utóbbiak nyertek.

kibocsátásának bővülését, a nemzet anyagi gazdagodását jelenti. A növekedés extenzív, ha abból következik, hogy a kibocsátáshoz több erőforrást használnak fel; intenzív, ha alapvetően a rendelkezésre álló erőforrások jobb, hatékonyabb, eredményesebb kihasználásából származik.

A *fejlődés* inkább minőségi jellegű (például a gazdasági szerkezet átalakulása, fokozódik a gazdasági termelékenység), bár annyiban hasonló, hogy szintén egy alapidőszakhoz viszonyít. Az érték meghatározottság akkor kapcsolódik egy folyamat értelmezéséhez, amikor a változás fogalma helyébe a fejlődés kerül. Ugyanaz a tényszerű változás ugyanis többféleképpen értelmezhető (a gyors népességnövekedést például éppúgy lehet fejlődési tényezőként, mint kríziselemként értelmezni).<sup>271</sup> Nehezíti a fogalom meghatározását, hogy jellemzően nem egy könnyen mérhető mennyiségi, hanem soktényezős minőségi fogalomról van szó. A fejlődés két elem, a növekedés és a struktúraváltozás együttese, új minőségeket létrehozó folyamat. A gazdasági fejlődéssel már régóta számos közgazdász foglalkozik. Adam Smith a vállalkozásokban és a verseny szabadságában látta a fejlődés motorját. Később inkább az innovációt tartották fontosnak (Joseph Schumpeter), majd a neoklasszikus irányzat a természeti erőforrásokra és a technikai fejlődésre helyezte a hangsúlyt. Napjainkban a kutatás és fejlesztés, innováció és a tudományos műszaki előrejutás vált a meghatározóvá. Gazdaságilag fejlettnek nevezhető egy ország, ha az adott történelmi szakaszban elér egy természeti, társadalmi és gazdasági színvonalat.

A két fogalom között azonban nem feltétlen a korreláció: növekedés nélkül is lehet fejlődés és fordítva, bár a kettő jellemzően együtt szokott járni. A fejlődés és a növekedés különbözőségét tükrözi az a tömör megfogalmazás, hogy mindkettő változást jelent, a növekedésben a mértékek, a fejlődésben az értékek változnak. Példával illusztráljuk: Ha egy gazdaságban egy év alatt a hazai össztermék (GDP) nem bővül, de a nemzetgazdaság ágazati szerkezete modernizálódik, mert innovatív ágazatok erősödtek, míg tradicionális ágazatok sorvadtak, akkor fejlődésről beszélünk. Ha nő a hazai össztermék, de a gazdaság szerkezete romlik, akkor a növekedés ellenére visszafejlődés történik. Mérőeszközei közé tartozik többek között a GDP és annak változása, a fogyasztói árindex vagy a folyó fizetési és külkereskedelmi mérleg változása.

A szakirodalom használja a *növendék gazdaságok* (infant economies) kifejezést, „ami napjainkban a fejlettebb országok által egyoldalúan nyújtandó, vizonzás nélküli kereskedelmi kedvezményekre és segélyekre átmenetileg (megerősödésükig) rászoruló kevésbé fejlett gazdaságokat, a legtöbb fejlődő ország gazdaságát jelölik”.<sup>272</sup> Ugyancsak ennek analógiájára léteznek a növendék ágazatok (infant industries), „a kevésbé fejlett országoknak azok a még csak felfejlődő, nem kellően versenyképes iparágai, amelyek átmenetileg, megerősödésükig az exportcikk versenyében állami védelemre,

<sup>271</sup> NEMES NAGY József: *A tér a társadalomkutatásban*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 1998. 236–237.

<sup>272</sup> SZENTES Tamás: *Világgazdaságtan I.* Aula Kiadó, Budapest, 2005. 855.

támogatásra szorulnak, protekcionista intézkedések, vámvédelem, „nevelővám” alkalmazását kívánják meg.<sup>273</sup>

A gazdaság hatékony működése és az állami beavatkozás közötti összefüggés a kapitalizmus megjelenése óta alapproblémája mind a jog-, mind a gazdaságtudománynak. Mennyire és meddig érdemes a köz életébe beavatkozni? Mikor leghatékonyabb az állami beavatkozás? Egyértelmű válasz máig sincs. Egy ország gazdasági növekedését a GDP, a hazai össztermék változásában mérjük. Az illetékes független szerv, a Központi Statisztikai Hivatal és annak adatfeldolgozó rendszere is akár 0,5–1,0%-ot tévedhet, ugyanennyi lehet még transzferek számbavétele és időbeni eltolódása miatt. Ebből következik, hogy 1-2%-os hibahatár belefér, azaz a gazdasági növekedés ilyen mértékű éves változását a 0 körüli érték esetén akár mindháromnak lehet minősíteni, természetesen nem egyszerre. (Ilyen történik egyébként az utóbbi években a magyar gazdaság megítélésénél is.)

Mit szükséges vizsgálni, hogy az állam hatékonyan járul-e hozzá a növekedéshez és fejlődéshez? Mindenekelőtt a légkör: bizalom a vállalkozások és a lakosság részéről. Egészséges gazdasági várakozás, hit a stabil kormányzatban, hit a vállalkozásbarát adópolitikában, illetve bővülő szociálpolitikában. A hit mellé pénz is kell, azaz a megtakarításoktól a beruházások–befektetések irányába kell fordulni. Meg kell jelennie az államnak is mint legnagyobb befektetőnek. Az egészségesen irányított fogyasztásnövelés keresletélnkülést eredményez, ami végső soron a termelés fellendítéséhez vezet. Ha ez spirálisan működik, már meg is van a tartós fellendülés alapja. Ha a piac magától létrehoz egy egészséges fejlődést az ágazatokon belül, az államnak semmi dolga. Ha nem, akkor viszont szükséges egy ágazati politika, kijelölve a szolgáltatások, ipar és mezőgazdaság kiemelt alágazatait s azok fejlesztésének útját. Vizsgálandó az egyensúly és a növekedés viszonya, lehet-e egyensúlytalanság árán növelni? Mi szolgálja jobban a nemzet érdekét? Ugyanez vonatkozik a monetáris és reálfolyamatokra, a gazdasági nyitottságra vagy elzárkózásra, a teljes foglalkoztatásra – megannyi dilemma, egyértelműen helyes válasz nélkül.

Az államteljesítmény másik mérési lehetősége a *verseny*. A világ minden országa fejlődni akar, evidens, hogy a megmértetés egyik legjobb eszköze a többiekkel való hasonlítás. Érdekes módon a közgazdasági szakirodalom a nemzeti szintű versenyképességgel igazán csak az 1980-as évek vége óta foglalkozik. A nagy átütést Michael Porter hasonló című könyvének megjelenése adja.<sup>274</sup> A fogalom nem a másik kiütését, kiszorítását jelenti (győzelem), hanem a versenyben való részvételre az alkalmasságot, azaz csupán a helyezési esélyt. A kormányzati munka megítélésénél ez nem a részpiacokat jelenti, nem is a regionális, vállalati<sup>275</sup> vagy ágazati szférát, hanem a nemzetgazdaságok

<sup>273</sup> SZENTES T.: uo.

<sup>274</sup> PORTER, Michael E.: *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, 1990.

<sup>275</sup> A multinacionális vállalatok megjelenésével természetesen egy köztes szereplő is ide illik, esetekben egy-egy ilyen TNC lényegesen nagyobb, mint egy nemzetgazdaság. Kormányzati önállósága is van: ahogy egy állam dönt, hogy milyen gazdaságpolitikai intézkedéseket hozzon, ugyanúgy a TNC is határoz abban, hogy melyik országban milyen szintű termelést folytat.

szintjét, azok világgazdasági szerepét. Porter nemzeti gyémántként elhíresült modelljében a versenyképesség négy pólusa a termelési tényezőfeltételek, a keresleti feltételek, a versenyképes iparok és a vállalati stratégia. Szerinte a tapasztalatok nem bizonyítják, hogy a kormányzati politikának meghatározó szerepe lenne a versenyképesség tekintetében. Véleményünk szerint ez hibás, ebben a logikában a kormányzat hibás döntései esetén felmentést kap, jó irányítás esetén pedig a piacra fogjuk érdemeit.

Egy ország világgazdasági versenyképessége a következőképpen értelmezhető:<sup>276</sup>

- a fejlődés más országokhoz viszonyított dinamikában,
- a versenyképes termékeket előállító, más országokban beruházásaikkal tulajdonosi, ellenőrzési pozíciót szerző TNC-k „hazai bázisáva” válás képességében,
- a vállalatok működése számára megfelelő környezet biztosításában,
- a világ összexportjában való részesedésben,
- a világgazdasági pozíció javításában.<sup>277</sup>

Ismét egy másik versenyképességi mutató az ENSZ Szociális Fejlesztési Kutató Intézete (United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD)<sup>278</sup> által 1970-ben kidolgozott fejlettségi index, a maga 18 mutatószámával (9 gazdasági – 9 társadalmi),<sup>279</sup> ezek egyike sincs közvetlen összefüggésben az állami irányítással, de közvetetten mindegyiknél megtalálható a kapcsolat:

- várható élettartam,
- 20 ezer főnél nagyobb lakosú települések aránya,
- az egy főre jutó napi állati fehérjefogyasztás,
- a közoktatásba iratkozottak aránya,
- a szakképzésben részesülők a 15–19 évesek között,
- lakásellátottság: az egy szobára jutó személyek száma,
- 1000 főre jutó napilapok példányszáma,
- 1000 főre jutó telefonok száma,
- 1000 főre jutó rádiók száma,
- a szolgáltató szektor aránya,
- mezőgazdasági munkatermelékenység,

<sup>276</sup> SZENTES T.: *Világgazdaságtan I.*, i. m. 855.

<sup>277</sup> SZENTES Tamás: *Fejlődés-gazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, 2011. 420.

<sup>278</sup> Az 1963-ban alapított ENSZ Szociális Fejlesztési Kutató Intézete – autonóm intézmény – a fejlettségre ható, szociális dimenzióval rendelkező időszakos fejlesztési problémák kutatásával foglalkozik. Az Intézet abban segíti a kormányokat, a fejlesztési ügynökségeket, a civil szerveződések és a tudósokat, hogy jobban megértsék: a gazdasági és szociális változásokra vonatkozó fejlesztési politika és fejlesztési folyamatok hogyan hatnak a különböző társadalmi csoportokra. Az UNIRISD tevékenységét teljes mértékben önkéntes hozzájárulásokból fedezi, éves működési költségvetése megközelítően 4 millió dollár. A 2006-ban több mint 2,8 millió dollárnyi hozzájárulást, valamint 1,3 millió dollárt meghatározott projektekre.

<sup>279</sup> UNRISD: *Contents and Measurement of Socio-Economic Development: An Empirical Enquire*. (Prepared by MCGRAHANAN, D. – RICHARD-PROUST, C. – SOVANI, N. V. – SUBRAMANIAN, M.) Report No. 70.10. UN.

- az agrárfoglalkoztatottak aránya,
- az egy főre jutó elektromos energiafogyasztás,
- az egy főre jutó acélfogyasztás,
- az egy főre jutó szénenergia-fogyasztás,
- a feldolgozóipar aránya a GDP-ben,
- az egy főre jutó külkereskedelmi forgalom értéke,
- a bérből és fizetésből élők aránya.

Ezen a helyen érdemes röviden vizsgálni a gazdasági növekedést *Magyarországon*.

A 2013-as év jó gazdasági növekedési számai<sup>280</sup> elsődlegesen annak köszönhetőek, hogy ebben az évben az időjárás a korábbi éveknél kedvezőbb volt, s ezért az agrárteljesítmény megugrott. A GDP 1,7%-os bővülésének zömét ez adta. Hol itt a növekedés? Ha a szezonális tényezőt kiiktatjuk, kiderül, hogy ugyanott tartunk, ahol a korábbi években, azaz első célunk, hogy a 2007-es szintet újra elérjük, amitől még mindig 5%-kal el vagyunk maradva. Ha ez megtörtént, utána beindulhat egy szerkezeti fejlődés, és akkor beszélhetünk növekedésről is.

Bár evidensnek tűnik, a kormányzati retorika és a hivatalos tömegmédiá szándékos tévedése okán a növekedésnél szükséges a fő mérföldköveket jelezni: a negatív szám klasszikusan visszaesést, hanyatlást (idegen szóval: recessziót) jelent, a 0 közeli érték stagnálást, helyben járást és a pozitív tartomány a növekedését. Az előbbi kettő egyértelműen gazdasági krízist, válságot jelent, de óvatosabb közgazdák szerint még a +1-2%-os növekedés is az. Nagyobb gondot jelent a fejlődés követése. Az ágazatok változása például akkor is az, ha semmilyen növekedés nem történt. Ugyanez igaz számos terület minőségi mutatóira, amelyek jól jelzik a bázisidőszaktól eltelt nem-mennyiségi eredményeket. A hatékonyság ezeken keresztül is nagyon jól mérhető.

Az egyes gazdasági tényezők megítélése sem egyértelmű. A munkaerő olcsósága például egy fejlődő ország esetén kifejezetten versenyelőny, a fejletteknél már kevésbé. A világ legversenyképesebb országainak van a legmagasabb munkabéruk. Ugyanez igaz a kutatásra, az oktatásra stb. Ilyen kimutatások rendre készülnek nemzetközi összehasonlításban, így az állam intézkedéseinek hatékonysága a növekedésben jól mérhető.

Éles határ húzandó a múltbeli és várható növekedés vonatkozásában. Előbbi viszonylag jól mérhető, a legtöbb gazdasági részterületen pár héttel vagy pár hónappal az esemény után konkrét adattal rendelkezünk. Ezek legtöbbször az EU konform magyar statisztikai rendszer adja a KSH felügyelete alatt, de nagyon hasznosak a kamarák és a különféle érdekképviseletek, szakmai felügyeletek által összegyűjtött adatok is. Problémáira az előbbieken már részletesen kitértünk.

Nagyobb a gond a jövőbeni gazdaság mérésével. Nagyon sok szervezet, intézmény készít prognózist a jövőre vonatkozóan, ahol végül is valahogyan (értsd: többnyire nem bizonyított tudományos módszerekkel) mérni kívánja a következő időszak vagy

---

<sup>280</sup> A dolgozat 2013 végén készült.

időszakok teljesítményeit, természetesen itt is a minél nagyobb pontosság igényével. Nem csupán a vállalatok készíténe terveket, de ágazati tömörülések, ezzel foglalkozó kutatóintézetek, egyetemek, sőt állami szervek is. Mi várható a magyar gazdaságban az elkövetkező években?

A gazdaság jelenlegi helyzetéből, az egyes területek uralkodó tendenciáiból, a vállalatvezetők véleményéből sok mindenre lehet következtetni, de nézzük először a hivatalos gazdaságpolitikát. Lassan közelednek a választások (az országos 2014. április), ajánlatos tehát górcső alá venni, milyen az egyes pártok gazdaságpolitikája, annak megvalósításával milyen gazdasági növekedés várható.

Elemelve a különböző pártok nyilvánosságra került dokumentumait, meglepő helyzet látható: sem a kormánypártoknak, sem az ellenzéknek nincs gazdaságpolitikai programja. Pedig 2013 decemberének végén vagyunk, mindössze negyed év van addig, hogy az állampolgárok eldöntsék, kire szavaznak. Ha nincs gazdaságpolitika, honnan lehet tudni, milyen növekedést akarnak a pártok, s akarnak-e egyáltalán. A két kormánypárttal viszonylag könnyű a helyzet. A közel 4 éves uralom alapján sejthető, hogy milyen növekedést szeretnének. Ugyanakkor leírt stratégia itt sincs, így elemezni se lehet. Az is bizonytalansági tényező, hogy amikor egy-egy terület nem hozza a várt eredményt, jellemzően nem a megvalósításra törekvés kerül előtérbe, hanem a félreállítás. Jó példa erre a jelenlegi kurzus elején ígért 1 millió munkahely megteremtése 10 év alatt. A szándék valóban nemes, az unióban az utolsók között kullogunk munkaerő/össztlakosság arány tekintve, s hogy Csehországban (hasonlóan 10 millió lakos) 5 millió foglalkoztatott van, igazolja Prága teljesítményét és helyzetét, de azt is, hogy számunkra elérhető cél lenne. Időarányosan jelenleg mintegy 400 000 új munkahelynél kellene tartanunk, természetesen a közfoglalkoztatottakat leszámítva. Mi valósult meg belőle? Már a kormányzati retorika se említi a prioritások között, s valószínűleg egy darabig nem is fog szerepelni, hiszen hiányzik az a növekedési pálya, ahol a piaci dinamizmus beindulása megindítaná a munkaerő keresletét. Az állami magatartásból se igazán lehet kikövetkeztetni a növekedés várható ütemét. Hiába ismerjük a költségvetési törvény tervezetét, nem látjuk azokat a nagy állami megrendeléseket, például az építőiparban és annak szatellit ágában, amiből arra lehetne következtetni, hogy az állam e téren növekedést akar. A vezető multikkal való egyedi kormánymegállapodások sem köthetők állami akarathoz: a növekedési pályákat az itt levő nemzetközi vállalkozások diktálják. Nehezebb a helyzet az ellenzéki pártok gazdasági hozzáállásának vonatkozásában. A balliberálisnak nevezett csoportosulások a valóságban korántsem azok, pedig a média hangoztatása alapján jól behatárolt szervezetekről van szó.

Valójában sokuk a párt kritériumának még nem felel meg, és a balliberális világtól is távol áll, idézhetjük akár Bokros Lajostól Gyurcsány Ferencig a vezető politikusokat, akik maguk is azt vallják magukról, hogy nem baloldali liberálisok, hanem konzervatívok. Terjedelmi korlát miatt a témára nem térünk ki, de jelezzük: óriási különbség van például a skandináv szociáldemokraták és a Magyarországon magukat annak képzelők között. Hasonlóan nem nevezhető kereszténydemokratának az a párt, ami a csonka családok intézményét szentesíti, s lassan a rószaszínűeket is nemcsak befogadja, de párttársi szinten is gyakorolja.

### 4.3 Fejlődés – szerkezeti változás, fenntartható fejlődés

A fenntartható fejlődés – *sustainable development* – olyan, időben előrehaladó folyamat, amely kielégíti a jelen igényeit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék saját igényeiket.<sup>281</sup> Lényege: a gazdasági fejlődés megvalósítása oly módon, hogy a környezet elhasználódása minimalizálódjon. Egyaránt követelmény az egyéni felelősségtudattal szemben, valamint az állami beavatkozások tekintetében is egy kiemelkedő minőségi mérce. Jelenleg ugyanis a társadalom, az emberiség több erőforrást használ, mint amit a fenntarthatóság megenged, vagyis sokkal nagyobb ütemben fogyasztja őket, mint ahogy természetes úton újratermelődnek. A *fejlődés* a Világbank szerint: az emberek jólétének javulásáról szól. Az életszínvonal emelkedése és az oktatás, az egészségügy javulása, valamint az esélyegyenlőtlenség mind lényeges komponensei a gazdasági fejlődésnek. A politikai és polgári jogok biztosítása egy szélesebb fejlődési cél. A gazdasági fejlődés lényeges eszköze ugyan a fejlődésre való képességnek, de önmagában egy fölöttébb tökéletlen helyettesítője a haladásnak.<sup>282</sup> Mint az korábban jeleztük: nem azonos a klasszikus értelemben vett gazdasági növekedéssel.

A fenntarthatóság *témakörének előtérbe kerülését* nagyban meghatározta a két *olajválság*. Az olajárak 1973 után rövid idő alatt megnégyszereződtek, 1979-ben ismét hasonló jelenség következett be, azaz az árak a korábbi 3,2 \$-ról 11,9 \$-ra, majd 28,5 \$-ra ugrottak, s ez szinte azonnal szemléletváltozást hozott az energia-felhasználásban. A takarékoság hirtelen más értelmezést nyert. Amíg például a személygépkocsik üzemanyag-fogyasztása a válság előtt jellemzően 10 l/100 km fölötti értéket (12–15 l/100 km átlagosan, számos amerikai típusnál 20 l/100 km, de a szocialista járművek étvágya se volt alacsony, a Csajka 40 litert, a Tatra 30, de még a 600 cm<sup>3</sup>-s Trabant is 10 litert fogyasztott) mutatott, addig két évtized alatt gyakorlatilag a felére sikerült ezt visszacsorítani. Ráadásul úgy, hogy közben a járművek széndioxid-kibocsátása is drasztikusan lecsökkent (Euro-4, illetve Euro-5 szabványnak megfelelő motorok), sőt egyúttal a teljesítményük is számottevően nőtt. A *klimatikus változás* is nagy lökést adott a témakör előtérbe kerülésének. Az általános fölmelegedés, az ózonlyuk és a belőlük származó káros következmények (talajerózió, világtengerek emelkedése, elsivatagosodás stb.) is gondolkodásra, cselekvésre készítetik a világ felelős vezetőit. Ha önfenntartó rendszerekben gondolkodunk, pontosabban irányítjuk a gazdasági–társadalmi folyamatokat, akkor a rendszer elemei, ha kölcsönhatásban állnak egymással, egymást segíthetik, kiegészíthetik, akár ellentétes folyamatok révén egymást kioltják. A másik iskola a természeti körforgásban, tudatos visszaforgatásban látja a megoldást.

---

<sup>281</sup> BRUNDTLAND-jelentés: *Our Common Future*. UN, New York, 1987. Az Egyesült Nemzetek Szervezete kiadványa magyarul is megjelent.

<sup>282</sup> World Bank: *World Development Report*. 1991. 34.



A nemzetközi szakirodalomban ismert az úgynevezett *zöld fejlődés* (green development) fogalma is.<sup>283</sup> Itt a prioritás a környezetvédelemé, s csupán másodlagos a gazdasági és kulturális állapot. Kidolgozói hirdetik, hogy ma még az emberi jólét szempontjából a gazdasági növekedés a meghatározó, de a Föld lakhatóságának romlásával néhány évtizeden belül fordulhat a kocka. Ne legyen igazuk. A másik ilyen gondolat az *egyenlőtlenségé*. Ebben a logikában, ahol az atipikus növekedésnek már neve is van, ez a „de-growth” elmélet, az alaptétel így hangzik: a Föld lakosságának mindössze 20%-a használja a rendelkezésre álló javak 80%-át. Ha a másik 80% is hasonlóan pazarolna, már akár holnap világtragédia következhetne belőle. És akkor hol van még a népességben várt fejlődés?

A *fenntarthatóság* fogalma nem új: a fenntarthatóságot Hans Carl von Carlowitz már 1713-ban használta a korszerű erdőgazdálkodással kapcsolatban.<sup>284</sup> A gazdaság egészére vonatkozó átültetése ennek ellenére csak a 20. század második felében jelenik meg. A témával sokan foglalkoznak, sőt műhelyek is alakulnak, például a kielői Világgazdasági Kutatóintézetben folyamatosan jelentek meg műhelytanulmányok.<sup>285</sup> A fenntartható növekedés legismertebb, nagy visszhangot kiváltó első nemzetközi változata a Római Klub 1972-es jelentése,<sup>286</sup> ahol a korlátozások nemzetközi szintű szükségessége először megfogalmazódott. Az alcímében megfogalmazott, ma már szinte epitheton ornansnak számító minősítés a fejlődés mikéntjének meghatározásáról a Brundtland-jelentés – mint afféle etalon a témában – két alapvető tényezőt emel ki a fenntarthatóság vonatkozásában:<sup>287</sup>

- az igényeket, különösen a világ legszegényebbeinek alapvető szükségleteit, amelyeknek valamennyi vonatkozó fórumon prioritást kell adni;
- a megszorítások és korlátozások fogalmát, amelyek a technika és technológia, illetve a társadalmi szervezetek jelenlegi helyzetéből adódóan a környezet képességeire és lehetőségeire hatást gyakorolnak, hogy a jelenlegi és jövőbeni szükségletek kielégíthetők legyenek.

Más értelmezésben ez azt jelenti, hogy a természeti tőke állandóságát kell megőrizni, vagyis a megújítható és nem megújítható források (közgazdasági terminológiában: folyó és készlet jellegű források) legkedvezőbb kombinációját kell alkalmazni, ugyanis ezek

<sup>283</sup> ADAMS, W. M.: *Green Development – Environment and Sustainability in a Developing World*. Routledge, 2008.; Rocky Mountain Institute: *Green Development: Integrating Ecology and Real Estate*. Wiley, 1998. 8., 11. fejezet

<sup>284</sup> CARLOWITZ, Hans Carl von: *Sylvicultura oeconomica, oder haufswirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht*. 1713.

Így tanítják ezt többek között a tárgykör egyik legjobbjának tartott stuttgart-hohenheimi agrár-egyetem mezőgazdasági üzemtani intézetében is, valamint hazánk egyetlen erdőmérnöki karán, a Nyugat-magyarországi Egyetemen, Sopronban is.

<sup>285</sup> Magyarul is megjelent az intézet igazgatójának egyik munkája. BAADE, Fritz: *Versenyfutás a 2000 évig*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968.

<sup>286</sup> Római Klub – MEADOWS, Donella H.: *The Limits to Growth*. New York, 1972.

<sup>287</sup> In: Brundtland-jelentés: *Our Common Future*. UN, New York, 1987. 46.

egy része egymással helyettesíthető. Két alapelv az *inputoldal*on: i) a nem megújíthatók felhasználását mindenképpen minimalizálni szükséges, hiszen a legkisebb felhasználás is maradandó nyomot hagy, ii) a megújítható források vonatkozásában pedig a felhasználás üteme nem lépheti túl a regenerálódás ütemét. Az *outputoldal* alapelve: a természeti környezet el tudja végezni a szennyező anyagok semlegesítését, de a terhelésnél ügyelni kell arra, hogy a szennyezőanyagok kibocsátása ne lépje túl a természet semlegesítő kapacitását. Ide tartozik a harmadik nézet is: a probléma egy része szinte magától megoldódik, számos erőforrás kitermelésének csúcsa évszázadunk közepe táján lesz – szén, kőolaj, urán, földgáz stb. – s ezzel a környezetromboló szerep is lényegesen mérséklődni fog...

Az *olasz* szakirodalom<sup>288</sup> a fenntarthatóság három alapszabályát – egyensúlyszabályt – a három „E”-ben fogalmazza meg: ecologia, equità, economia, azaz: ökológia, méltányosság és gazdaság (regola dell equilibrio – sviluppo sostenibile). Ahány ország, annyiféle hozzáállás. A *német* szakirodalomban még a szóhasználat sem egységes, és a definíciók is eltérőek. Leggyakoribb kifejezések a legismertebb és leggyakoribb nachhaltige Entwicklung (a klasszikus értelemben vett fenntartható fejlődés) mellett: dauerhafte Entwicklung (ez a Brundtland-fordítás, leginkább tartós a jelző), zukunftsbeständige Entwicklung (az ICLEI-változat, jövőkép-erősítő), zukunftsverträgliche Entwicklung (a Bundestag Globalizációs Bizottsága használja, a jövőre vonatkozó szerződésekre hajazva), durchhaltbare Entwicklung (Erhard Eppler, ez inkább törésmentes, zökkenőmentes), aufrechthaltbare Entwicklung (Meadows, érvényesíthető).<sup>289</sup> A *francia* is leginkább a tartósságot hangsúlyozza: az ismert francia földrajztudós, Sylvie Brunel ismert munkája szerint: A qui profite le développement durable?, azaz: Kinek jó a tartós fejlődés?<sup>290</sup> Értékelésünk szerint ez a diverzifikáltság hasznos, mivel a téma új, még nem kristályosodtak ki a lényeges elemek sem.

A *természet iránti tiszteletet* a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény is hangsúlyozza: „az Egyezményben részes államok megegyeznek abban, hogy a gyermek oktatásának a következő célokra kell irányulnia [...] e) a gyermek tudatába kell vésni a természeti környezet iránti tiszteletet.”<sup>291</sup> A téma igazi nagy előretörése 1992-ben indult meg, az ENSZ Rio de Janeiróban tartott konferenciáját követően,<sup>292</sup> mely a környezet és fejlődés modern értelemben vett összefüggéseit taglalta. Az első összefoglaló könyv a témában szintén ekkor látott napvilágot.<sup>293</sup> Ezt követően se szeri, se száma a nemzetközi anyagoknak: legismertebbek ezek közül a Johannesburgi

<sup>288</sup> LANZA, Alessandro: *Lo sviluppo sostenibile*. Il Mulino, 2006.; BRUSCINO, Angelo: *Lo Sviluppo Eco Sostenibile*. Lulu, 2007. Törvény is van róla: D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, módosítás D. Lgs 16 gennaio 2008 n. 4, - Principio dello sviluppo sostenibile

<sup>289</sup> LUKS, Fred: *Nachhaltigkeit. Wissen 3000*. Europäische Verlags-Anstalt, Hamburg 2002.; EKARDT, Felix: *Das Prinzip Nachhaltigkeit. Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit*. München, 2005.; SCHNEIDER, Stefan (Hrsg.): *Erfolgsweg Nachhaltigkeit*. Dt. Sparkassenverl., Stuttgart, 2006.

<sup>290</sup> BRUNEL, Sylvie: *A qui profite le développement durable?* Larousse, 2008.

<sup>291</sup> 1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről 29. cikk.

<sup>292</sup> UNCED (1992): 3–14 June, Summit UN

<sup>293</sup> MEADOWS, D. H.: *The Limits to Growth*, i. m.

Akcióterv, az Agenda 21, a Kyoto Jegyzőkönyv stb. Például a 2002-es johannesburgi csúcsmár paradigmaváltást is javasol, tempót is előírányoz a cselekvésre, mégis nagy a szakadék a szavak és tettek között. Oka elsődlegesen (ha ugyan nem kizárólag) az anyagi eszközök hiányában keresendő, hiszen szerény becslések szerint is 2015-ig ez 980 milliárd \$ kiadást jelentene, s egyelőre nincs finanszírozó. Még a viszonylag szerényebb költséggel járó képzési–oktatási modul se tud beindulni, jóllehet már 2005 óta javában működni kellene az ENSZ fenntartható fejlődés témájú képzéseinek, azaz hogy az emberek, különösen a fiatal generáció gondolkodásmódját ez irányban pozitívan megváltoztassák. Erre 10 évet irányoztak elő, a projekt 2015-re kifut, azaz lényegében a végénél járunk, és nem sok említésre méltó fejleményről lehet beszámolni.

Szükséges a probléma kezeléséhez egy *nemzetközi intézményrendszer*, hiszen az egyes államok önálló, elszigetelt törekvései nem elégségesek. Ugyanakkor szükséges, hogy a nemzetközileg elfogadott intézkedéssorozat az egyes államok is magukévá tegyék, s erre vonatkozóan hatékony intézkedéseket hozzanak. Úgy tűnik, nem old meg mindent a nemzetközi piac. A nemzetköziség ugyanis államokból tevődik össze. Az állami szerepvállalás a környezet megőrzése érdekében kihagyhatatlan. A liberális–neoliberális felfogás számos eleme érvényesíthető a piacgazdaságra,<sup>294</sup> azonban nem a fenntartható fejlődésre.

Az ENSZ, az egyes regionális és szakosított szervezetei is foglalkoztak a fenntarthatósági témával. Így a 2005-ös csúcstalálkozón a fenntartható fejlődés három egymással összefüggő pillérét a gazdasági fejlődésben, a társadalmi fejlődésben és a környezetvédelemben fogalmazták meg.<sup>295</sup> Az UNESCO ezt 2001-ben kiegészítette a kulturális különbözőséggel.<sup>296</sup> Az ENSZ ajánlásain túl léteznek a Fenntartható Fejlődés Világtanácsának javaslatai is,<sup>297</sup> de kritikaként megjegyezhető, valamennyinél az a probléma, hogy

- betartásuk nem kötelező,
- nincs szankcionálás az eltérő magatartásra,
- hiányoznak az anyagi erőforrások.

A fenntartható fejlődés kritériuma megjelent a *modern minőségbiztosítási rendszerekben* is. Az új ISO, így az ISO 26000 már tartalmazza a szociális felelősséget s az erre vonatkozó általános intézkedéscsomag-javaslatot.<sup>298</sup> A tavalyi évben megújult ISO 9004 is foglalkozik a fenntarthatóság menedzselésével (*managing for sustainability*), azaz történtek pozitív elmozdulások ebben az irányban is. Nem maradt le tőle a teljes körű minőségirányítási menedzsment (TQM, azaz a *total quality management*) sem, sőt már

<sup>294</sup> Bár az utóbbi időben ez se divatos, balról és jobbról egyaránt támadják, fiskális és monetáris elkötelezettségűek, és kétségekkel bírnak.

<sup>295</sup> ENSZ: *World Summit Outcome Document*. 2005

<sup>296</sup> UNESCO: *The Universal Declaration on Cultural Diversity*. 2001.

<sup>297</sup> WBCSD: *World Bank Council for Sustainable Development*, a tanács konkrét teendőket fogalmaz meg többek között a papíriparban, az építőiparban, az elektromossági iparban, a zöld IT-termékek vonatkozásában stb.

<sup>298</sup> Bővebben: <http://isotc.iso.org/>

a japán minőségi körök is zászlajukra tűzték a fenntarthatóságot (például a kanban-rendszer, a teljes körű minőség-ellenőrzés, TQC, azaz *total quality control*).

A magyar gazdasági *felsőoktatásban* etalonnak számító Világ gazdaságtan c. tankönyv<sup>299</sup> négyféle fejlődésváltozatot említ:

- folyamatos termelésre és népességnövekedésre kerülhet sor, ha a fizikai lehetőségek bővülnek;
- az úgynevezett S alakú görbe esetén a növekvő gazdaság határaitra vonatkozólag állandóan kapunk jelzéseket, ezekre azonnal reagálunk, vagy a népesség és gazdaság önmagát korlátozza anélkül, hogy külső jelzéseket kapna;
- túlhasználat és ezt követő hullámzás esetén a jelzések késnek, a korlátok elérésének következményei nem véglegesek, a gazdaság képes helyreállni, amit azonban ismételt túlterhelés és helyreállítás követ;
- túlhasználat és összeomlás esetén a jelzések késedelmesek, a korlátok átlépése visszafordíthatatlan következményekkel jár.

Számos *megoldás* kínálkozik arra, hogy a káposzta is megmaradjon, és a kecske is jóllakjon.

Az alternatív (nem konvencionális), megújuló *erőforrások* (napfény, szél, víz, továbbá bioetanol, biodiesel, biomassa, biogáz), újrahasznosítás, szolgáltatások megfelelő szervezése mind-mind elősegítheti a folyamatot. Van már törekvés arra, hogy a természeti erőforrások kiaknázásánál ne csak a kitermelés közvetlen, hanem valóságos összetársadalmi költsége jelenjen meg.<sup>300</sup> Jelenleg ugyanis szinte ingyen állnak rendelkezésre, a bányajáradék csak adómentként jelenik meg, nincs köszönő viszonyban a kitermelés környezetet változtató hatásával, még az Európai Unióban sem, nemhogy a világ elmaradottabb részein.

További megoldás lehet a jövedelmek, termékek–szolgáltatások ilyen típusú *megadóztatása*, ezáltal az újra feldolgozható, tartós fogyasztási cikkek irányába ösztönözni a lakossági felhasználást. Ez egyértelműen közjogi úton történő beavatkozást jelent. Dániában például már 1997-ben megemelték a mezőgazdasági vegyszerek adóját 3%-ról 37%-ra, amelyből két előny is származott: i) a vegyszerhasználat 15%-kal csökkent, és ennek köszönhetően ii) mintegy egy 30 millió € értékben tudtak kapcsolódó témájú kutatásokra fordítani. A környezeti terhelés tovább csökkenthető a *visszaforgatással* (recycling), sőt többszöri, rendszeres visszaforgatással, vagyis: hogy a termék az életideje alatt vagy után minél kevesebb környezeti terhelés okozzon. További előrelépés, hogy az EU-termékek egy részének hátoldalán megjelentek az *öko-címkék*: ilyen az EU Nordic Swan címkéje (északi Hattyú) vagy az egyes országok jelzései: Zöld Pont, Möbius hurok, cédrusfa stb. Az import révén egy részük már a hazai polcokon is látható. Általánosan igaz, hogy a környezetbarát termékek előállításuk drágább. Itt szükséges tehát az állami szerepvállalás,

---

<sup>299</sup> BLAHÓ András (szerk.): *Világ gazdaságtan 2*. Aula Kiadó, Budapest, 2003., a vonatkozó fejezetet Surányi Sándor írta.

<sup>300</sup> Bár kiszámításánál is többféle álláspont ütközik, a nagyobbik gond, hogy ki viselje ennek költségeit. Ha az egyenlőtlen versenyt el akarjuk kerülni, akkor valószínűleg állami beavatkozás szükséges szabályozó és támogató szinten.

hogy az így keletkező termékeket versenyképessé tegye, különböző támogatási, kedvezményi mechanizmusokon keresztül ösztönözze a keresletet ilyen termékek vásárlására.

Párhuzamosan ezzel megindult az úgynevezett *zöldre festés* (greenwashing)<sup>301</sup> is: egyes cégek a szavak szintjén lesznek környezetbarátok, alapítványt stb. hoznak létre, miközben tevékenységük növekvő vagy állandó kárt okoz. A tudatos polgár környezetkímélően vásárol – hangsúlyozzák a reklámok, de mögöttük semmi tartalom sincs. Ilyenekkel is találkozunk már Magyarországon, bár még csak elvétve.

A *népesség változása* is segít a fenntarthatóság megőrzésében: a lakosság növekedése a fejlett világ legnagyobb részében már megállt, sőt csökken. Így a népességnövekedésből adódó termékfelhasználás már nem, csak a nagyobb igények miatt növekvő kereslet a probléma. A dolgozat elsődlegesen magyar szempontokkal foglalkozik, így nem témája a demográfiai robbanás és az élelmiszertermelés fenntarthatósága közötti összefüggés vizsgálata, de jelezni szükséges a várható tartós és globális élelmiszerhiányt, ami az agrárpiac átrendeződét fogja eredményezni, s az erre való felkészülés nem a legszerencsésebb útja a hazai termelés területalapú támogatásokkal gyorsított elsorvasztása.<sup>302</sup> A jelenlegi szaporodási ütem mellett a Föld népessége 30–50 éven belül megduplázódik,<sup>303</sup> ugyanezt a tempót az agrártermelés képtelen produkálni. Az már csak szinte ráadás, hogy a fejlettségi szakadék (*gap*) egyre nő, s így a harmadik világ fizetőképessége egyre csökken, vagyis egyre kevesebb élelmiszer megvásárlására lesznek képesek.

A fenntartható fejlődést javító tényezők között kell említeni, hogy napjaink fejlett társadalmaira az a jellemző, hogy a GDP-n belül a *szolgáltatás* aránya mind jobban nő az ipar és a mezőgazdaság rovására, azaz a teljes kibocsátás (total output) mind nagyobb hányada olyan termék, ami nem a természeti erőforrások elvonásával jön létre. A magyar gazdaság is ebbe a kategóriába tartozik. A *nyersanyagok drágulása* a pazarlás mértékének mérséklődését eredményezte. Túl ezen, számos olyan technikai–technológiai megoldás született, ami kifejezetten a nyersanyag felhasználás látványos csökkenését eredményezte. A termelés anyagintenzitásának csökkenését már az 1950-es évek első felében észrevették az Egyesült Államokban (nálunk ekkor kezdődött a mennyiség szemléletű termelés erőltetése, többek között a vonatkozó Sztahanov-mozgalom kiépülése, a szén és az acél országa). Malenbaum ezt egy harang alakú vonallal (Gauss-görbével) jellemezte, ahol a kezdeti alacsony anyagfelhasználást hirtelen nagy felhasználású periódus követi, majd az anyag- és energiaigényes infrastrukturális létesítmények megépülését követően meredek csökkenés következik, innen az új termék kevesebb alapanyagot, a gyártó infrastruktúra pedig csak fenntartást igényel. A másik tendencia a *helyettesítő anyagok*

<sup>301</sup> CLEGG, Brian: *Eco-logic: Cutting Through the Greenwash: Truth, Lies and Saving the Planet*. London, Eden Project, 2009.; LUBBERS, Eveline: *Battling Big Business: Countering Greenwash, Infiltration, and Other Forms of Corporate Bullying*. Monroe, ME: Common Courage Press, 2002.; GREER, Jed – BRUNO, Kenny: *Greenwash: The Reality Behind Corporate Environmentalism*. Penang, Malaysia: Third World Network. 1996.

<sup>302</sup> Másik elmélet a „mentőcsónak-elv”: a kapacitásnál több személy mentése estén mindenki odavész, nem kell tehát segíteni a szegényeket, mert mind jobban újtratermelődik a hiány s ezzel együtt az ökológiai egyensúly bomlasztása.

<sup>303</sup> BLAHÓ A. (szerk.): *Világgazdaságtan 2.*, i. m. 483.

megjelenése, ilyen például a műanyagok megjelenése és rohamos elterjedése a 20. század második felében. Végül, de nem utolsósorban: a *fogyasztók igénye* is módosul az ár és/vagy divat hatására, s ez az anyagfelhasználás csökkenésével jár. A technikai fejlődés általános tendenciája ebbe az irányba mutat.

Egyetértés mutatkozik abban, hogy a leghatékonyabb megoldás e területen is a *prevenció*, azaz a legkisebb ráfordítással így érhető el a legnagyobb eredmény. Az állam felelőssége itt az, hogy a gazdasági szférát ebbe az irányba ösztökélje, illetve a fogyasztói szokásokat árképzéssel változtassa. Nincs viszont egyetértés abban, hogy *mely szinten* kell a fejlődést érteni. Az egyik iskola szerint el kell jutni az alapvető emberi szükségletek (*basic needs*) kielégítéséig, ami elsődlegesen a fejlődő országok szegény rétegeinek ilyen típusú fölzárkózását jelenti, a másik iskola szerint viszont a magasabb termelési szint szükséges a társadalmi jóléthez (*higher needs*). Példaként említjük a szakpolitikák közül az *egészségügyet*, ahol egyértelműen világos, hogy a prevenció a leghatékonyabb. Alkalmazásával – már jeleztük – viszonylag kevés ráfordítással csökkenthetők a későbbi, adott betegségcsoporthoz tartozó akut és krónikus ellátás magas(abb) költségei, sőt bizonyos területeken meg is szüntethetőek. A kapcsolódó civil tudatosság hiánya pótolható – csak eleinte szükséges, később kialakul mechanizmusa – megfelelő felvilágosítással, médiapolitikával vagy akár szankcionálással (azaz, akik a javasolt szűrővizsgálatokon, egészségügyi felvilágosításokon nem jelennek meg, azoknak bizonyos kezelések, gyógyszerek többre kerülnek). Egy-egy prevenció várható pozitív hozadéka a nemzetközi szakirodalom alapján módszertanilag korrekten, konkrétan mérhető, továbbá számos WHO, OECD, EIU stb. kiadvány és statisztika a rendelkezésre áll az összehasonlításhoz. Még negatív környezeti hatásai<sup>304</sup> is jól mérhetőek: a hosszabb életkor jobban terheli a nyugdíjasszámot, több kórházi ágyat, orvosi beavatkozást, gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz támogatást kíván. A vonatkozó nem-egészségügyi szociális kiadások is modellezhetőek és nagy pontossággal megbecsülhetőek.

Nem egyértelműen előnyös, illetve hátrányos a *nyersanyag-kartellek* szerepe a fenntarthatóságban. Kétségtelen viszont, hogy egy-egy termék világméretű felhasználását nagymértékben képesek befolyásolni. Legismertebb közülük az OPEC,<sup>305</sup> a Kőolaj-exportáló Országok Szervezete. Számos hasonló intézmény létezik, azonban hatékonyságban messze elmaradnak az OPEC mögött. Ugyanakkor jól mutatja a szervezet nemzetközi szerepének változását a kínálati piac reagálása is: az OPEC világpiaci részesedése a korábbi csúcsidőszakhoz képest kevesebb mint felére csökkent, a kilencvenes évek közepétől nem éri el a világtermelés 30%-át. Befolyásolják az árakat s ezáltal a nyersanyagok felhasználását a különféle nemzetközi egyezmények is. Ütközőkészletek, kvótarendszerek, multilaterális megállapodások, megannyi módosító tényező. Az Európai Unióban legismertebb a STABEX, stabil exportbevételeket kíván a partner fejlődőknek nyújtani exportbevételeik állandósítására világpiaci árcsökkenés esetén.

<sup>304</sup> Csak gazdasági értelemben negatív. Természetes, hogy az emberi érték, életminőség előbbre való.

<sup>305</sup> Organisation of Petroleum Exporting Countries

A *jólét* növelését úgy kell megoldani, hogy a termékek előállítására a környezeti erőforrások mind kevesebb igénybevételével járjon. A természeti erőforrások végesek, a túlhasználtnak a hosszú távú fejlődés látja kárát. A felhasználható természeti kincsek mennyiségét kétféleképp mérjük:

- Statikus tartalékindex: azt mutatja, hogy a forrás a jelenlegi felhasználási ütem mellett hány évre elegendő. Hátránya, hogy csak a jelenleg gazdaságosan kitermelhető részt veszi figyelembe.
- Dinamikus tartalékindex: a felhasználás változása és az ár várható üteme alapján becslik. Korszerűbb változata figyelembe veszi a reciklikált (visszaforgatott) rész csökkentő szerepét is.

A gazdasági fejlődés mérésénél, a fejlettségi szint értékelésénél mindinkább fontos szerepet kapnak az olyan strukturális és dinamikus mutatók,<sup>306</sup> mint

- a különféle gazdasági ágazatoknak, különösen a három fő ágazatnak a mezőgazdaságnak, illetve általában a nyersanyagtermelő szektornak, a feldolgozó iparnak és a szolgáltatások szektorának az egyes országok gazdaságán belüli súlyára, a GDP-hez való hozzájárulására, vagyis a GDP-n belüli arányára és az ott foglalkoztatottnak az összes foglalkoztatottak számán belüli százalékos mérésére, valamint
- a gazdasági növekedés ütemére, vagyis a GDP, illetve az egy főre eső GDP növekedési rátájára, továbbá az egyes ágazatok teljesítményének javulására és a GDP-n belüli részarányának változására, vagyis a gazdasági struktúra alakulására vonatkozóak.”<sup>307</sup>

A *hatékonyság* mérésének legkézenfekvőbb útja: az elért teljesítmény nagyságának és a vele kapcsolatos ráfordítás mértékének összehasonlítása. A klasszikus makroökonómiában a témának számos iskolája van, legismertebb közöttük a Pareto-optimum és a Pareto-hatékonyság (lásd részletesebben: 1. fejezet). A gazdaságosság mértékének kiszámítására rendelkezésre áll a költséghatékonyság. Az ökohatékonyság egy termék gazdasági értékéből és a környezetre gyakorolt hatásából adódó viszonyát jelenti.

A fenntartható fejlődés *komplex mérésénél* a fejlődés ütemét alapvetően három fő kritériumcsoport szerint mérjük:

- szociális (abszolút és relatív szegénység,<sup>308</sup> illetve depriváció, jövedelmi szakadék, Lorenz-görbe,<sup>309</sup> Gini-koefficiens<sup>310</sup> stb.), hogy csak a legfontosabbakat említsük),

<sup>306</sup> BLAHÓ András (szerk.): *Világgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest, 2007. 130.

<sup>307</sup> Megjegyezzük, hogy a fejlettség mérésénél a GNI számítás szerencsésebb, mint a GDP-é egy olyan nyitott gazdaság esetén, mint Magyarország.

<sup>308</sup> Abszolút depriváció: létminimum alatt élők száma, relatív: jövedelmi szakadék a leggazdagabb és legszegényebb rétegek között.

<sup>309</sup> A társadalmon belüli jövedelemeloszlás egyenletlenségét ábrázolja koordináta rendszerben, ahol az egyik tengelyen a lakosság, másikon a nemzeti jövedelem dekádjait tünteti fel.

<sup>310</sup> A Lorenz-görbe és a teljes egyenlőséget mutató átló által bezárt területnek a két utóbbi és a két tengely által bezárt területhez viszonyított arányát mutatja, vagyis a relatív jövedelmi egyenlőtlenség mértékét fejezi ki.

- közegészségügyi (halálozási és születési ráta, csecsemőhalandóság, várható élettartam, egy főre jutó napi kalória fogyasztás, 10 000 lakosra jutó kórházi ágyak és orvosok száma stb.),
- kulturális (analfabéták aránya, iskoláztatási szinteken való részvétel aránya, 1000 főre jutó oktatók stb.)

Leegyszerűsített mérőszám-változata a *HDI* (Human Development Index), azaz az Emberi Fejlődési Index, ahol az egy főre jutó GDP-t,<sup>311</sup> a születéskor várható élettartamot<sup>312</sup> és a tudásszínvonalat<sup>313</sup> veszik figyelembe. Előnye a leegyszerűsítés, de ez egyben hátránya is: nem foglalkozik az analfabétizmus változásával, a gyermek- és csecsemőhalandóság mérésével, az egészségben töltött életek hosszával, a reálkereseti arányokkal a társadalom csoportjaiban stb.; ráadásul az összetevők egyforma súllyal jelennek meg, pedig Észak–Dél ellentéte pont ilyenekről szól. A témához kapcsolódóan pedig a természeti erőforrások felélésével se foglalkozik. Az sem tekinthető mellékes körülménynek, hogy komfortérzetünk jelentős mértékben függ a megszerzett javak beszerzésétől és fogyasztásától.<sup>314</sup>

Kiküszöbölendő az ilyen problémákat, létezik a *GPI* mutató, bár egyelőre csak az USA-ban. Neve is mutatja: Genuine Process Indicator, azaz Valódi Fejlődési Mutató. Több tényezővel dolgozik, súlyoz is. Itt már szerepelnek a természeti erőforrások, a szociális háló költségei, a honvédelem stb. Pontozzák továbbá a gazdaság hitelre épülését, a tulajdonosi réteg szélességét, az elosztási különbségeket, a fogyasztási cikkek átlagos élettartamát, az egyének szabadidejét.

Ismét más mérési módszer a *pénzértékben mérés*. Így minden fontos paraméter beárazásra kerül, s egymással hasonlítható. Ennél a módszernél fő hátrány az áralakítás hogyanja: mennyit ér egy tó vize vagy egy város levegője? A piac másképp kezeli ezt Brüsszelben és Pekingben, de még egy városon belül is, például a budapesti hegyvidéki Rózsadombon vagy a ferencvárosi Dzsumbujban. Előnye viszont az egyforma mértékegység s az így létrejövő összehasonlíthatóság.

Az *ökológiai lábnyom* (ecological footprint) afféle határkő: már képes jelezni, hogy a termőföld területi nagysága és az emberi egyed eltarthatóság között milyen az összefüggés: jelenlegi tudásunk szerint az átlagos egy főre jutó ökológiai lábnyom 2,2 hektár (1 ha = 10 000 m<sup>2</sup>), vagyis a területre átszámolt biológiai kapacitás, ami egy ember eltartásához minimum szükséges. A fogalmat a hetvenes évek óta ismerjük, kifejlesztője William Rees kanadai ökológus. Mélysége, azaz a természeti környezet megterhelése az országok fejlettségéből és népsűrűségéből adódóan nagyon különbözik. Ez sem tökéletes: a megalkotásakor mért „klasszikus” vancouveri lábnyom nagysága teljesen más,

<sup>311</sup> Finomított változatánál a PPP alapú, azaz a vásárlóerő paritáson mért értéket nézik.

<sup>312</sup> Expectable mortality, várható halálozás, nemenként.

<sup>313</sup> Az írástudó népesség arányának ( $\frac{2}{3}$ ) és az iskolában töltött évek átlagának ( $\frac{1}{3}$ ) súlyozott átlaga.

<sup>314</sup> Gazdag irodalma van az utóbbi évtizedekben: erről szól számos más szakmai iskola mellett a happiness economics



mint ha Kanada<sup>315</sup> északi részén mértük volna ugyanezt. Fejlettséget ez is szemléltet: az USA-lábnymom 5,1-es és az indiai 0,38-as értéke önmagáért beszél.

Arra is van kísérlet, hogy kiszámoljuk: *egy ország mennyire tisztítja Földünket*. A FoE<sup>316</sup> a környezeti térből indul ki, amely pontosan akkora, amekkora visszafordíthatatlan károkozás nélkül felhasználható. Az országokra lebontott nagyságot először a németországi Wuppertal Intézet határozta meg 1994-ben. Számításuk szerint, ha bolygónk valamennyi lakosa annyit fogyasztana, mint a legfejlettebb országoké, már három Föld se lenne elegendő. Az erőforrás-felhasználás 87%-át ősmaradványi energia-hordozók teszik ki, könnyen kitermelhető részüket már kibányásztuk. Itt is ismerünk egy mérőszámot, meddig érdemes kitermelni egy adott mezőt: az *EROEI* azt mutatja, hogy egy hordó (169 l) olaj felhasználásával mennyi ásványi termék nyerhető ki, például akár kőolaj. Vannak tehát már mutatók.

Miért van szükség a mérésre? Nagyon egyszerű: ha nem ismerjük az állapotot, ha nincs képünk, információnk a helyzetről, intézkedni sem vagyunk képesek. Azaz, elsődlegesen szükséges egy tényfeltárás, erre épül egy intézkedési terv, követi a megvalósítás és végén az ellenőrzés–kiértékelés. A problémakör jellegéből adódóan ez állami feladat: a kormányzatnak közvetlen és közvetett eszközökkel indukálnia kell a gazdálkodó szférát és a lakosságot a tudatos magatartás irányába. Az Állami Számvevőszék feladata e vonatkozásban ugyanaz, mint más hasonló problémaköröknel: figyelni az időarányosságot, a hatékonyságot, felhívni a figyelmet a problémákra, és javaslatokat tenni a jobb teljesítésre.

Az Európai Unió alapokmánya, a Maastrichti Szerződés így fogalmaz a fenntarthatóság vonatkozásában: *„a sustainable and non-inflationary growth respecting the environment”*, azaz a növekedés két kritériumát fogalmazza meg: i) a fenntarthatóság mellett ii) az inflációmentességet.<sup>317</sup> Ez utóbbi szóhasználat arra irányul, hogy az uniós tagállamokban kerülendő az inflációval turbózott gazdaságnövekedés, hiszen a később jelentkező hátrányok lényegesen nagyobbak, mint amit átmenetileg a drágítás gerjesztésével a növekedésben nyerni lehet. Más megfogalmazásban ugyanott: *„economic and social progress which is balanced and sustainable”*, azaz olyan gazdasági és társadalmi haladás, ami kiegyensúlyozott és fenntartható.

Maga az EU *lisszaboni célkitűzése* (2000) is úgy fogalmazza meg a 2010-ig követendő fejlődési utat, hogy az Unió a világ tudásalapú, legversenyképesebb régiója legyen. Azaz: itt sem a mindenáron történő növekedés, hanem az innováción, a K+F-en, a felhalmozott tudás hasznosításán alapuló gyarapodás a követendő. (Más kérdés, hogy igen nagy

<sup>315</sup> Kanada a 2010-es téli olimpiának is egyik kulcsmondatává tette az ökológiai lábnyom tudatosítását a világban.

<sup>316</sup> Friend of Earth, a Föld Barátai elnevezésű szervezet 1992-ben alakult meg Hollandiában, ma már nemzetközi intézmény.

<sup>317</sup> SADELEER, Nicolas de: *Environmental principles: from political slogans to legal rules*. Oxford University Press, 2002.; DAVIES, Peter: *European Union Environmental Law. An Introduction to Key Selected Issues*. Ashgate, Aldershot, 2004.

valószínűséggel nem éri el az Unió ezt a célt 2010 végéig.) Vagyis ez a megközelítés is a fenntarthatóságra hajaz.

Azt is jelezni szükséges, hogy *Magyarországnak* fejlettségéből és nemzetközi szerződéses viszonyaiból adódóan (EU, ENSZ stb.) kötelező feladata a fenntarthatóság ilyen vonatkozású támogatása.

A legfontosabbak közé tartozik, hogy ezeket is figyelembe véve 2008 októberében létrejött a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács* (NFFT),<sup>318</sup> amelynek mindenkori elnöke az Országgyűlés elnöke. Induló feladata egy 2030-ig szóló átfogó stratégia elkészítése. A tanácsi értelmezésben a fenntarthatóság fogalma elég széles körű: ide tartozik a társadalmi viszonyok újragondolása, erkölcsstudatos értékrend, a civil társadalom és a gazdaság meghatározó szereplőinek közebb hozása stb. Megannyi valóban nemes tulajdonság. A 32 tagú testület munkáját számos szakértő segíti. Láng István professzor, akadémikus, a tudományos élet delegáltja szerint „szakmai nagykoalíció” jött létre, mivel a pártok mellett a civil szervezetek, az egyházak, a tudományos szervezetek és a szakmai szövetségek is bekapcsolódtak. A Tanács 2009 őszére elkészítette „Jövőkere-ső” elnevezésű tanulmányát Magyarország fenntarthatósági állapotáról, és ajánlásokkal szolgál a Magyarország Fenntartható Fejlődés Stratégiájának átgondolásához. Az NFFT két fontos európai szervezet, az Európai Környezetvédelmi és Fenntartható Fejlődési Tanács (EEAC)<sup>319</sup> és az Európai Fenntartható Fejlődési Hálózat (ESDN) munkájába is bekapcsolódott.<sup>320</sup> Az Országgyűléstől kapott felhatalmazás alapján az NFFT készíti elő az éghajlatvédelmi keret törvényt. Itt a legfontosabb tényező az üvegház hatású gázok kibocsátásának mérséklése, ezek ugyanis a legnagyobb felelősei a klímaváltozásnak. Keletkezésüket már a forrásnál próbálják megállítani, amit elsősorban a fosszilis tüzelőanyagok arányának mérséklésével lehet elérni. Nyilvánvalóan látszik, hogy a Tanács munkájába belekerüljenek azok az ajánlások, amelyeket a 2009. decemberi koppenhágai környezetvédelmi csúcson fogadtak el a résztvevő országok.

Itt említjük, hogy a magyar *kormány* is foglalkozott már a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégiájával, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség készített ilyen címen egy 60 oldalas dokumentumot. Az első rész a fogalommal, alapelvekkel és célkitűzésekkel továbbá a megvalósítás általános jellemzőivel foglalkozik. A második rész rövid helyzetelemzés

<sup>318</sup> A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács a fenntartható fejlődés kérdéskörében az Országgyűlés által létrehozott egyeztető, véleményező, javaslattevő testület, mely az Országgyűlés, továbbá saját kezdeményezésére napirendre tűzött kérdéseket vitatja meg, s azokra vonatkozóan kialakítja véleményét, s azt javaslat, ajánlás vagy állásfoglalás formájában közzéteszi. A Tanácsot két Országgyűlési határozat hozta létre: 57/2008. OGY Határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács közjogi jogállásáról, jogköréről, összetételéről és feladatairól, valamint működési kereteiről és 100/2007. OGY Határozat a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól.

<sup>319</sup> European Environment and Sustainable Development Advisory Councils. Több mint harminc tanácsot jelent, ezek 1993 óta dolgoznak együtt. Nyilatkozata, a Fenntartható Európa a [www.eaac.net.org](http://www.eaac.net.org) alatt érhető el.

<sup>320</sup> European Sustainable Development Network. A 2000-ben Hollandiában alakult szervezet elsősorban köztisztviselők és szakértők nemzetközi hálózata, évente egy találkozót rendeznek. Netes elérhetőségük: [www.sd-network.eu](http://www.sd-network.eu)

a nemzetközi és hazai területről. A harmadik a prioritásokról, célokról és feladatokról szól. Az utolsó rész a végrehajtás menetét taglalja. Ez utóbbi a legizgalmasabb: konkrét megoldásokat javasol a tudásbázis növeléséről, az állampolgári aktivitásról, a közpolitikák fejlesztéséről, az intézményrendszer korszerűsítéséről és a kapcsolódó háromszintű monitoring rendszerről, ahol már kétpilléres *fejlesztési alapindikátor rendszer* (FAIR, első pillér a gazdasági–társadalmi és természeti folyamatokat, a második pillér a főbb jellemző és szemléltető adatokat mutatja be) is létezik. Figyelmesen végigolvasva azonban mindössze egyetlen megvalósult konkrétumot találtunk: a *jövő nemzedékek országgyűlési biztosa* intézményét,<sup>321</sup> akinek feladata az egészséges környezethez való alapvető jog védelme. A jövő nemzedékek ombudsmanja figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.<sup>322</sup>

Az *Állami Számvevőszék* Fejlesztési és Módszertani Intézete is foglalkozott a kérdéskörrel, s erről 2005 decemberében tanulmány is készült „A környezettudatos gazdálkodás és a fenntartható fejlődés a szabályozás és az ellenőrzés tapasztalatainak tükrében” címmel Báger Gusztáv, az Intézet akkori főigazgatója irányításával és szerkesztésében. A dolgozat első része a környezetvédelmi szabályozás jogi és gazdasági eszközeiről nyújt összefoglalót, majd a környezetvédelmet szolgáló hazai intézményeket mutatja be az alábbi rendszerezésben: országgyűlés, kormány, környezetvédelmi miniszter, Országos Környezetvédelmi Tanács és önkormányzatok. Az említett tanulmány óta mindössze nyolc év telt el, így jelen írás nem bocsátkozik ismétlésekbe, az eltelt időszakra vonatkozó kiegészítések nem jelentenének érdemi hozzáttételt. Az ÁSZ-tanulmány másik része a környezetvédelmi és fenntarthatósági ellenőrzéssel foglalkozik, többek között az INTOSAI és EUROSAI szerepével, kitérve a kormányok és a számvevőszékek (nemcsak egyes tagországok, hanem külön: Európai Számvevőszék) feladataira. A lényeg: e tevékenységek nem csupán irányíthatók (lennének), hanem elszámoltathatók, ellenőrizhetőek, amihez egyébként már a vonatkozó nemzetközi standardok is rendelkezésre állnak.

Ugyancsak a témához kapcsolódóan, fenntartható fejlődési adatbázist készített a *Központi Statisztikai Hivatal*. A 2009-ben készült dolgozat a gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziókat kölcsönhatásában vizsgálja, amely a már említett valamennyi hazai szervezetnek, de különösen a fenntartható fejlődéshez szükséges stratégia kialakításához adhat kiindulási alapot. A kiadvány címe: „A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon”, a gyűjtemény az EU irányelveit követi, azaz az egységes európai indikátorkészleten alapuló mutatók hierarchikus rendszerben, három szintet alkotva jelennek meg.

A fejlődés törvényével ellenkezik, ha a kutatás szabadságát, a szabad kutatás eredményeinek bárminő közlését megszorítjuk, vagy ha a törvények megváltoztatására irányu-

<sup>321</sup> Elterjedt kifejezés a zöldombudsman.

<sup>322</sup> Bővebben lásd 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról.

ló bárminő törekvést megtiltjuk. Igen helyesen állítja Jászi Oszkár, hogy a társadalmi haladás azt kívánja, hogy a szükségletek átalakulásával új és megfelelőbb intézmények lépjenek életbe. Ezeknek az új berendezéseknek egyedüli kifejlesztője pedig a gondolat szabadsága. Milyen mértékben enged tényleges megvalósulást az állam a hirdetett új eszméknek? Ez mindig a napi politika kérdése, ami mindig kompromisszum a régi és az új erők között. De az illető eszmék szabad kifejtetőségének lehetősége a társadalmi haladás kérdése. Ezért látjuk mi is a gondolat szabadságában az emberi evolúció fundamentális, nélkülözhetetlen, minden további célszerűségtől mentes alapfeltételét, amely a civilizáció haladásával egyre fokozottabb mértékben érvényesül.<sup>323</sup>

#### 4.4 A gazdasági konjunktúra lényege – múlt, jelen és jövő

A gazdasági növekedés és fejlődés vizsgálatának legjobb módszere nemzetgazdasági szinten a *konjunktúrákutatás*. A konjunktúra általában bizonyos események és viszonyok összetalálkozása és összekapcsolódása; a gazdasági életben ezen az elnevezésen a társadalmi, forgalmi és gazdasági viszonyok olyan alakulását értjük, amelyek a termelés módosítása nélkül idéznek elő a meglevő gazdasági értékekben változást. A konjunktúrákutatás, a gazdaságtudomány matematikai alkalmazása a gazdasági helyzetváltozás irányát, erejét és a változások bekövetkezésének idejét igyekszik megállapítani. Azt vizsgálja, hogy mi hozza létre a fellendülést és a fellendülések egymásutánját. A gyakorlatban a konjunktúrapolitika e felismerések alapján igyekszik elhárítani a fellendülés útjából az akadályokat, hogy megelőzze a válságot.

Viszonylag új tudományágról van szó, hiszen az egész modern közgazdaságtudomány is csak Smith-szel és Ricardóval kezdődik, és ott is csak az alapokkal. A nemzetgazdaság, sőt a nemzetgazdaságok együttesének szakmai vizsgálatára érdekes módon a 20. századig nincs igény. A legfejlettebb országok a 19. század végén még a liberalizmus büvkörében élnek, a fejletlenek egyetlen célja a fölzárkózás; minek gazdaságtudomány? A világ első statisztikai tanszékét Karl Pearson alapította meg 1911-ben a londoni egyetemen University College (London). Ezzel szinte párhuzamosan Nyikolaj Dmitrijevics Kondratyev (1892–1938) szovjet–oroszközgazdász is publikál a témában.<sup>324</sup> A témakörben a magyar lemaradás több évtizedes, az első ilyen figyelemreméltó munka<sup>325</sup> csak a második világháború előestéjén jelenik meg, igaz, nagy szakmai elismeréssel. Az első világháborúig mindössze az e két intézet létezik, mindketten arra keresik a választ: mi

---

<sup>323</sup> JÁSZI Oszkár: *Állami beavatkozás és a művészet erkölcsi színvonala*. Fehér-kereszt Naptár, 1903. 100–101.

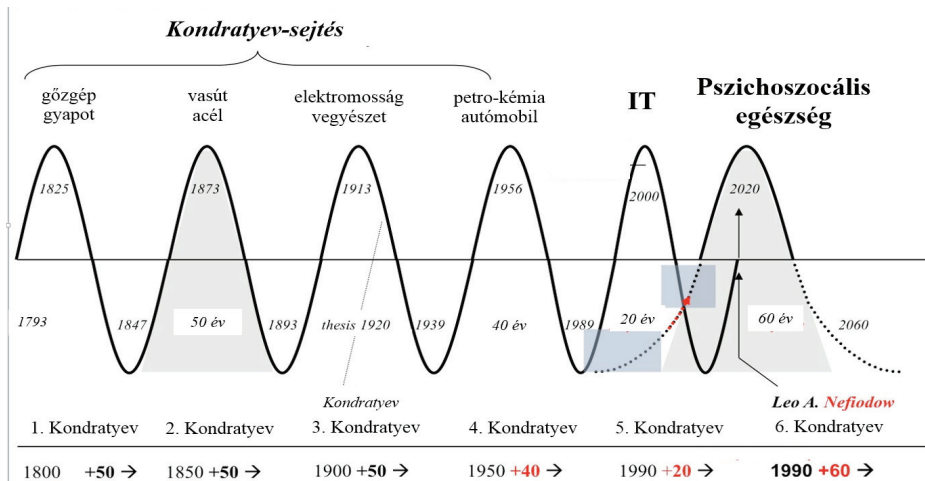
SOMLÓ Bódog: *Állami beavatkozás...* i. m. 190.

<sup>324</sup> KONDRATYEV, Nyikolaj Dmitrijevics: *The World Economy and its Conjunctures During and After the War*. 1922.; Uő.: *About the Question of the Major Cycles of the Conjuncture*. 1926.; Uő.: *Problems of Forecasting*. 1926.; Uő.: *The Major Cycles of the Conjuncture*. 1928.

<sup>325</sup> ANDREICH Jenő – ROSTÁS László: *Konjunktúraelmélet és konjunktúrákutatás I–II*. MTA, Budapest, 1937.

hozza létre a fellendülést? A statisztikai háttér kezdetleges, csak a világ legfejlettebb országaiban készült akkoriban ilyesmi, bár ez a 4-5 ország jelenti a világgazdaság háromnegyedét, így Kondratyev már a ciklikus fellendülés nemzetközi vonásait is tudja vizsgálni. A Kondratyev-ciklus vagy K-hullámok egy közgazdasági elmélet, ami a „szokásos” 10–15 éves gazdasági ciklusokon kívül egy hosszabb, 40–60 éves, átlagosan 50 éves ciklus létezését állítja. Kondratyev szerint a kapitalista gazdaságban hosszú hullámok léteznek, amelyek átlagosan 50 évig tartanak, de akár 25 százalékos időtartam-eltérést is megengedhetőnek tartott. A Kondratyev-ciklus „hajtóereje” az új találmányok (találmány családok) bevezetése, elterjedése és kifutása. A Kondratyev-ciklusok jellemzője még a globalitás, tehát egyrészt az, hogy az egész világgazdaságra kihatnak (illetve, hogy a nagyobb gazdaságokban, országokban szignifikánsabban kimutathatók), másrészt az, hogy nem maradnak a gazdaság keretei között, hanem megjelennek a demográfiában, a politikában, a bűnözésben, a divatban, a művészeti és irodalmi irányzatokban és iskolákban is. A globalitásból adódik a téma összetettsége, bonyolultsága, s az, hogy a Kondratyev-ciklusok kialakulásának okaira vonatkozóan csak hipotézisek vannak. A ciklus érdekessége mindenesetre, hogy a 2008-as gazdasági világválság is jól illeszkedik a Kondratyev-ciklusba. Kondratyev négy empirikus szabályszerűséget állapított meg. A hosszú ciklusok:

- emelkedő hullámának kezdete előtt vagy kezdetekor lényeges változások mennek végbe a gazdasági életben: találmányok születése és alkalmazásuk, változások a termelési viszonyokban, a világgazdasági kapcsolatok kiszélesedése, a pénzforgalom változásai, az aranytermelés felfutása;
- emelkedő hullámának időszakában sokkal gyakoribbak a társadalmi megrázkódtatások és fordulatok (forradalmak, háborúk);
- csökkenő hullámának időszakában a mezőgazdaság is tartós válságban van;
- hanyatló periódusában a 8–11 éves közepes ciklusok depressziós szakaszai hosszabbak és mélyebbek, míg a fellendülés rövid és gyenge.



#### 8. ábra: Kondratyev-ciklus

Az ábra a Szerző saját átdolgozása GOLDSCHMIDT, Andreas J. W.: *IHCL*. Univ. Trier, 2004. alapján

A konjunktúrakutatással mások is foglalkoztak,<sup>326</sup> ez alapján négy konjunktúraciklust különböztet meg a nemzetközi szakirodalom:

Elmélet	Tárgya	Periódus	Publikálás
<b>Kitchin-ciklus</b>	leltár- vagy készletciklus	3–5 éves	1923
<b>Juglar-ciklus</b>	állóeszköz-beruházási ciklus	8–10 éves	1862
<b>Kuznets-ciklus</b>	építési ciklus	15–20 éves	1930
<b>Kondratyev-ciklus</b>	hosszú ciklus	40–60 éves	1922

### 13. táblázat: Konjunktúraciklus-elméletek

A táblázat a Szerző összeállítása

A ciklusokat a felfedezőikről – kivéve Kuznetsét – Schumpeter látta el névvel. Schumpeter az évszázados trend változásától eltekintett, s úgy vélte, hogy a ciklusok kapcsolódnak egymáshoz. Az ő szemléletében egy Kondratyev-ciklus (57 év) tartalmaz 6 Juglart (9,5 év), és egy Juglar tartalmaz 3 Kitchint (3,16 év). Ha például a Kondratyev-ciklus hosszát (periódusát) átlagosan 54 évnek vesszük, és a Kuznets-ciklust (amit Schumpeter nem említett) 18 évesnek állítjuk, a Juglar ciklust 9 évesnek, a Kitchin ciklust 4,5 évesnek vesszük, akkor a kapcsolat teljesen tiszta: 1 Kondratyev-ciklus = 3 Kuznets-ciklus = 6 Juglar-ciklus = 12 Kitchin-ciklus.<sup>327</sup> A másik vélemény (Forrester) szerint a négy ciklus egymástól függetlenül hat.<sup>328</sup> Jelenlegi ismereteink szerint nem lehet megmondani, hogy a két szemlélet közül melyik közelíti meg jobban a valóságot. A befektetések hullámozása gyakran a gazdasági ciklus motorjának látszik. Ugyanakkor a különböző időtartamú ciklusok egyidejűek, keverednek, mozgásukkal csökkentik vagy növelik az egész hullámozás amplitúdóját. Ha például az évszázados trend felszálló ága találkozik a Kondratyev-ciklus leszálló ágával, akkor ez a válságot mérsékli, ellenkező esetben erősíti. Itt is érvényesül a fizikából ismert interferencia jelensége, illetve törvénye.

Napjainkra a konjunktúraelemzés a legfontosabb jelzője a gazdaság működésének, Európa legnagyobb gazdaságában például negyedévente készül ilyen az eltelt időről és a várható eseményekről, s a kormány gazdaságpolitikájának eszköztára nagyban a készült jelentés alapján áll össze. A konjunktúra fontosságát jelzi, hogy nem is egy intézet foglalkozik ezzel, a jelentést hagyományosan az öt bölcs teszi le a kancellár asztalára. Valamennyien nagynevű intézetek: a berlini DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), a müncheni IFO (Institut für Wirtschaftsforschung), a kieli

<sup>326</sup> KITCHIN, Joseph: *Cycles and trends in economic factors*. Review of Economic Statistics, 1923/1.; JUGLAR Clément: *Des crises commerciales et leur retour périodique en France*. En Angleterre et aux Etats Unis. 1862.

KUZNETS' Simon: *Secular movements in production and prices*. Houghton Mifflin Company, 1930.

<sup>327</sup> KEHL Dániel – SIPOS Béla: *Évszázados trendek és hosszú ciklusok az Amerikai Egyesült Államokban, Kínában és a világgazdaságban*. Hitelintézeti Szemle, 2007/6. 248–282.

<sup>328</sup> FORRESTER, J. W.: *Nach jeder Depression ein neuer Aufschwung?* Bild der Wissenschaft, 1982/1.

IFW (Institut für Weltwirtschaft), a hallei IWH (Institut für Wirtschaftsforschung Halle) és az esseni RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung). A konjunktúrakutató intézeteknek nemzetközi szervezetei is vannak, ilyen például az európai intézeteket összefogó AIECE (Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique), ahol a magyar szakintézmény (GKI, Kopint-Tarki) is tag. Az intézetek által készített jelentések jellemzően két részből állnak: az elmúlt időszak elemzéséből és a közvetlen jövőképből. Mindkettő felépítése lényegében azonos: általános képpel kezd, a GDP alakulásával és az erre ható legfontosabb változásokkal, ezt követi egy ágazati prezentáció: mezőgazdaság, ipar, szolgáltatások, majd a beruházások és a fogyasztás szerkezete, a munkaerő-piac, gazdaságpolitika, pénzügy, külkereskedelem, fizetési mérleg, általános gazdasági környezet. Az eltelt idő elemzésének elsődleges eszköze a friss statisztika, az előrejelzésé a kompetens állami vezetők, kutatók és vállalatvezetők véleményének csokorba gyűjtése.

Témánk, az állami beavatkozás hatékonyságának prezentációja is könnyen követhető: milyen intézkedések mit váltottak ki, mennyire találkozott a kormányzati vágy a megvalósulással, mennyire voltak hatékonyak az eszközök. A jövőre vonatkozóan vizsgálatokat lehet folytatni, hogy egy-egy intézkedés milyen kihatással lesz, mit okoz a nemzetközi és hazai környezet stb. Ma már minden, magára valamit is adó államvezetés készített hatástanulmányt (*impact assets*), ebből viszonylag nagy pontossággal lehet látni, hogy mi lesz egy-egy döntés következménye.

Minden államnak fő gondja a gazdaság tervszerű befolyásolása, aminek fő célja a fellendülés segítése és a konjunktúra hullámzásainak csillapítása. Számos eszköze van, legismertebb a diszkontpolitika, amit akkor alkalmaznak a jegybankok, amikor a hitelbankok kifejlődésével a bankjegy mellett a bankszerű fizetés is teret hódít, s ezzel a jegybankok piacra gyakorolt hatása meggyengül. A hitel kamata meghatározó: nagy hatással van a tőkemozgásra, a hazai és külföldi befektetésekre, a lakossági hitelezésre. A jó konjunktúrapolitika az adott pénzmennyiség szabályozásával a fellendülés idején mérsékli a lendületet, pangás idején pedig az élénküléshez szükséges pénzeszközöket mind könnyebben hozzáférhetővé teszi (amivel egyébként, de nem melleleg az árszínvonal-változásokat is mérsékelni képes). A magyar gazdaság kivétel: itt ez leginkább azért nem látszik, mert emberemlékezet óta nem volt fellendülés.

A nagy beruházók, multinacionális szakmai cégek, nagybankok stb. folyamatosan figyelik a konjunktúra alakulását, befektetési döntéseiknél nem kis mértékben figyelembe is veszik. Az FDI elhelyezése ma már nem az olcsó munkaerő függvénye, sokkal inkább kell a megbízható gazdasági környezet, a tanult munkaerő, a stabil és kiépített infrastruktúra stb., stb., vagyis mindaz, ami napjainkban a versenyképességhez szükséges. Az állami vezetés következő gazdaságpolitikai lépései is a jelen konjunktúráján kell(ene), hogy alapuljanak.

Mi kell a konjunktúra beindításához? Bízalom a jövőben, hit a gazdaságirányításban, kiszámítható, stabil gazdaságpolitika annak standard eszközrendszerével, kedvező szabályozórendszer, olcsó és elérhető hitel, élénk kereslet, gyorsan bővülő infrastruktúra, vállalkozói kedv, K+F, kreativitás, innováció, szakképzett munkaerő, nyugodt gazdasági környezet. Számos, más tényező is ehhez kapcsolódik: az EU-támogatások racionális

felhasználása, az oktatás- és szociálpolitika, a nemzetközi szerződések betartása – mindmind része a konjunktúra alakulásának. Témánk szempontjából a konjunktúraélelénkítésnek kiemelt szereplője az állam, amely minden területen meghatározó szerepet tölthet be, kezdve a megfontolt adópolitikával, az alap kutatások ésszerű támogatásán át a nagy állami megrendelésekig. Az állam megtestesítője itt is a pozícionált vezető, aki a konjunktúra befolyásolásának is szakértőjévé válik, mihelyst ebben érdekeltté válik. A felelősségre vonatkozó fejezetben erre részletesen kitértünk.

## 4.5 Programértékelés

A programértékelés (*program evaluation*) olyan összetett munka, melynek eredményeképpen világossá válik, hogy egy adott cél elérésére kijelölt feladat a létrehozott eszközrendszerrel miképp valósult meg. Szintén az Egyesült Államokból indult az 1970-es években.<sup>329</sup>

Előljáróban jelezni szükséges, hogy Magyarországon jelenleg nem határozza meg semmilyen törvény vagy jogszabály a teljesítmény-, hatás- és eredménykövetelményeket. Egy program teljesítésének megítélése így egyedi, prémiumfüggő kiírásai is inkább az adminisztrációt szolgálják, mintsem a valós értékelést. A programértékelés készítése lehet:

- ex ante, azaz előzetes, azaz egy új döntés, szabályozás bevezetésekor (várható hatás),<sup>330</sup>
- mid-term, azaz egy adott időszak eltelte után (eredményértékelés) a nyilvánosság tájékoztatása (időszakos vagy folyamatos),
- ex post, final, azaz végső/záró, az adott programnak mennyire és milyen eredményekkel sikerült célját elérni.

A programértékelés egyes fázisait a környezeti hatástanulmányokon keresztül mutatjuk be. Ez a vizsgálat lényegében egy előrejelzési módszer, melynek célja, hogy a tervezett emberi tevékenység tényleges megvalósításának megkezdése előtt a várható környezeti hatásokat felmérje, meghatározza és értékelje, továbbá ennek alapján befolyásoló tényezője legyen a megvalósítás engedélyezéséről szóló döntésnek. A hatásvizsgálat célja a döntési helyzet megalapozása. Elsődleges célja olyan megvilágításba helyezni a fontos tényezők halmazát, hogy az megalapozott döntés-előkészítést eredményezzen. További cél a vizsgált terület hatékonyságának növelésére vonatkozó javaslatok prezentálása,

<sup>329</sup> KNOEPFEL, P – LARRUE, C. – VARONE, F. – HILL, M.: *Public policy analysis...*, i. m. 223.

<sup>330</sup> A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján az Új Magyarország Fejlesztési Terv alábbi ex-ante értékelései olvashatók: Regionális Operatív Programok, továbbá Államreform Operatív Program (doc, 802 kB); Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (doc, 786 kB); Környezet és Energia Operatív Program (doc, 2 963 kB); Közlekedési Operatív Program (doc, 460 kB); Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (doc, 328 kB); Társadalmi Megújulás Operatív Program (doc, 367 kB); Végrehajtás Operatív Program (doc, 511 kB); Az ÚMFT horizontális ex-ante értékelése 1/2 Összefoglaló megállapítások (pdf, 1 134 kB); Az ÚMFT horizontális ex-ante értékelése 2/2 Részletes elemzések



a minőségi folyamatkezelés megteremtése/szilárdítása. A programértékelés mint hatásvizsgálat az Európai Bizottság ajánlása alapján 5 fő lépésből áll:<sup>331</sup>

- problémaelemzés,
- célkitűzések meghatározása,
- választási lehetőségek azonosítása,
- előnyek és hátrányaik összevetése,
- azok hatásának elemzése.

A következő táblázat néhány programértékelési módszert mutat be.

Típus	Vizsgálódás tárgya	Intézményesülés, módszerek
<b>Szabályozási hatásvizsgálat</b> (Regulatory Impact Assessment, RIA)	Konkrét, egyedi, a társadalmat, állampolgárokat érintő jogszabály vagy jogszabály-tervezet, vagy jogszabályok szűkebb családjának hatásai.	E vizsgálódási típus köré a fejlett országokban szabályozási hatásvizsgálat néven sajátos műfaj és adminisztratív kultúra szerveződött, mely a költségeket, a hasznokat és a kockázatokat veti egybe különböző jogalkotási forgatókönyvek esetében.
<b>Üzleti és szabályozási környezet elemzése</b> (Rating of business and regulatory environment)	Egy ország összesített, aggregált adminisztratív – szabályozási – intézményi környezetének elemzése: milyen mértékben ügyfélbarát?	A szabályozási környezet hatását egyedi és kompozit indikátorok alapján képzett ország-sorrendek kialakításával és regressziós jellegű makro-modellekkel szokták számszerűsíteni.
<b>Projekt-értékelés</b> (Project Evaluation)	Egyes adott projekt, (rész) folyamat, egység elemzése, értékelése.	A projektértékelés mikroszintű vizsgálódási típus, amely köré sajátos módszer, műfaj és kultúra szerveződött. Középpontjában évtizedek alatt kikristályosodott kritériumrendszer (például nemzetközi szervezetek) áll.
<b>Programértékelés</b> (Program Evaluation)	Számos projekt együttesét, aggregátumát programnak szokták nevezni (például területi vagy szakigazgatási alapon), melynek hatásai összesített módon elemezhetők.	A programok fejlesztéspolitikai hatásainak értékelése gyakran felmerülő feladat, melynek műfaji követelményei jelentősen különböznek a projektek értékelésétől. Az értékelő dokumentumok klasszikus közgazdasági elemzések, melyekhez gyakran választanak a konkrét feladathoz illő ad hoc módszert.

#### 14. táblázat: Programértékelési módszerek

A Szerző átdolgozása FUTÓ Péter: *Az értékelés és a hatásvizsgálat módszereinek alkalmazása a kisvállalkozás-fejlesztési politikában*. BCE, 2009. 32. alapján

<sup>331</sup> Communication from the Commission on Impact Assessment. COM (2002) 276.; Impact Assessment Guidelines SEC (2005) 791.

Programértékelésként fogható fel az eredményesség (*efficiency audit*) vizsgálata és a teljesítményellenőrzés (*performance audit*) is. Az előbbi esetében az értékelés a kitűzött célok megvalósításának mértékét jelenti, illetve azt, hogy milyen a tevékenység szándékolt és tényleges hatásának egymáshoz való viszonya. A hatás ebben az értelemben véve lehet output, eredmény, végtermék. Mérésénél fontos szempont a minőség és a határidő figyelembevétele is.

A teljesítményellenőrzésnél a modern angolszász szakirodalom gyakran használja a 3E fogalmát, ami a gazdaságosságot (*economy*), a hatékonyságot (*efficiency*) és az eredményességet (*effectiveness*) jelenti.<sup>332</sup> Azaz, a komplex 3E az eredményességen túl még két területet is vizsgál és értékeli. A gazdaságosság a gazdasági tevékenység minőségi jelzője, megállapítása számításokkal történik, ennek alapján az azonos célt megvalósító különféle változatok rangsorolhatók. Nem azonos a jövedelmezőséggel: nem szükségszerűen gazdaságos, ami jövedelmező.<sup>333</sup> A *hatékonyságnál* fordítva mérünk: miképp tudjuk a legjobb eredményt kihozni ugyanazon értékű/mennyiségű erőforrások felhasználásával? A 3E akkor igazán sikeres, ha a tények és helyzet alapos ismeretében olyan kritériumokat választanak meg a kidolgozók és/vagy ellenőrzést végzők, amelyek lehetőleg objektív mérőszámokkal mérhetők és hasonlíthatóak, továbbá megbízhatóak.<sup>334</sup> A 3E vizsgálat fő célja nem a dorgálás vagy dicséret, hanem a döntéshozók segítése témakör fejlesztésére, minőségi javítására, a teljesítmény növelésére, a magasabb fokon végzett munkára. Így függ össze a 3E a minőségbiztosítással.

Végül jelezzük: a programértékelés önmagában nem csodaszer, egyaránt találkozunk jó és rossz példával, akár még a magánszektor esetében is.<sup>335</sup> Megfelelő kulturáltsággal és szakmai kompetenciával ilyenek a belső ellenőrzés is el tud végezni, sőt: indokolt, hogy munkaprogramjában ilyenek is szerepeljenek.<sup>336</sup> Így a külső, független ellenőrzés munkája (audit) is könnyebb, továbbá a vezetés is átlátható képet kap a folyamatokról. A Nemzetgazdasági Minisztérium, Államháztartásért Felelős Államtitkárság Belső Ellenőrzési Kézikönyv mintája e célra megfelelő.<sup>337</sup>

<sup>332</sup> HAJNAL György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 2005.; a non-profit szektorra lásd: REIDER, Rob: *Improving the Economy, Efficiency, and Effectiveness of Not-for-Profits: Conducting Operational Reviews*. Wiley, 2001.

<sup>333</sup> *Vállalatgazdasági Lexikon*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1966.

<sup>334</sup> *Telesítmény-ellenőrzési módszertan*. *Value for Money* (Értéket a pénzért) Pénzügyminisztérium, 2009. 10.

[www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portarticles/26E9C68B320A2D99C12575E1](http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portarticles/26E9C68B320A2D99C12575E1)

<sup>335</sup> *Transnational European Evaluation Project – Methodological Reflections*. ENQA Occasional Papers 6. Multiprint, 2004. 20.

<sup>336</sup> NAGEL, Stuart S.: *Handbook of public policy evaluation*. Sage, 2002. 89.

<sup>337</sup> 370/2011. (XII. 31.) Korm.rendelet A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

[www.kormany.hu/download/e/3b/c0000/BEK%20Minta\\_2013\\_v2\\_k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre.docx](http://www.kormany.hu/download/e/3b/c0000/BEK%20Minta_2013_v2_k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre.docx)

## 4.6 Mérhetőség, elemzés

A minőségi *mérhetőség* akkor valósul meg, ha olyan kritériumok kerülnek kiválasztásra, amelyek jól kvantifikálhatók, és a mérőszámok egymással jól összehasonlíthatók. Ezek lehetnek egyszerű mutatószámok, több adatot feldolgozó képletek, bonyolultabb esetekben a vizsgálok által kialakított mutatórendszer. A mérőszámok (*measures*) mennyiségi jellemzőt határoznak meg, a mutatók (*indicators*) inkább olyan tevékenységek mérésére szolgálnak, ahol nehéz, értelmetlen vagy költséges közvetlen mérőszámot hozzárendelni. Előbbi ennek megfelelően inkább abszolút értéket mér, és lehetőleg homogénnek kell lennie az összehasonlíthatóság érdekében, utóbbi inkább a változás irányát és mértékét mutatja.

A közszolgálati szférában a *konkrét* számokkal való mérhetőség egy-egy területen belül lehetséges, területek között azok eltérősége okán kevésbé. (Például a közegészségügyben egy-egy azonos betegségcsoportot kezelő orvosok, osztályok, rendelők teljesítménye, hatékonysága, eredményessége meglehetősen pontosan mérhető, de már a katonatiszttel, annak alegységével, felső parancsnokságával nem hasonlítható össze, és értelmetlen is lenne – de a szakterületen belül ott is szükséges.) Ugyanakkor vannak *általánosan* elfogadott és bevált mérési, értékelési és minősítési szempontok. Valamennyi területen jól használhatók a mérhetőség szempontjából a következő *mutatók*:<sup>338</sup>

- erőforrás: a nem-pénzügyi ráfordítások összessége (humán, eszköz, idő, technológia erőforrás stb.),
- költség: a tényleges pénzráfordítás és az egyéb, nem pénzben kifejezett ráfordítások költségtérítése és összegyűjtése, volumen- és arányelemzések alkalmazása,
- teljesítmény: célok, stratégiák, műveletek, tevékenységek, irányítási és végrehajtási folyamatok, projekttirányítás, kontrolltevékenységek.

Számos elképzelés/kísérlet létezik az állami beavatkozás (hatékonyságának) mérésére.

Leggyakrabban használt és leginkább elfogadott a KK, illetve *KKM index*, ahol az egyes területek osztályzatot kapnak, ezeket összesítik, s így az értékelés az államok közötti összehasonlítást is megállja. A Kaufmann–Kraay–Mastruzzi világméretű kormányzati jelzőszám<sup>339</sup> hat fő területet vizsgál és értékel:<sup>340</sup>

- beleszólás és elszámoltathatóság (*voice and accountability*),
- politikai instabilitás és erőszak (*political instability and violence*),
- kormányzati hatékonyság (*government effectiveness*),
- az irányítás minősége (*regulatory burden*),
- a törvények ereje és betartása (*rule of law*),
- a korrupció ellenőrzése (*graft, corruption*).

<sup>338</sup> Teljesítmény-ellenőrzési módszertan Value for Money (Értéket a pénzért). Pénzügyminisztérium, 2009. 11.

[www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portarticles/26E9C68B320A2D99C12575E1](http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portarticles/26E9C68B320A2D99C12575E1)

<sup>339</sup> KAUFMANN, D. – KRAAY, A. – MASTRUZZI, M.: *Governance matters VIII*... i. m. [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)

<sup>340</sup> United Nations: *Public Governance Indicators: A Literature Review*. United Nations, 2007.

A Világbank (World Bank) által irányított program a Föld több mint 200 országában kutatja a kormányzás minőségét, s erről jelentés is készül. Az 2002 óta tartó vizsgálatban mintegy 40 szervezet (szakmai kompetenciával rendelkező nemzetközi<sup>341</sup> és hazai NGO-k, magánszemélyek, reformbarát kormányzati szakemberek stb.) értékelte alapján születik meg az összesített minősítés. A szervezet egy 20 jelzőszámból álló mérési módszert dolgozott ki, ahol az egyes tényezőket egy 6-os skálán értékelik.<sup>342</sup> Így az egyes országok egymással is összehasonlíthatók lettek – nyilvánvalóan egy nyugati típusú értékrendnek megfelelően. Jelen tanulmánynak nem célja a Magyarországra vonatkozó részanyag 1996–2008 közötti időszakának ismertetése a már említett 6 fő szempont alapján. Mindössze néhány mondat erejéig reflektál rá: lényege, hogy mind a hat grafikon egyforma tendenciát tükröz: ennek alapján hazánk megítélése 1996-tól folyamatosan javult egészen 2003–2004-ig, majd ezt követően törésmentes romlás figyelhető meg. Sajnos, a hanyatlás üteme nagyobb, mint az emelkedés: az 1996-os 81%-os értékünk (ami a rendszerváltozáskor a csúcson 90% is volt) leesett 78%-ra. Vagyis: a vizsgált 12 év alatt lényegében semmit nem haladtunk előre.

Mérhetjük az állami beavatkozás, a jó kormányzás eredményességét *uniós mércével* is. Az integrációs érettség e vonatkozásban a (jó) kormányzás minősítése. Átalakulási, jogi, általános gazdasági, pénzügyi, versenyképességi, humán, kulturális stb. szempontjai vannak, hogy csak a legfontosabbakat említsük. A mérés alapján a régi és új tagországok egymással is jól hasonlíthatók.<sup>343</sup>

Egy másik kutatási iskola, az ENSZ<sup>344</sup> már részletesebben vizsgál, szerintük 8 fő ismérve van a jó kormányzásnak.<sup>345</sup>

- a polgárok részvétele (*participatory*),
- a jogi szabályozás, jogállamiság követése (*follows the rule of law*),
- átláthatóság (*transparency*),
- felelősség (*responsiveness*),
- konszenzus-orientáltság (*consensus oriented*),
- esélyegyenlőség, bevonás a politikába (*equity and inclusiveness*),
- hatásosság és hatékonyság (*effectiveness and efficiency*),
- elszámoltathatóság (*accountability*).

A szervezet számára<sup>346</sup> a közigazgatási reform (Public Administration Reform – PAR) során a főbb kérdések: i) a közszolgálati reform: küldetés, hivatás, képzés, szabályozás,

<sup>341</sup> Néhány ismert nemzetközi intézmény és szervezet: Economist Intelligence Unit, Freedom House, Cerberus Corporate, World Economic Forum Global Competitiveness Survey, Global Integrity Index, Gallup World Poll, IMD World Competitiveness Yearbook stb.

<sup>342</sup> IBRD: *Country Policy and Institutional Assessment*. 2006.

<sup>343</sup> Bővebben: PALÁNKAI TIBOR: *A Magyar gazdaság és társadalom integráció-érettsége, integrációs képessége és felkészültsége*. Corvinus Egyetem, Budapest, 2005.

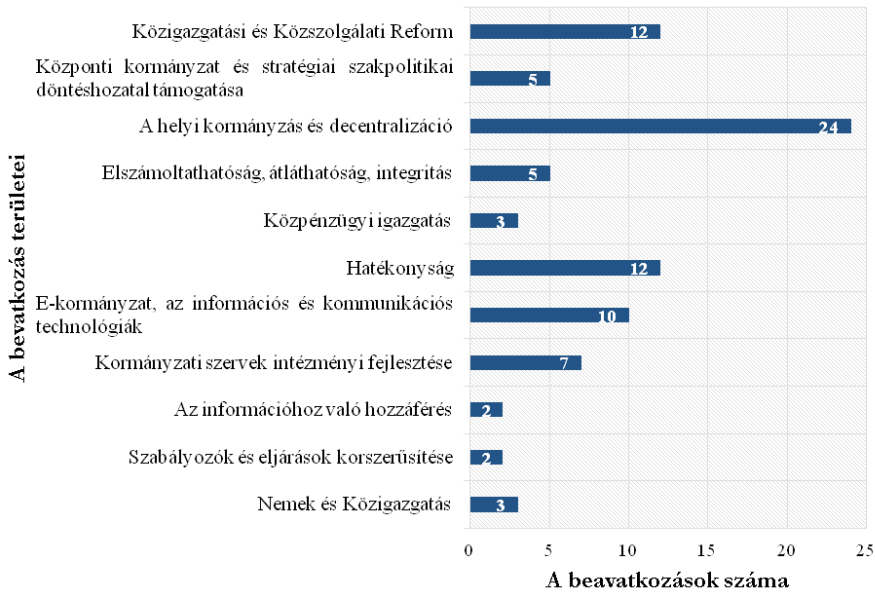
<sup>344</sup> United Nations, ESCAP, [www.unescap.org](http://www.unescap.org)

<sup>345</sup> United Nations: *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. United Nations, 2008.

<sup>346</sup> Public Administration Reform Practice Note. United Nations, 2003.

javadalmazás, nemek közötti egyenlőség, pozitív diszkrimináció, érdek; ii) a politikai döntéshozatali rendszerek javítása; iii) kormányzati szerkezet átalakítása: funkcionális értékelés, közvélemény. Egy 2010-es felmérésének<sup>347</sup> a középpontjában álló vizsgálandó területek:

- Közigazgatási és Közszolgálati Reform
- Központi kormányzat és stratégiai szakpolitikai döntéshozatal támogatása
- A helyi kormányzás és decentralizáció
- Elszámoltathatóság, átláthatóság, integritás
- Közpénzügyi igazgatás
- Hatékonyság
- E-kormányzat, az információs és kommunikációs technológiák
- Kormányzati szervek intézményi fejlesztése
- Az információhoz való hozzáférés
- Szabályozók és eljárások korszerűsítése
- Nemek és Közigazgatás



**9. ábra: Európában a közigazgatást érintő állami beavatkozások száma**

*Overview of Trends and Developments in Public Administration & Local Governance.* United Nations, 2010.

<sup>347</sup> *Overview of Trends and Developments in Public Administration & Local Governance.* United Nations, 2010.

A világ 33 legfejlettebb országát tömörítő OECD (Organization for Economic Cooperation and Development, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) alapelvei:<sup>348</sup>

- a jogállamiság tisztelete (*rule of law*),
- nyíltság, átláthatóság, elszámoltathatóság a demokratikus intézmények irányában (*openness, transparency and accountability*),
- korrekt és egyenlő bánásmód az állampolgárokkal, ideértve a beleszólás és részvétel rendszerét (*fairness and equity*),
- hatékonyság, hatékony szolgálat (*efficient, effective services*),
- világos, átlátható és alkalmazható törvények és szabályozók (*clear and transparent*),
- konzisztencia és a koherencia a politikaformálásban (*consistency and coherence*),
- az etikai magatartás magas normái (*ethics*).

Az OECD 2011. május 24–25-én megrendezett éves fórumán mutatatta be a jobb élet indexét (Better life index), amely 11 tényező (lakhatás, jövedelem, foglalkoztatás, közösség, oktatás, környezet, kormányzás, egészség, étellel való megelégedettség, közbiztonság, munka és szabadidő megoszlása) alapján méri a gazdagságot, a jólétet és az életminőséget.<sup>349</sup> A 2011. évi Kormányzati körkép mind a tag-, mind a partnerországokra vonatkozóan közel 60 mutatóból álló összeállítást bocsátott a döntéshozók és a nyilvánosság rendelkezésére, hogy segítse a kormányzati teljesítmény elemzését és összehasonlítását.<sup>350</sup> A kiadvány a kormányzati tevékenységek teljes „termelési láncából” származó adatokat foglal magában: a befolyt bevételekre vonatkozó információkat; a kormányzati kiadásokra, a foglalkoztatásra és a bérekre vonatkozó inputmutatókat; a kormányzat egészére és egyéni szektorokra (például oktatás, egészségügy és adóigazgatás), továbbá összehasonlító adatokat is közöl az átláthatósággal és integritással, a szabályozói irányí-

<sup>348</sup> Directorate on Public Administration and Management. OECD, 2010.

These principles are: respect for the rule of law; openness, transparency and accountability to democratic institutions; fairness and equity in dealings with citizens, including mechanisms for consultation and participation; efficient, effective services; clear, transparent and applicable laws and regulations; consistency and coherence in policy formation; and high standards of ethical behaviour.

[http://www.oecd.org/about/0,3347,en\\_2649\\_37405\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html)

<sup>349</sup> OECD: *How's Life? Measuring Well-Being, OECD Better Life Initiative*. OECD 2011. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>.

<sup>350</sup> OECD: *Government at a Glance. Kormányzati körkép*. OECD, 2011.

Országonként lásd [http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en\\_2649\\_33735\\_47862703\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en_2649_33735_47862703_1_1_1,00.html)

A 2011. évi Kormányzati körkép ezen és egyéb fontos megállapításai megmutatják a bizonyítékok lehetséges és kívánatos értékét és szerepét a politikák kialakítása terén. A projekttel, kiegészítő adatokkal, valamint az egyes országokra vonatkozó feljegyzésekkel kapcsolatos további információ az alábbi helyen érhető el: [www.oecd.org/gov/indicators/govtaglance](http://www.oecd.org/gov/indicators/govtaglance). A StatLinks nevű szolgáltatás biztosításával a kiadvány lehetővé teszi az olvasók számára a szóban forgó adatokat tartalmazó Excel fájlok letöltését is.

tással, a közszolgálatok humánerőforrás-menedzsmentjével és a szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos közgazdálkodási gyakorlatokról.

Azonban a kormányzás mérhetőségének szubjektív elemei is vannak. Az elszámoltathatóság-elmélet egyik legnagyobb problémája, hogy a választók a hiányos informáltság következtében bizonytalanok, vagyis nem tudják pontosan behatárolni, milyen teljesítménykritériumot alkalmazzanak a kormány támogatására vagy leváltására vonatkozó szavazói döntésük mérlegelésekor.<sup>351</sup> A választók így olyan kormányt is megbuktathatnak, amelyik jól képviseli érdekeiket, ugyanakkor olyat is újraválaszthatnak, amelyik rosszul teljesített, és politikájával eltért a közérdek szolgálatától. A választók bizonytalanságának politikai felismerése teret nyit a különböző véleménybefolyásolási manipulációs törekvések számára.<sup>352</sup>

## 4.7 Minőségbiztosítás – controlling, monitoring

A klasszikus felfogás szerint a *minőségbiztosítás* alatt általában a minőségirányítási rendszeren belül alkalmazott, tervezett és módszeres tevékenységet értik, amelynek célja a bizalomkeltés mind a vezetőségben, mind pedig a vevőkben a minőségkövetelmények teljesítését illetően.<sup>353</sup> Egyszerűbb megfogalmazásban a minőségirányításnak az a része, amely a bizalomkeltésre összpontosít aziránt, hogy a minőségi követelmények teljesülni fognak.<sup>354</sup> Érdemes megemlíteni, hogy nem azonos a kockázatkezelésben használt termék- vagy szolgáltatásminőség biztosításával, ilyen típusú biztosítástechnikai termékek a hagyományos non-life biztosítóknál érhetőek el (ilyen termékek például a termékfelelősség biztosítás, az üzemszünet-biztosítás stb.).

A minőségbiztosítás *eredményeként*

- nő a célok megvalósulásának tudatossága, az intézmény sikeressége, elismertsége és az összes partner (ügyfél) elégedettsége;
- csökkennek a működési zavarok és az egyes feladatok, tevékenységek személyektől való függése (például ördögi körök);<sup>355</sup>
- átláthatóbbá válnak a folyamatok;

<sup>351</sup> Vö. KÖRÖSÉNYI András: *Elszámoltatható-e a kormány? Képviselő, demokrácia és a 2006. évi választások*. In: Karácsony Gergely (szerk.): DKMKKA – BCE PTI, Budapest, 2006. 253–293.

<sup>352</sup> G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. <http://www.szazadveg.hu/files/letoltesek/7.pdf>

<sup>353</sup> CSERTI Ildikó: *Minőségbiztosítási ismeretek*. 2008. FORRÁS?

<sup>354</sup> Megfogalmazás a Wikipédiából.

<http://hu.wikipedia.org/wiki/Min%C5%91s%C3%A9gbiztos%C3%ADt%C3%A1s>

<sup>355</sup> Crozier a bürokratikus szervezetre jellemző ördögi kör elméletének magyarázata kapcsán úgy írta le, hogy a minden bürokratikus szervezetben kialakuló ún. szabályozási bizonytalansági zóna kivételett helyzetbe hoz bizonyos szakértői csoportokat, amelyek fő törekvése, hogy a szabályozás bizonytalansága fennmaradjon, s ezzel megőrizhessék szakértői autonómiájukat.

CROZIER Michel: *Le phénomène bureaucratique*. Edition du Seuil, 1964. In: Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976. 345.*

- a fejlesztések átgondoltabbak, a döntések célirányosabbak;
- teljesítményértékelés objektív szempontrendszer alapján (amely ösztönzi az ügyintézőt, hatóságot);
- kommunikáció és az együttműködés javul az egyes területek között;
- javulnak a partneri (ügyfél) kapcsolatok (például ügyfélbarát, egyablakos ügyintézés);
- a partnerek (ügyfelek) jobban elismerik az intézmény munkáját;
- nő az egyének felelősségtudata.

Minőségfejlesztés	Minőségjavítás	Minőségtartás
<ul style="list-style-type: none"> <li>– a vevő, a piac elégedetlen</li> <li>– lényegesen hosszabb távon lehetséges</li> <li>– a döntés szintje felső</li> <li>– az erőforrásigény döntően külső</li> <li>– a team komplex, heterogén, kreatív</li> <li>– általában lágy, ritkábban erős</li> <li>– lágy heurisztikus módszerek</li> <li>– igen erős technikák alkalmazása</li> </ul> <p><b>Lágy technikák:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– problémafeltáró eljárások</li> <li>– SWOT, benchmarking, portfolió</li> <li>– pontozás, rangsorolás, súlyozás</li> <li>– kérdéslisták, auditok</li> <li>– QFD, QH</li> </ul> <p><b>Konkrét döntések után:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kísérlettervezési (Taguchi) módszerek</li> <li>– statisztikai próbák</li> <li>– összefüggés-vizsgálatok</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– alapvetően a gyártó elégedetlen</li> <li>– általában középtávon lehetséges</li> <li>– a döntés szintje közép vagy végrehajtó</li> <li>– az erőforrásigény döntően belső</li> <li>– a team problémaorientált, mindenek</li> <li>– kvázi objektív vagy lágy módszerek</li> <li>– ritkábban erős</li> </ul> <p><b>Jellemző módszerek:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– problémafeltáró eljárások</li> <li>– pontozás, rangsorolás, komplex elemzés</li> <li>– adatgyűjtés-, megjelenítés és elemzés</li> <li>– minőség-, folyamatképesség és kapacitás vizsgálatok</li> <li>– ABC, PARETO</li> <li>– folyamatos minőségjavítás</li> <li>– minőség–költség elemzések</li> <li>– kísérlettervezés, ellenőrzőkártyák, összefüggés-vizsgálatok</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a vevő és a gyártó is elégedett</li> <li>– általában rövidtávon lehetséges</li> <li>– a döntés szintje végrehajtó</li> <li>– az erőforrásigény döntően belső és speciális</li> <li>– a team folyamatorientált és homogén</li> <li>– kvázi objektív vagy erős eljárások</li> <li>– ellenőrzőkártyák</li> <li>– minőség, folyamat, gépképesség elemzések</li> <li>– kísérlettervezések, statisztikai próbák</li> <li>– összefüggés-elemzések</li> <li>– ABC, PARETO</li> </ul>

15. táblázat: **Minőségi stratégiák jellemzői**

GÁL Ildikó: *Minőségmenedzsment módszerek*. MBA, 2011.

Magyarországon a modern minőségbiztosítási rendszerek megjelenése a rendszer-változással egyidős. A piacgazdaságra történő átállás kikényszerítette megjelenését, s ma már minden, magára adó piaci szereplő alkalmazza is. Két fő változata az auditált



és nem auditált minőségbiztosítás. Alapkülönbség a kettő között, hogy az előbbinél szükség van egy független külső tanúsító cégre, míg az utóbbi esetben a piaci szereplő maga szervez és végez mindent. Előbbiek legismertebbje az ISO (International Organization for Standardization, Nemzetközi Szabványügyi Szervezet), utóbbiaké a TQM (Total Quality Management, Teljeskörű minőségirányítás). A táblázat az ISO és TQM megoldásokat és a minőségbiztosítási iskolákat foglalja össze.

	ISO 9000	TQM
<b>Minősítés</b>	külső, független tanúsító cég	belső, maga a piaci szereplő
<b>Alkalmazása</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– jól alkalmazható a tervezési, gyártási szolgáltatási (akár <i>közszolgálat</i>) eljárások dokumentálására és megértésére</li> <li>– továbbá ezen eljárások következetes megvalósítására</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a teljes menedzsment-rendszer megértésére és a lehetőségek meghatározására alkalmas</li> <li>– a komplex tevékenység eredményességének javítása és a fejlesztési tervek elkészítése érdekében</li> </ul>
<b>Ismérvei</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– inkább statikus</li> <li>– a kiválóságra koncentrálnak</li> <li>– minőségsszabályozási eszközökkel dolgoznak</li> <li>– a hibák kiküszöbölése a feladata</li> <li>– a felhasználó időszakos belső auditja vezérli</li> <li>– elvárás a piac részéről</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– folyamattípusú</li> <li>– a versenyképesség növelésére koncentrálnak</li> <li>– minőségfejlesztési eszközökkel dolgoznak</li> <li>– a vevőigény (<i>közigazgatásban: ügyfél, állampolgár</i>) magas fokú kielégítése a funkciója</li> <li>– a vevő meglegedettségének folyamatos elemzése vezérli</li> <li>– növekvő piaci részesedést eredményez</li> </ul>

#### 16. táblázat: ISO vs. TQM

A táblázat a Szerző saját szerkesztése

A Magyar Szabványügyi Testület az MSZ EN ISO 9001 negyedik változatánál tart, ez 2009 januárjában jelent meg (MSZ EN ISO 9001:2009). Az új szabványok alapvető változásokat nem tartalmaznak, a korábbiak kiegészítései, pontosításai magyarázatokkal és kiegészítésekkel. Az a piaci szereplő, aki ilyen választ, megkeres egy (lehetőleg jó nevű és nemzetközileg elismert) tanúsító céget, aki felkészíti a minőségirányítási rendszer bevezetésére, illetve a későbbiekben rendszeresen tanúsítja is annak maradéktalan meglétét. Az ISO magyarországi elterjedésében – nemzetközileg élvonalban vagyunk – nagyban közrejátszott, hogy 2003 és 2007 között az állam ezt sok esetben egyszerű, vissza nem térítendő juttatással támogatta.

A TQM, teljes körű minőségirányítás olyan menedzsmentet jelent, ahol a szervezet céljai érdekében a leghatékonyabb módon használják fel a rendelkezésre álló emberi és anyagi erőforrásokat, úgy, hogy a legjobb minőségű termék vagy szolgáltatás legyen

a produktum. Alapelve az állandó, folyamatos minőségjavítás az ügyfél-elégedettség érdekében, amit támogató struktúrákkal, belső képzéssel, kommunikációval, jutalmazással és méréssel lehet elérni. Viszonylag fiatal praxisról van szó, a hatvanas-hetvenes években kezdték Japánban, a nyolcvanas évek közepén indult el az USA-ban, és csupán a kilencvenes évek elején jelent meg Európában. Az ISO-tól eltérően itt nincs külső tanúsító cég, így a TQM-ben résztvevők igyekeznek minél több díjat (Baldrige díj, IIASA SHIBA díj, Európai Minőségi Díj stb.) elnyerni, igazolandó elkötelezettségüket a vevőközpon-túság, a minőség és a hatékonyság iránt. Valamennyit a dolgozók nagyfokú bevonásával teszik. A TQM nem szó szerinti minőségbiztosítás, sőt nem is termékminőség, hanem vállalati kiválóság. Előnye a kötetlenség, hiszen a szervezet szabadon dönt, hogy milyen utat választ, s ez egyben gyengesége is, mert hiányzik a független külső bíráló, aki erről semlegesen ítélni tudna.

Az ismert TQM-guru, W. Edwards Deming, aki japán tapasztalatait „amerikanizál-ta”, 14 pontban összegezte a követelményeket:<sup>356</sup>

- Fogalmazzunk meg és tegyük nyilvánossá valamennyi munkatárs számára a szervezet céljait és törekvéseit tartalmazó nyilatkozatot. A menedzsmentnek folyamatosan bizonyítania kell ezen nyilatkozat iránti elkötelezettségét.
- Tanuljunk meg az új filozófiát, a felső menedzsment, de mindenki más is.
- Értsük meg az ellenőrzés célját a folyamat javítása és a költségek csökkentése érdekében.
- Vessünk véget annak a gyakorlatnak, mely az üzletet kizárólag az árcédula nyomán jutalmazza.
- Javítsuk állandóan és szüntelenül a termékek és szolgáltatások rendszerét.
- Vezessük be a (kézségeket nyújtó) képzést.
- Tanítsuk és intézményesítsük a vezető szerepet.
- Számúzzuk a félelmet, teremtsünk bizalmat, teremtsünk újításokra ösztönző légkört.
- Optimalizáljuk a csapatok, csoportok, személyzet erőfeszítéseit a cég céljainak és törekvéseinek valóra váltására.
- Küszöböljük ki a munkaerő buzdítását.
- (a) Küszöböljük ki a termelés számszerű kvótáit. Helyettük tanuljunk meg és intézményesítsük a javítás módszereit. (b) Küszöböljük ki a célkitűzések segítségével történő menedzselést. Helyettük ismerjék meg a folyamatokban rejlő lehetőségeket és azt, hogy hogyan javítsunk azokon.
- Távolítsuk el a korlátokat, melyek megfosztják az embereket a kézműves munka okozta büszkeségtől.
- Bátorítsuk mindenkinél a tanulást és az önfejlesztést.
- Cselekedjünk a változások végrehajtása érdekében.

<sup>356</sup> W. Edwards Deming (1900–1993) szerint: Minőség = munkaráfordítás eredménye / összes költség

WALTON, Mary: *The Deming management method*. Berkley Publishing, New York, 1988.

További 4 pont szól Deming „világáról”. A statisztikus professzor „világának” részei: i) mindenki munkájának megváltoztatása, ii) együttműködés a verseny helyett, iii) akadályok legyőzése, iv) stabilitás a rendszerben.

Más megközelítésben a TQM osztályozás alapja a *minőségbiztosítási iskolák* jellege. Lényegében három csoportjuk van: a japán, a nyugat-európai és az észak-amerikai minőségiskola. Új tudományágról lévén szó, véleményünk szerint nincs közöttük alapvető különbség, inkább eltérő útkeresésekkel találkozunk. Lényegük: az adottságok és lehetőségek mérlegelésével alkalmazzuk a legjobb minőségbiztosítási tapasztalatokat. A *japán iskola* lényege az alulról és előlről történő építkezés, ami a dolgozók aktív bevonását és a piac felől történő megközelítést jelenti. Elnevezésük változó: TQC, minőségi körök, kaizen, CQWC,<sup>357</sup> attól függően, hogy melyik részfolyamatot részesítik előnyben, illetve mekkorák és milyen befolyásúak a minőségi csoportok. Valamennyi a teljes körűsége törekszik. Sikerének alapja a munkavállalók tevékeny részvétele és a nemzeti, egész társadalomra érvényes elterjedtség. A modell kiegészül egy nagyfokú munkafegyelemmel, s a cég iránti maximális elkötelezettséggel. Kulcselemei a minőségi körök, amelyek folyamatos megújulásra töreksenek. A *nyugat-európai iskola* súlypontja a termelés és technológia, az egyértelmű nyomonkövethetőségre és visszakereshetőségre koncentrál. Erősen támaszkodik a számítógépes segítségre, a pontos mérésekre és az adminisztrációra. Középen építkezik: a felső menedzsment alatt van egy minőségbiztosításért felelős középvezetői réteg. Különösen a németeknél erős a minőségkultúra (In Deutschland hergestellt), de a minőségi és nemzeti szinte valamennyi országban azonos fogalmak a piaci életben (English Quality, Österreichisches Erzeugnis stb.). További sajátosság, hogy az Európai Unió különösen preferálja a szabványosított, független rendszereket (ISO 9000 és ISO 14000). Kulcseleme a dokumentáció, a termelési/szolgáltatási folyamat nyomon követése. Az *észak-amerikai iskola* felülről építkezik, menedzsment-szemléletű. Kiindulási alap a vezetők minőség iránti elkötelezetté tétele s ennek továbbadása az alacsonyabb vezetők felé. Quality first, azaz a minőség az első. Itt inkább a TQM érvényesül, a minőségközpontú vállalatirányítás révén. Etalonnak számít a benchmarking, a best practice, vagyis a jól működő, bevált módszerek, a kiváló gyakorlatok átvétele és tökéletesítése. A TQM 12 pontja<sup>358</sup> szinte biblia a nagyobb észak-amerikai vállalatoknál. Külön hangsúlyt kap a nem-termelő szféra (szolgáltatások) és a nem-vállalati szféra (állam, önkormányzatok) bevonása a minőségbiztosításba. (Henri Fayol,<sup>359</sup> Frederick Winslow Taylor<sup>360</sup> és más hasonló gondolkodók már az 1900-as évek elején foglalkoztak az utóbbiakkal.) Kulcseleme a menedzsment elkötelezettsége, amely olyan érdekeltiségi klímát teremt, hogy a beosztottakat is bevonja.

<sup>357</sup> Company Wide Quality Control, Átfogó Vállalati Minőségsszabályozás

<sup>358</sup> Pénzügyek, formatervezés, problémamegoldás, humán szféra, információ, kvantitatív módszerek, marketing, megbízhatóság, termelés, teammunka, stratégia és döntési mechanizmusok menedzsmentje.

<sup>359</sup> FAYOL, Henri: *Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle*. H. Dunod et E. Pinat, 1916.; Uő.: *La réforme administrative des PTT*, tiré à part, Dunod, 1923.

<sup>360</sup> TAYLOR, Frederick Winslow: *The Principles of Scientific Management*. Harper & Brothers, 1911.

Szempont	Japán	Amerikai	Európai
<b>terjeszkedés</b>	tömeges, alulról	felső vezetés (hólabda elv)	termelés menedzsment
<b>vivőréteg</b>	minőségi körök	top menedzsment	középvezetés
<b>specialitások</b>	teljeskörűség, elemi, egyszerű technikák	menedzsment környezet, más súlypontok	formalizálás, szabályozottság
<b>hazai rés</b>	motivációs	menedzsment	minőség-kulturális és informatikai
<b>kulcselem</b>	a minőségi körök	a menedzsment klíma	dokumentált nyomon követés

17. táblázat: **Minőségiskolák jellemzése**

GÁL Ildikó: *Minőségmenedzsment módszerek*. MBA, 2011.

A TQM folyamatrendszer helyett sokan a *problémakezelési módszertanokat* választják. Két alapskolája van: a PDCA és a 7 lépés.<sup>361</sup> (Emellett számos más módszertan is létezik.)

	PDCA logika	a 7 Lépés módszere
<b>Jellezés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kívülről indul</li> <li>– tudatosan többszöri folyamatos kis lépések</li> <li>– dinamikus</li> <li>– folyamatos fejlesztés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– belülről indul</li> <li>– egyszeri, hosszabb nagyobb folyamatok</li> <li>– statikus</li> <li>– folyamatok újraszervezése</li> </ul>
<b>P (plan) tervezés</b>	P1. a vevő igények felmérése és elemzése	1. Témakiválasztás, témamegfogalmazás
	P2. a jelenlegi folyamatok leírása	2. Információ és adatgyűjtés
	P3. mérés, elemzés ; az alapvető okok feltárása és azonosítása	3. Adat- és információelemzés
	P4. a javítási-fejlesztési lehetőségekre koncentráció	4. Ok-okozati elemzés, ok keresés
<b>D (do): végrehajtás</b>	D5. a folyamat eredmény-mérésének folyamatos alkalmazása, meghatározása	5. A megoldás tervezése és bevezetése
	D6. a javaslat bevezetése	
<b>C (check): ellenőrzés</b>	C7. az eredmények értékelése visszacsatolás a teljes rendszerbe	6. Az eredmények értékelése
	C8. a következtetések levonása	

<sup>361</sup> GÁL Ildikó: *Minőségmenedzsment módszerek*. MBA, 2011.

	PDCA logika	a 7 Lépés módszere
A (act): beavatkozás	A9. az elért eredmények ismertetése, és a változtatások bevezetése	7. Véglegesítés („szabványosítás”)
	A10. megfigyelés, az eredmények stabilizálása, átvezetés a következő PDCA körbe.	

#### 18. táblázat: PDCA vs. 7 Steps

A Szerző saját átdolgozása SZABÓ Gábor Csaba: *Menedzsment és Vállalkozásgazdaságtan*. BME, 2008. 10. alapján

A PDCA folyamatrendszer 10 lépéses változata<sup>362</sup> nem sokkal tér el a klasszikus TQM-tól. A PDCA rendszert W. Edwards DEMING tette népszerűvé a világon, habár ő mindig „Shewhart-ciklus”-ként<sup>363</sup> utalt rá. Későbbi munkássága során a PDCA-t PDSA-ra módosította,<sup>364</sup> mert úgy gondolta, az „ellenőrzés” szó túlhangsúlyozza a megfigyelést az elemzéssel szemben. A PDCA koncepciója Francis Bacon 1620-as munkáján (Novum Organum) alapszik, amelynek lépései: hipotézis – kísérlet – értékelés, vagy tervezés – megvalósítás – ellenőrzés. Shewhart a statisztikailag ellenőrzött gyártást a specifikációból, termelésből és megfigyelésből álló háromlépéses folyamatként határozta meg, és hozzákapcsolta ezt a hipotézis – kísérlet – értékelés módszeréhez. Deming szerint az 1950-es évek elején Japánban tartott előadásai során a japán résztvevők véglegesítették a lépéseket a mai tervezésre, megvalósításra, ellenőrzésre és intézkedésre. Deming előnyösebbnek tartotta a PDSA-t, mivel a study – tanulás szó angol jelentései közelebb állnak Shewhart szándékához, mint a check – ellenőrzés.

A cél végül is valamennyi módszernél ugyanaz, csak a megvalósítás fázisaiban, az egyes elemek mélységében, hangsúlyosságában van az eltérés.

A minőségbiztosítás kapcsán még érdemes röviden szólni a *minőségkapacitásról*, amely az adott minőségpont minőségparamétereinek, esetleg a végső szolgáltatásra (teljes végtermékre) vonatkozó megfelelésnek a pontosságát jelenti.<sup>365</sup> A közpolitikák minőségrendszer stratégiájának meghatározásában, az ügyféli, társadalmi elvárások, a megfelelés elemzésében (hatékony közigazgatás), a megválasztandó módszerek eldöntésében kiemelt szerepe van az elemzés első fázisában a minőséget alapvetően befolyásoló „mi-

<sup>362</sup> Vevőigény felmérése, folyamat leírása, elemzés, fejlesztés, mérés, javaslat bevezetése, eredmény értékelése, következtetés levonása, változás bevezetése, megfigyelés.

<sup>363</sup> SHEWHART, Walter Andrew: *Economic control of quality of manufactured product*. 1931. és *Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control*. 1939. című munkáját a statisztikusok úgy tekintették, mint mérföldkövet a gyáripari termékek minőségének javítására irányuló erőfeszítések terén. Ellenőrző grafikonokat (ellenőrző kártyákat) fejlesztett ki, amelyekkel időben folyamatosan is nyomon követhetik a teljesítményt. Nevéhez fűződik a PDCA-ciklus alapjainak kidolgozása is.

<sup>364</sup> ANDERSON, Chris: *How Are PDCA Cycles Used*. Bizmanuál, June 7, 2011.

<sup>365</sup> SZABÓ Gábor Csaba: *Menedzsment és Vállalkozásgazdaságtan*. BME, 2008. 20.

nőségpontok” minőségkapacitásának.<sup>366</sup> Egy-egy minőségponton (ez lehet a folyamat végpontja is) az adott konkrét jellemzővel vagy a relatív megfeleléségi értékkel mért konkrét minőségkapacitás értékének négy szintjét határozhatjuk meg:<sup>367</sup>

- statikus minőségkapacitás (SMK): az a gyakorlati érték, amely az adott beállítást, általában szabályozatlan rendszert jellemzi;
- dinamikus minőségkapacitás (DMK): az a gyakorlati érték, amelyet a középértéket (folyamatbeállást) befolyásoló veszélyes tényezők, zavarok, hibák megelőzésével, kizárásával kaphatunk a rendszerben a vizsgált minőségpont adott paramétere vonatkozásában;
- stabilizált dinamikus minőségkapacitás (SDMK): az a gyakorlati érték, amelyet az adott körülmények között reálisan nagy mintaszámon (részesoszláson) már elértünk, tehát a legkisebb ingadozással (szabályozási sávval) jellemzett gyakorlati érték;
- elméleti minőségkapacitás (EMK): a minőségkapacitás utolsó, elméleti viszonyításként használható szintje, amely nevéhez méltóan elméleti úton határozható meg, és a gyakorlatban nem érhető el.

További közismert *minőségbiztosítási modellek*:

- Kaizen (változ(tat)ás (kai) a jó(bb) (zen) irányába): Folyamatos fejlesztési mechanizmus kialakítása, a munkatársak fejlesztési potenciáljának és tapasztalatainak kiaknázása. Kis lépésekben történő folyamatos fejlesztés, veszteségcsökkentés, 7 lépéses problémamegoldás, Gemba Kaizen.
- Lean Management (pazarlásmentes, karcsú menedzsment): Értékteremtés, veszteségcsökkentés, anyagáram optimalizálás, hűzőrendszer kialakítása. Hosszútávú program, 5 Lean alapelv, Value Stream Mapping, veszteségcsökkentés, pilot projektek.
- Folyamatmenedzsment: Folyamatmenedzsment szemlélet és rendszer kialakítása, konkrét folyamatok feltérképezése és fejlesztése (teljesítmény, kockázat). A kritikus folyamatok meghatározása, feltérképezése, mérése, szabályozása és fejlesztése, változásmenedzsment.
- Benchmarking (összehasonlító teljesítményértékelés), Best Practice (Legjobb gyakorlat): Összemérés, Tapasztalatokból való tanulás, tudás és információ-megosztás. Információ-megosztás, Felmérések, adatgyűjtés, Gap elemzés, 6 lépéses benchmarking.<sup>368</sup>

---

<sup>366</sup> Bővebben: Yehezkel DROR (Római Klub): *The capacity to govern: a report to the Club of Rome*. Routledge, 2001. 7. fejezet. WEITZ, Barton A. – WENSLEY, Robin: *Handbook of marketing*. SAGE, 2002. 486–487.

<sup>367</sup> *Minőségtervezés*. NYME, 2006. 11.

<sup>368</sup> A benchmarking a világ bármely pontján működő más szervezetekkel való folyamatos összehasonlítás és összemérés folyamatát jelenti abból a célból, hogy információt nyerjünk szervezeti filozófiákról és politikákról, gyakorlatokról és mértékekről, melyek segíteni fognak bennünket szervezetünk teljesítményének javításában.

- Six Sigma: teljesítményjavulás a vevő által fontosnak ítélt területen, a folyamatok szórásának csökkentése, átfutási idejének javítása. Fókuszált fejlesztési projektek (2-3 hónap), DMAIC, team munkában, Black belt rendszer (képzés).
- EFQM kiválóság modell (European Foundation for Quality Management, Európai Minőségmenedzsment Alapítvány): Önértékelés, TQM szemlélet kialakítása, szakértői visszacsatolás, fejlesztési programok kialakítása. Önértékelési projekt (2-3 hónap), adatgyűjtés, interjúk, workshopok, jelentés.
- Balanced Scorecard (kiegyensúlyozott stratégiai mutatószám-rendszer): stratégiai mutatószámrendszer és kontrolmechanizmus kialakítása. Fejlesztési projekt (4–6 hónap), stratégia konkrétizálása, lebontása, mutatószámrendszer kialakítása, felsővezetéssel végzett workshopok, jelentés.

A lean menedzsmenthez érdemes annyit hozzáfűzni, hogy Taiichi Ohno munkássága eredményeként<sup>369</sup> egyik központi eleme a *veszteségek* állandó keresése, elemzése és eltávolítása. Veszteségnek számít mindazon tevékenység, amely közvetlenül nem állít elő értéket. Ezen tevékenységeket tovább kell osztályozni szükségtelen, megszüntetendő és az értékteremtést támogató, meg nem szüntethető kategóriákba. Az első csoportba tartozik a muda, mura és muri, a másodikba kerülnek például a folyamatok irányítását, felügyeletét szolgáló folyamatok. A muda típusú veszteségfajták a túlermelés, felesleges készletek, várakozás, felesleges mozgás, selejt, felesleges tevékenység, nem ergonomikus munkavégzés. A később megállapított veszteségtípusok közé tartozik még a rossz kommunikáció, a kihasználatlan emberi tudás. A mura egyenetlenséget, kiegyensúlyozatlanságot, szabálytalanságot jelent, a tervezhetőség teljes vagy részleges hiányát mind emberek, mind gépek munkavégzése esetében. A muri túlerheltséget, túlerhelést jelent, a standard munka hiányának egyértelmű jele. Emberek esetében az irreálisan sok munka, az indokoltnál gyorsabb munkavégzés, a folyamatos túlórák, extra műszakok, gépek esetében a maximális kapacitás közelében történő folyamatos működtetés lehet ilyen típusú probléma. A mura és a muri egyértelműen oka lehet számtalan, muda típusú veszteségnek.

Mi jobb a korszerű és hatékony *minőségbiztosítás* kialakításánál: a TQM, a PDCA vagy az ISO? Röviden mindhármát vázoltuk. Véleményünk szerint mindegyiket lehet jól, rosszul és lehet közepesen is csinálni. Az alkalmazó érdeke a minél magasabb határfok az ügyfél és a közigazgatási szerv, hatóság, ügyintéző elégedettsége. A minőségbiztosítás bevezetése egyértelműen előnyös. Téves az a nézet, hogy ez papíralapú többletmunka és fölösleges adminisztráció – felfogásunk szerint az ügyfél (itt: állampolgár) a király, aki pénzéért megfelelő ellenértéket (itt: közszolgáltatást) kíván kapni. A fejlett kapitalizmus érett szakasza, a fogyasztásorientált társadalom – egy neves amerikai közgazdász megfogalmazásában – immár fél évszázada így működik. A minőségfejlesztés is az ügyfél érdekében történik, s ez valamennyi módszertan alapja.

<sup>369</sup> OHNO, Taiichi: *Toyota Production System: Beyond Large-Scale Production*. Productivity Press, 1988.; Uő.: *Workplace Management*. Productivity Press, 1988.

Általánosan jellemző, hogy a magyar közszférában a minőségbiztosítás akadozik. Példaképpen említjük az *oktatást és az egészségügyet*, a költségvetés két legnagyobb tételét.<sup>370</sup>

A *pedagógusok* az egyik legnagyobb létszámú közalkalmazotti réteget jelentik. Magyarországon a tanári hivatás a 20. század közepéig (tőlünk nyugatabbra még ma is) középosztálybeli rangot, kiszámítható és becsült életpályát jelentett. Napjainkban mindenekelőtt hiányzik az életpálya-modell, amelynek szerves része lenne a minőségbiztosítás. Így a tanár szakmai karriert tudna építeni, továbbá visszajelzést kapna munkájáról: először, hogy hol javítson, mi az, ami jó stb. A második visszajelzés már arról szólna, hogy mit sikerült korrigálni, illetve hol van még probléma. Nemcsak az egyén, a közösség szintjén is kellene ilyenek. Az oktatás hatékonyságvizsgálatában az egyéni visszajelzésen túl létezik térségi, nemzeti, sőt nemzetközi összehasonlító visszajelzés is. A PISA,<sup>371</sup> Bologna,<sup>372</sup> LLL<sup>373</sup> stb. már nem csupán mérés, hanem módszertani javaslat is az OECD és az Unió részéről, hogyan kellene haladnia a modern oktatásnak, és az hogyan mérhető a diákok, az oktatási intézmény teljesítménye, a társadalom visszajelzése és nem utolsósorban a munkaerő-piac reagálása alapján.

Viszonylag jó fogódzó lehet az oktatási szakpolitikai értékelésnél a *rangsor*. Ilyent nemzetközi és hazai intézmények is készítenek. A magyar középiskolák körében évtizedek óta a budapesti Fazekas Mihály Gimnázium vezet, célorientált oktatása a fő – egyedüli – versenyszempontot célozza: az egyetemre való bejutást.<sup>374</sup> Hasonlóan a nemzetközi felsőoktatási rangsor sem releváns, hiszen a magyar intézmények bekerülési esélye az angolszász országokéhoz képest nulla. Utóbbiról több hazai rangsor is készül (HVG, Heti Válasz stb.), ahol objektív összehasonlító mérőszámokat kidolgozva és elemezve készül a lista. Itt nemcsak a leendő hallgató látja, hova érdemes felvételiznie, de az adott intézmény vezetői is képet kapnak arról, hol kellene jobbitani. Véleményünk szerint a példa mint módszertani alap egyaránt jó a mutatószámok kidolgozására és egybevetésére, különösen ha homogén területről van szó.

Az oktatásban, ha a minőségbiztosítás kapcsolódna a *jutalmazással*, a szakpolitika lényegesen hatékonyabb lenne. Az életpálya-modell a kiszámíthatóságot jelentené, szintén végigkísérve a minőségbiztosítással. Természetesen ehhez a fizetési rendszer átalakítása is szükséges, hiszen a társadalmi megbecsülésnek, rangnak ez is fontos, ha ugyan nem alapvetően meghatározó eleme. Nincs teljesítményértékelés sem, a legjobban és legrosz-

<sup>370</sup> Nem számítjuk ide a társadalombiztosítási, különösen a nyugdíjbiztosítási pillérek egyikét sem, hiszen függetlenül attól, hogy ki kezeli, ezt lényegében a munkaviszonyban félretett pénzeknek kell(ene) ezt fedezni.

<sup>371</sup> PISA, Programme for International Student Assessment, Nemzetközi Tanulói Teljesítménymérés A közoktatás OECD szervezésű hatásvizsgálata a 15 éves diákok szövegértési, matematikai és természettudományos alkalmazási képességeinek és készségeinek mérésével. 2000 óta rendszeresen mérnek. A legutolsó 2012/13-as felmérésben Magyarország az egyik legrosszabb eredményt hozta.

<sup>372</sup> Az egységes, körszerű és hatékony felsőoktatás kialakításának kezdeményezése. Nem csak uniós országok a tagok.

<sup>373</sup> Az uniós célkitűzések egyik legfontosabb oktatáspolitikai törekvése, a tudásalapú társadalom egyik záloga: Life Long Learning, Tanulás egy életen át

<sup>374</sup> Pontosítva: nem az egyetemre, a felvételire készít fel.



szababbul teljesítő pedagógus keresete közti különbség minimális. Megvalósításával nem csak a pedagógusok járnának jobban, sőt nem is ők elsősorban, az igazi nyertesek a diákok lennének, hovatovább az egész magyar tanügy, illetve azok a területek, ahol a diákok majd elhelyezkednek. Véleményünk szerint a magyar oktatáspolitikai drasztikus, kedvező irányú változását eredményezné a javaslat megvalósítása. A folyamat a közoktatásban elindult, tapasztalat még nincs, a felsőoktatásban még el sem kezdődött.

Lényegében ugyanez igaz a *közegészségügyre*. A színvonalas egészségügyi ellátáshoz való egyetemes hozzáférés olyan elv, amit az Európai Unió elismer, és meg akar valósítani. Az egészségügyi rendszer valamennyi elemébe be kell építeni a megbízhatóságot. A generikus és innovatív gyógyszerek minősége, a gyógyászati segédeszközök gyors és árányos elérése, a gyógyítási–műtéti technológiák minőségi, biztonsági és teljesítmény előírásainak betartása adja a hatásvizsgálat lényegét. A beteg gyógyulása nem csupán erkölcsi siker: munkába állása terhet vesz le a társadalombiztosításról, sőt befizetővé válik. Szakpolitikai eszközrendszerében mérhető a hatékonyság (például ezer főre jutó kórházi beutalások és otthon ellátott betegek aránya), minőség (például a megadott határidőn belül kiérkező mentők aránya), a teljesítmény (például kiadott receptek száma), az egyes kiemelt célterületek (például a kezelések egy orvosra jutó költsége) stb.. Költségelemzési oldalon egyértelműen kiderül az egészségügyi *prevenció* többi gyógyítási területhez viszonyított toronymagas hatékonysága, alkalmazásának hiánya nem kizárólag pénzügyi problémákhoz vezethető vissza, a nemzetközi hatásvizsgálatok egyértelműen igazolják. Az Unió által az egészségügyi technológia elemzésére létrehozott hálózat<sup>375</sup> megfelelő módszertani támogatást ad a politikai döntéshozóknak, csak élni kell vele. Szintén nem igényelne anyagi erőforrást az orvosi rendelőkben a *várakozási időpontok* kijelölése (a legtöbb helyen, ahol már bevezették, sem tartják be). Itt is az ügyfélnek (páciensnek) kellene lennie a királynak, azaz: a korszerű egészségügyben nem a beteg van az orvosért, hanem fordítva. A minőségbiztosítás megjelenése automatikusan maga után vonná az egészségügyi technológia, orvosi műszerek, műtéti beavatkozások, gyógyszerek hatékonyságával kapcsolatos mérések és eredmények összehangolását, kijelölné és beindítaná a jobbítás útját, bizonyosan költségtakarékosságot is jelentene.

A *szemléletváltáshoz* persze itt is hosszú (általában egy generációnyi) idő kell, de hiszünk: a minőségbiztosítási rendszerek bevezetése a magyar egészségügyben átütő változást eredményezne. Természetesen szakemberek szükségesek ezek kidolgozásához, vagy legalábbis az új rendszerek bevezetése előtt szükség van professzionális áttekintésre. Az egészségnyereség ugyan csak részben számszerűsíthető, de mértékválasztástól függően több dimenzióban vizsgálható, és ami legfontosabb: előnyét-hátrányát mindenki érzi. Javaslataink megvalósítása az előbb említett oktatási példához hasonlóan gyors és átütő sikert hozna.

<sup>375</sup> [http://ec.europa.eu/health-eu/care\\_for\\_me/quality\\_assurance/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/health-eu/care_for_me/quality_assurance/index_hu.htm)



## 5. FEJEZET

### Következtetések és javaslatok

*Ez a fejezet a korábbi eredmények szisztematikus összefoglalása. Az előzőekben vázolt témakörök szorosan összefüggnek. A javaslatok is ennek megfelelően komplexek, hiszen nincs jó kormányzás jó szakpolitikák nélkül, nincs jó szakpolitika hatékonyságvizsgálat nélkül, nincs jó hatásvizsgálat stratégiai tervezés nélküli, utóbbi magas szinten történő megvalósítása elképzelhetetlen minőségbiztosítás nélkül. A kölcsönös egymásra hatások figyelembevételével fogalmazza meg az általános javaslatokat, jelezve, hogy egy-egy szakterület saját törődést, speciális elbírálást igényel.*

Állami beavatkozásra szükség van. Enélkül modern társadalomirányítás – ismeretünk szerint – nem lehetséges. Mind több és több az állam feladata, sőt ő maga akar mind többet és többet felölelni. Nagyon jó példa erre a családok öngondoskodásának szétzúzása, ami a társadalombiztosítás létrehozásához vezetett, vagy az iskolázásban a szekularizáció, ami az egyház helyett a közoktatást hívta életre. A szociális állam a maga új típusú feladataival az utóbbi másfélszáz év terméke.

Mikor jó az állami beavatkozás? Ha megfelelő időben és megfelelő mélységben történik. Azaz: nem korábban és későbben, és nem is szükségtelenül nagyon vagy kicsit. Ezt a pontosságot eltalálni nyilvánvalóan lehetetlen, mégis kísérletet teszünk rá, hogy az optimális megoldás közelébe jussunk.

Az első dilemma: hagyjuk a társadalmi mozgásokat, piacot spontán érvényesülni (liberalizmus), vagy avatkozzon-e be mindjobban az állam(konzervativizmus)? A tanulmány prezentálja, hogy a kérdés lényegében Adam Smith óta tudományos alapon is alapvető felvetés, még akkor is, ha első leírója egyértelműen arra voksol, hogy hagyni kell a piac szabad mozgását, az állam vonuljon félre, mert a láthatatlan kéz a szükséges korrekciókat amúgy is megteszi. Az akkori politikai-gazdasági éllovas Angliában ez kétségtelen igazolódni látszott, de már a második lépcsőben levő, gyorsan felzárkózni kívánó államok számára ez az ideológia nem volt megfelelő.

A liberalizmus-konzervativizmus vitája azóta is tart, aminek egyik alapkérdése, hogy kell-e nagy állami beavatkozás megfelelő köztulajdoni háttérrel, vagy legyen inkább piacgazdaság erős magántulajdonnal. Mi jobb az ott levő lakosságnak, vállalkozásoknak: a paternalista jellegű gondoskodás vagy a szabadjára engedett vállalkozási szellem? A kérdés megválaszolása nem egyszerű, sőt maga a kérdés sem vetődik fel ilyen tisztaságban. Bonyolítja a helyzetet – az anyag ezt is szépen mutatja –, hogy koronként más és más a liberalizmus és a konzervativizmus értelmezése, a mai neoliberalizmus például még alapjaiban sem hasonlít a kétszáz évvel korábbihoz. Ráadásul a földrajzi háttér vagy az átélt eltérő történelem is tovább szélesíti a palettát: más például napjainkban egy svéd és egy magyar szociáldemokrácia, jóllehet mindkettő ugyanannak nevezi magát, de

retteiben, programjában még köszönő viszony sincs. Távolabbi kontinenseket is figyelembe véve még nagyobb az eltérés. Melyik a jobb, melyik az erősebb: a liberalizmus vagy a konzervativizmus? Mit válasszon a derék polgár, ha már 4–5 évente lehetősége nyílik voksolni? Az öröknek tűnő dilemmára ez a tanulmány tud választ adni, méghozzá nagyon egyszerűen: felváltva, mindkettő. Váltogatni szükséges, azaz a megfelelő időben cserélni kell. A kapitalizmus eddigi története egyértelműen bebizonyította, hogy mind a liberalizmusra, mind a konzervativizmusra szükség van. Nincs olyan példa, hogy csak az egyik vagy csak a másik lett volna egyértelműen üdvözítő. Helyes alkalmazás mellett is bármelyik pár évtized alatt kifúj, szükség van a váltásra, hogy azután minden kezdődjön előlről – csak magasabb színvonalon. Végül is, nem ez a fejlődés?

A nagy mesterségbeli tudás ott van, hogy rá kell érezni, mikor kell váltani. Az európai típusú demokrácia egyik nagy rákfenéje, hogy az államokat vezető kormányok uralkodó pártjai úgy kerülnek hatalomra, hogy az előző időszak végzett munkája alapján gyűjtik be népszerűségüket és voksukat, a kijelölt program szerint akarnak végigmenni, pedig lehet, hogy eljárt felette az idő. Önként váltani nyilván nem akarnak és nem fognak, a népakarat közvetlen megnyilvánulására – például forradalom – csak kritikus helyzetben kerül sor. Demokratikus deficit pedig még a legközvetlenebb voksolásokkal is van, lásd az EU-választásokat.

Az irányzatok jó része több évtizeden át tudnak problémamentesen működni, így ilyen váltásra viszonylag ritkán van szükség. Az állami beavatkozás másik kérdése a mélység: meddig kell, pontosabban érdemes beavatkozni?<sup>376</sup> Az Unió ragyogó elve, a szubszidiaritás kitűnő zsinórmérce, már ha az alsó szint valóban jól működik. Ott a legtöbb információ, ott látják legjobban a döntés kimenetelét, számos érv van tehát az ottani alkalmazására. Hisszük, hogy itt a leghatékonyabb.

Mikor hatékony az állami beavatkozás? Lehet-e tudni egy döntés folyamatát? A válasz: igen. A megoldás a hatástanulmányban van, azaz a döntés élesben való alkalmazása előtt célszerű megnézni, hogy milyen várható eredménnyel jár. Ez olcsóbb, időben van (tehát elrontott helyzetet nem kell helyrehozni), és viszonylag könnyen módosítható. Nagyon hasznos lehet a társadalmi párbeszéd is, hiszen az adott politikai érdekcsoportok, szakmai szövetségek, érdekképviselések stb. a maguk szempontjából mind előzetesen leereagálják, hogy számukra ebből mi jó vagy rossz.

A jó kormányzás legfontosabb kérdése a kormányzat működése. Az elméleti megközelítés (good governance) és a mindenkori hatalmon lévő kormány tényleges összetételének, konkrét működésnek egybevetése. Az NPM szemlélet érvényesülése, megvalósulása, elsősorban több állami funkció jobban és olcsóbban történő ellátása. Az eszközrendszer (PPP-k, NGO-k szerepe, 3E stb.) gyakorlati alkalmazásának figyelemmel kísérése. Ehhez szorosan kapcsolódik a felelősség kialakítása. A döntések elszámoltathatóságának, átláthatóságának, a jogi felelősségre vonásnak a megoldása. Ide értendő a hatalomra jutást követően, meghatározott időszakonként a politikai (választási) ígérek betartása-

---

<sup>376</sup> A túlzott beavatkozás bénít. Az angol államvasutaknál a háború idején tilos volt sztrájkolni. A vasutasok minden leírt szabályt betartottak – egyetlen vonat sem tudott elindulni.

nak szakterületenkénti konkrét ellenőrzése és hiányosság vagy késedelem esetén retorzió kikényszerítése. Ennek egyik széles körű mércéje a társadalom értékítélete. Mennyiben volt képes a beavatkozás megoldani az adott problémát, a társadalom számára is elfogadható-e, azonosulni tudtak-e az emberek az elképzelések megvalósításaival. Összefoglalva: a jó kormányzás és ezzel együtt a jogi megalapozottság és a fenntartható fejlődés megvalósításának legfőbb egyetemes értékmércéje a kormányzottak boldogsága. Mérhető ez az említett 6, 8, 20 stb. részindikátorral, de leginkább a társadalom hangulatával. A jó kormányzás felelőse a politikai vezetés valamennyi szinten: elsősorban a kormány, kormányzati szervek, hatóságok, önkormányzatok (települési és kisebbségi), állami és részben állami tulajdonú vállalatok, szervezetek – és a média. Élükön mindenütt emberek állnak, akik erkölcsi felelősségükkel, szakmai hozzáértésükkel magas fokon látják el feladatukat. Mindössze ennyi.

A jogi megalapozottság egyik összetevője a jogi kényszer. Annak vizsgálata, hogy van-e nemzeti vagy nemzetközi jogon alapuló kötelezettség az adott kérdés rendezésére. Ezt követi a jogszabályi hierarchia, azaz annak eldöntése, hogy az adott beavatkozás milyen szinten történjen. Figyelembe kell venni az EU kizárólagos hatásköreit, illetve az Országgyűlés törvényalkotási tárgyköreit. Emellett fontosak még a jogi hatásvizsgálatok tapasztalatai: az előzetes és utólagos értékelések, tapasztalatok felhasználása, amelyek során kiemelkedő szerepet kell hogy kapjon a hatékonyság és a jogi felülvizsgálat.

A jogi megalapozottság, a fenntartható fejlődés és a jó kormányzás ugyanakkor számos közös vonást is mutat. Mindháromnál az állam, azon belül is a kormány működése a meghatározó. A jog kikényszerítése a végrehajtó hatalom feladata éppen úgy, mint a fenntartható fejlődés biztosítása. Hogyan? Jól. Ahol a jóság nem az erőszakot, különösen nem az állami szerepvállalás hangsúlyozását jelenti, hanem a hatékony munkát a döntések előkészítésétől a helyi megvalósításig, amely a lehető legtöbb eredményt hozza a lehető legkisebb költség mellett.

A hatékonyság további fokmérője a bürokrácia csökkentése. Általánosan igaz, minél nagyobb az állami apparátus, annál nehezkesebb a működése, rosszabb az átláthatóság, eltűnik a felelősség. Nem sok szabály kell, hanem jó szabály kell. Minél több van belőlük, annál nehezebb átlátni, pláne betartani. Ezért is szükséges a bürokráciában a személyre szabott, jól elhatárolt munkakör s annak következetes szakmai számonkérése. Az IT mind szélesebb körű terjedése az adminisztráció idejét, költségét nagyban mérsékelni képes, élni is kell vele. Az állami–önkormányzati feladatok üzemszerű végzéséről, vállalkozásokhoz hasonlítható hatékonyságáról is ír a dolgozat. Megannyi lehetőség a racionalizálásra.

A hatékonyság kapcsán a dolgozat kitér a különféle lehetőségek alkalmazására (benchmarking, best practice stb.), azok folyamatos aktív követésére (monitoring, controlling stb.), a minőségi munka biztosítására (például ISO), illetve növelésére (például TQM). Nem kell különösen nagy, átfogó dolgokra gondolni: egy jól szerkesztett kérdőíves visszacsatolás a lakosság vagy vállalkozások részéről sok mindenre szinte automatikusan megadja a választ.

A hatékonyság (egyik) kulcseleme az időtállóság. Olyan állami beavatkozás kell, ami nemcsak jó, hanem tartós is. Sem a lakossági, se a vállalkozói szféra nem örül az évente

cserélődő jogszabályoknak, hiszen mindezt szemmel is kell tartani, sőt betartani. Az pedig különösen idegen ez európai hagyományoktól, hogy évközben többször is belenyúl az állam egy-egy jogszabályba. Mivel nem logikai alapon működik, nem is kiszámítható. A bizonytalanság a hatékonyság egyik legnagyobb csökkentője, de károsan hat a vállalkozói beruházásoktól a lakosság közérzetéig szinte mindenre.

A szakpolitikák rövid bemutatásán és értékelésén túl a kutatás részletesebben is foglalkozik ezek talán legfontosabbikával, a gazdasági résszel. Ha valahol, akkor itt nagyon is jól mérhető az állami beavatkozás hatékonysága kezdve általános nemzetközi megítélésüinktől (egy főre jutó GDP, versenyképességi pozíciónk, K+F arányunk stb.) regionális helyzetünkön át (V4-ek, Balkán, Kelet-Európa stb.) a magyar belgazdaságig (lakossági elégedettség, vállalkozói hangulat stb.). Sok bennük a közös, például valamennyi a valós gazdasági növekedésért, a végre-valahára felzárkózásért kiált – csak egyszer már állami szinten is észre kell venni. Beindításának egyszerű eszközei (állami beruházások, lakossági fogyasztás, vállalkozói bővülés, építőipar indítása) hosszú évtizedek tapasztalatain alapulnak, a kutatás erre is kitér.

A növekedés kapcsán jelezzük, hogy az egyes területek beavatkozási hatékonyságai nem szeparáltak. Itteni példánk, a növekedés beindítása maga után húzza a gazdasági szereplők komfortérzetének javulását, a szolgáltatás, ipar, mezőgazdaság beindulását, a keresők arányának európai átlagot történő megközelítését, a felzárkózás megkezdését, a bérek-fizetések emelését, ezáltal a lakossági kereslet élénkítését, a befolyó nagyobb adókból legalább a két nagy ellátó rendszer, a TB és oktatás (utóbbi is látványosan zuhan, lásd legfrissebb PISA-jelentéseket vagy egyetemeink nemzetközi rangsorát) javítását. Van még teendő.

A tanulmány a döntések jósága és hatékonysága, azaz a beavatkozás értéke kapcsán felveti a felelősség kérdését. Ez a problémakör alfája és omegája, hiszen a határozatokat emberek hozzák, nem ritkán olyanok, akiknek korábban semmi gyakorlatuk nem volt abban, hogy egy nemzetet vagy épp egy pár ezres települést miképp kell irányítani. A törvény az ilyen típusú állások betöltéséhez még iskolai végzettséget sem ír elő. Jelezzük a helyzet fonákságát azzal, hogy egy ügyvédnek, orvosnak, tervezőnek diploma mellé szakmai kamarai tagság és felelősségbiztosítás kell a praxis működtetéséhez, pedig ott eseteiben csak egy-egy, maximum csoportnyi emberről van szó.

Egy nemzetet egészében érintő rossz döntés kihatása az előbbinek sokszorosa, mégis az a helyzet adódik elő, hogy aki egy embert megnyomorít, számon kérik, aki 10 milliót, megússza. Ezért tartjuk fontosnak a döntések következményeinek legalább középtávú viselését. Politikai, gazdasági értelemben egyaránt. Valahol furcsa helyzetnek minősül az, hogy még az 1950-es évek elszámoltatása se történt meg. Sőt! Minél nagyobb gazember volt valaki, annál nagyobb a nyugdíja és bizonyos körökben még a megbecsülése is. Ugyanez igaz a rendszerváltozás éveire. A szemlélet is segít: sok helyen sikknek számít a nemzet vagyonának lopása. Minél későbbre tesszük ezeket a felelősségre vonásokat, annál hatástalanabbak és komolytalanabbak. Az pedig különösen káros, hogy az utóbbi idők láncolatban végrehajtott rossz gazdaságpolitikai beavatkozások okán egyetlen vezetői felelősségre vonás sem történt, még véletlenül sem.

A tanulmány célja a felelősség kapcsán nem az elrettentés, hanem annak kikényszerítése, hogy szakmailag hozzáértő emberek döntsenek a megfelelő beavatkozási pontokon. A helyet könnyen átadják nekik a jelenlegiek, mihelyst látják, hogy nemcsak magas fizetésről, hanem számonkérésről is szól a munka. A dolgozat ennél továbbmegy, mert arra is kitér, hogy a megfelelő jutalmazás, a jó beavatkozás kiszámítható anyagi elismerése nagyon nagy húzóerőt jelenthetne.

Képpel ábrázolva az egész valahogy úgy néz ki, hogy nincs a menázsiban ösztönzésre se cukor, se ostor – csak a cirkusz van, az értetlenül álló lovakkal.





# FÜGGELÉKEK

## Hatásvizsgálati lap a 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendeletről

1. melléklet a 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelethez

HATÁSVIZSGÁLATI LAP			
Iktatószám:		Dátum:	
A hatásvizsgálat elkészítésére fordított idő:		Kapcsolódó hatásvizsgálati lapok:	
Hatásvizsgálatba bevont személyek, szervezetek:		Vizsgált időtáv:	
Előterjesztés címe:		Előterjesztő:	
Intézkedés megnevezése:			
Előterjesztés szükségessége:			
Utolsó módosítás dátuma:		Következő módosítás várható dátuma:	
Előzmények:			
Végrehajtás feltételei			
Az intézkedés alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek adottak?		Indoklás	
I. VERSENYKÉPESSÉG			
1. Miként járul hozzá az intézkedés az ország versenyképességének javításához?			
Kérjük mutassa be a versenyképességet befolyásoló tényezőket!			
2. Az intézkedés hozzájárul a foglalkoztatás növeléséhez?			
		Hány fővel?	
3. Megtörtént-e az intézkedés adminisztratív terhekre gyakorolt hatásainak vizsgálata?			
Piaci szereplők esetén			
<input type="checkbox"/>	Növekednek		mértékben
<input type="checkbox"/>	Csökkennek		mértékben
Közigazgatási szereplők esetén		Lakossági és egyéb nem piaci szereplők esetén	
<input type="checkbox"/>	Növekednek	<input type="checkbox"/>	Növekednek
<input type="checkbox"/>	Csökkennek	<input type="checkbox"/>	Csökkennek
II. TÁRSADALMI FELZÁRKÓZÁS			
1. Érintett csoportok			
	Csoport megnevezése	Csoport mérete (fő)	Előny - Hátrány
1.			<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
2.			<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
3.			<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

2. Hatások összefoglalója

### III. STABIL KÖLTSÉGVETÉS

#### 1. Költségvetési hatások

	A vizsgált időszakban	Az aktuális évben	A további két évben
Az intézkedés költségvetési egyenlegrontó hatása			
Az intézkedés egyenlegrontó hatásának fedezete a költségvetésben			
Az intézkedés költségvetési egyenlegjavító hatása			
Az intézkedés egyenlegjavító hatásának figyelembevétele a költségvetésben			
<b>Teljes hatás</b>			
<b>Teljes hatás az elfogadott költségvetéshez képest</b>			

### IV. FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS

#### Hatások összefoglalója

Kérjük, mutassa be az intézkedés környezeti és természeti hatásait!

--

### V. EGYÉB HATÁSOK

Vannak-e az intézkedésben foglaltaknak jelentősnek ítélt egészséghatásai?

Kérjük, röviden, lényegre törően mutassa be az adott intézkedés egészséghatásait!

--

Vannak-e az intézkedésnek további hatásai?

Kérjük, mutassa be az intézkedés további hatásainak egyes elemeit!

--

Jóváhagyta:		.....
-------------	--	-------

TÉTELES HATÁSVIZSGÁLATI LAPOK				
Érintett csoportok				
	Csoport megnevezése	Csoport mérete (fő)	Előny	Hátrány
1.			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Befolyásolja-e az előterjesztés valamely érintett csoport(ok) gazdasági helyzetét?				
Amennyiben igen, milyen módon?				
Befolyásolja-e az előterjesztés valamely érintett csoport(ok) társadalmi helyzetét?				
Amennyiben igen, milyen módon?				
Az adminisztratív terheken felül okoz-e az érintett csoportoknak többletköltséget az előterjesztés? (amennyiben igen, mekkora mértékben összesen)				
<small>Kérjük, mutassa be az érintett csoportok számára hátrányt vagy többletköltséget okozó elemeket!</small>				
<small>Kérjük, mutassa be az érintett csoportok számára hátrányt okozó elemek ellensúlyozása érdekében teendő lépéseket!</small>				

Foglalkoztatásra gyakorolt hatások				
<input type="checkbox"/>	Nő	Hány fővel?		Melyik évben:
<input type="checkbox"/>	Csökken	Hány fővel?		Melyik évben:
<input type="checkbox"/>	Nem változik			
A foglalkoztatás növekedése / csökkenése melyik foglalkoztatási csoportot érinti?				
A foglalkoztatás növekedése / csökkenése melyik szférában várható?				
A foglalkoztatás növekedése / csökkenése kapcsán - amennyiben releváns - milyen területi hatásokkal, koncentrációval lehet számolni?				
Megvizsgálták-e az intézkedés foglalkoztatási hatásainak vonatkozásában más alternatívákat? Milyen eredménnyel?				

Versenyképességre gyakorolt hatások	
Miként járul hozzá az intézkedés az ország versenyképességének javításához?	
<small>Kérjük mutassa be a versenyképességet befolyásoló tényezőket!</small>	

<b>Költségvetési hatások részletező</b>					
<b>Az intézkedés költségvetési egyenlegrontó hatása</b>					
	minimum	maximum	érték folyó áron	jelenérték (PV0)	
<b>A vizsgált időszakban</b>					
<b>Az aktuális évben</b>					
azonnali					
későbbi					
<b>További kettő évben</b>					
....					
....					
<b>A főbb egyenlegrontó tételek listája</b>					
	<b>Jogcíme</b>	<b>Gyakoriság</b>	<b>Mennyiség</b>	<b>Érték folyó áron</b>	<b>Időpont</b>
1.					
2.					
3.					
n.					
Egyéb megjegyzések					
<b>Az intézkedés egyenlegrontó hatásának fedezete a költségvetésben</b>					
<b>A vizsgált időszakban</b>					
<b>Az aktuális évben</b>					
Átcsoportosítás más kiadási előirányzatról					
Bevételi előirányzat terhére (pl. EU-támogatások)					
Bevételnövelő intézkedés					
Egyéb egyenlegjavító intézkedések					
<b>A további kettő évben</b>					
....					
....					
Egyéb megjegyzések					
<b>Az intézkedés költségvetési egyenlegjavító hatása</b>					
	minimum	maximum	érték folyó áron	jelenérték (PV0)	
<b>A vizsgált időszakban</b>					
<b>Az aktuális évben</b>					
azonnali					
későbbi					
<b>A további kettő évben</b>					
....					
....					
<b>A főbb egyenlegjavító tételek listája</b>					
	<b>Jogcíme</b>	<b>Gyakoriság</b>	<b>Mennyiség</b>	<b>Érték folyó áron</b>	<b>Időpont</b>
1.					
2.					
3.					
4.					
n.					

Az intézkedés egyenlegjavító hatásának figyelembevétele a költségvetésben	
Az éves költségvetés már számolt az intézkedés egyenlegnövelő hatásával?	
Az éves költségvetésben szereplő összeg	

Az intézkedés elmaradásának hatásai	
Becsült költség cselekvés/beavatkozás hiánya esetén	

Egyéb megvalósítási javaslatok, opciók		
Felvázolásra kerültek-e egyéb opciók az intézkedés megvalósításával kapcsolatban?		
Amennyiben nem, miért nem? (max. 8 mondat)		
Felvázolt opciók	1. számú opció tartalma, költségei	Tartalom (max. 8 mondat)
		Miért került elvetésre (max. 8 mondat)
		Becsült egyenleg
	2. számú opció tartalma, költségei	Tartalom (max. 8 mondat)
		Miért került elvetésre (max. 8 mondat)
		Becsült egyenleg
	3. számú opció tartalma, költségei	Tartalom (max. 8 mondat)
		Miért került elvetésre (max. 8 mondat)
		Becsült egyenleg

Adminisztratív terhelés részletező		
Piaci szereplők esetén		
<input type="checkbox"/>	Növekednek	mértékben
	Érintett piaci szereplők megnevezése	
	Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek növekedését? (max. 8 mondat)	
	Az adminisztratív terhek növekedését elkerülhetlenné tevő szempontok felsorolása. (max. 8 mondat)	
<input type="checkbox"/>	Csökkennek	mértékben
	Érintett piaci szereplők megnevezése	
	Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek csökkenését? (max. 8 mondat)	
<input type="checkbox"/>	Nem változnak	

Közigazgatási szereplők esetén							
<input type="checkbox"/>	<p>Növekednek</p> <table border="1"> <tr> <td>Érintett közigazgatási szereplők megnevezése</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek növekedését? (max. 8 mondat)</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Az adminisztratív terhek növekedését elkerülhetlenné tevő szempontok felsorolása. (max. 8 mondat)</td> </tr> </table>	Érintett közigazgatási szereplők megnevezése		Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek növekedését? (max. 8 mondat)		Az adminisztratív terhek növekedését elkerülhetlenné tevő szempontok felsorolása. (max. 8 mondat)	
Érintett közigazgatási szereplők megnevezése							
Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek növekedését? (max. 8 mondat)							
Az adminisztratív terhek növekedését elkerülhetlenné tevő szempontok felsorolása. (max. 8 mondat)							
<input type="checkbox"/>	<p>Csökkennek</p> <table border="1"> <tr> <td>Érintett közigazgatási szereplők megnevezése</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek csökkenését? (max. 8 mondat)</td> </tr> </table>	Érintett közigazgatási szereplők megnevezése		Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek csökkenését? (max. 8 mondat)			
Érintett közigazgatási szereplők megnevezése							
Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek csökkenését? (max. 8 mondat)							
<input type="checkbox"/>	Nem változnak						
Lakossági és egyéb nem piaci szereplők esetén							
<input type="checkbox"/>	<p>Növekednek</p> <table border="1"> <tr> <td>Érintett lakossági és egyéb nem piaci szereplők megnevezése</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek növekedését? (max. 8 mondat)</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Az adminisztratív terhek növekedését elkerülhetlenné tevő szempontok felsorolása. (max. 8 mondat)</td> </tr> </table>	Érintett lakossági és egyéb nem piaci szereplők megnevezése		Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek növekedését? (max. 8 mondat)		Az adminisztratív terhek növekedését elkerülhetlenné tevő szempontok felsorolása. (max. 8 mondat)	
Érintett lakossági és egyéb nem piaci szereplők megnevezése							
Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek növekedését? (max. 8 mondat)							
Az adminisztratív terhek növekedését elkerülhetlenné tevő szempontok felsorolása. (max. 8 mondat)							
<input type="checkbox"/>	<p>Csökkennek</p> <table border="1"> <tr> <td>Érintett lakossági és egyéb nem piaci szereplők megnevezése</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek csökkenését? (max. 8 mondat)</td> </tr> </table>	Érintett lakossági és egyéb nem piaci szereplők megnevezése		Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek csökkenését? (max. 8 mondat)			
Érintett lakossági és egyéb nem piaci szereplők megnevezése							
Az intézkedés mely eleme okozza az adminisztratív terhek csökkenését? (max. 8 mondat)							
<input type="checkbox"/>	Nem változnak						
Igazgatási hatások							
Az állami szervekre hárít-e az előterjesztés új kötelezettségeket, jelentkeznek-e többletfeleladatok?							
A kötelezettségek, többletfeleladatok rövid kifejtése							

<b>További hatások</b>	
<b>Egészséghatások</b>	
Vannak-e az intézkedésben foglaltaknak jelentősnek ítélt egészséghatásai?	
Az intézkedés befolyásolja-e az alábbi tényezőket?	
<input type="checkbox"/> Rizikó viselkedések (pl.: alkohol, dohányzás, drogok, szerencsejáték, stb.)	<input type="checkbox"/> Táplálkozás
<input type="checkbox"/> Az egészségügyi szolgáltatások elérhetősége	<input type="checkbox"/> Az egészségügyi szolgáltatások megléte
<input type="checkbox"/> Testmozgás (vagy annak hiánya)	<input type="checkbox"/> Stressz
<input type="checkbox"/> Az egészségügyi szolgáltatások megfizethetősége	<input type="checkbox"/> Az egészségügyi szolgáltatások minősége
<input type="checkbox"/> Közlekedési morál	<input type="checkbox"/> Utazás, és külföldön szerzett betegségek
<input type="checkbox"/> Egyéb:	
<small>Kérjük, röviden, lényegre törően mutassa be az adott intézkedés egészséghatásait!</small>	
<b>Környezeti és természeti hatások</b>	
Vannak-e az intézkedésben foglaltaknak jelentősnek ítélt környezeti vagy természeti hatásai?	
<small>Kérjük, mutassa be az intézkedés környezeti és természeti hatásait!</small>	
<b>Vannak-e az előterjesztésnek egyéb hatásai?</b>	
<small>Kérjük, mutassa be az intézkedés további hatásainak egyes elemait!</small>	

<b>UTÓLAGOS HATÁSVIZSGÁLAT</b>	
<b>Javasolt-e az intézkedés utólagos hatásvizsgálata (ha igen, mikor)</b>	
Amennyiben igen, milyen módszertan alapján, ki végzi el?	
<small>Amennyiben nem, röviden, lényegre törően indokolja. (max. 8 mondat)</small>	

<b>A hatásvizsgálati lap kitöltéséért felelős személyek:</b>	
A hatásvizsgálati lapot kitöltötte:	Név
	Elérhetőség (e-mail, telefonszám)
Látta:	.....
Jóváhagyta:	.....

<b>Előnyök, hátrányok, kockázatok összegző bemutatása</b>	
<b>Rövid és hosszú távú előnyök</b> (azok a tényezők, amelyek az adott intézkedés során pozitívként jelentkezhetnek)	<b>Hátrányok</b> (azok a tényezők, amelyek az adott intézkedés során negatív következményekkel járhatnak)
<b>Kockázatok</b> (olyan adottságok, amelyek kockázatot jelenthetnek, csökkenthetik az intézkedés eredményességét)	
Megvalósítás előtt jelentkező kockázatok	Megvalósítás után jelentkező kockázatok

# Jogharmonizációs javaslat a 302/2010. (XII. 23.) Korm.rendeletből

							Stírgősség: Igen/Nem	
1. A jogharmonizációs javaslatot készítő minisztérium: <sup>1</sup>								
2. Az uniós jogi aktus megjelölése <sup>2</sup>								
CELEX-szám:								
Cím:								
Átültetési/végrehajtási határidő: <sup>3</sup>								
3. Az uniós jogi aktusnak az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetésének időpontja: <sup>4</sup>								
4. A jogalkotási feladat teljesítéséért első helyen felelős és társfelelős minisztérium(ok) <sup>1</sup>								
5. Koncepcionális döntés szükséges: <sup>5</sup>							Igen/Nem	A koncepció elfogadásának tervezett időpontja:
6. Az elfogadandó és módosítandó jogszabály(ok)								
6.1. Az elfogadandó új jogszabály(ok) tárgya és jogforrási szintje								
tárgy:	jogforrási szint: <sup>6</sup>	felhatalmazás: <sup>7</sup>	Felelős tárca	A jogalkotási feladat teljesítésének ütemezése <sup>8</sup>				
				első közig. egyeztetés <sup>9</sup>	Kormány döntés <sup>9,10</sup>	Ogy. döntés <sup>9,10</sup>	kihirdetés időpontja <sup>9</sup>	hatálybalépés tervezett időpontja <sup>9</sup>
6.1.1.								
6.1.2.								
6.1.3.								
6.1...								
6.2. A módosítandó jogszabály(ok): <sup>11</sup>							hatályon kívül helyezés <sup>12</sup>	
6.2.1.								Igen/ Nem
6.2.2.								Igen/ Nem
6.2.3.								Igen/ Nem
6.2...								Igen/ Nem
7. Az uniós jogi aktussal teljes mértékben harmonizáló hatályos jogszabály(ok): <sup>13</sup>								
7.1.								
7.2.								
7.3.								
7...								
8. A 6. pontban feltüntetett jogalkotási feladatok teljesülését követően hiányos átültetés/végrehajtás miatt felmerült jogalkotási feladatok(ok)								



8.1. Az elfogadandó új jogszabály(ok) tárgya és jogforrási szintje									
tárgy:	jogforrási szint: <sup>6</sup>	felhatalmazás: <sup>7</sup>	Felelős tárca	A jogalkotási feladat teljesítésének ütemezése <sup>8</sup>					
				első közig. egyeztetés <sup>9</sup>	Kormány döntés <sup>9,10</sup>	Ogy. döntés <sup>9,10</sup>	kihirdetés időpontja <sup>9</sup>	hatálybalépés tervezett időpontja <sup>9</sup>	
8.1.1.									
8.1.2.									
8.1.3.									
8.1...									
8.2. A módosítandó jogszabály(ok): <sup>11</sup>									Hatályon kívül helyezés <sup>12</sup>
8.2.1.									Igen/ Nem
8.2.2.									Igen/ Nem
8.2.3.									Igen/ Nem
8.2...									Igen/ Nem
9. A 6. pontban feltüntetett jogalkotási feladatok teljesülését követően kötelezettségességi eljárás kapcsán felmerült jogalkotási feladatok(ok)									
9.1. Az elfogadandó új jogszabály(ok) tárgya és jogforrási szintje									
tárgy:	jogforrási szint: <sup>6</sup>	felhatalmazás: <sup>7</sup>	Felelős tárca	A jogalkotási feladat teljesítésének ütemezése <sup>8</sup>					
				első közig. egyeztetés <sup>9</sup>	Kormány döntés <sup>9,10</sup>	Ogy. döntés <sup>9,10</sup>	kihirdetés időpontja <sup>9</sup>	hatálybalépés tervezett időpontja <sup>9</sup>	
9.1.1.									
9.1.2.									
9.1...									
9.2. A módosítandó jogszabály(ok): <sup>11</sup>									hatályon kívül helyezés <sup>12</sup>
9.2.1.									Igen/ Nem
9.2.2.									Igen/ Nem
9.2.3.									Igen/ Nem
9.2...									Igen/ Nem
10. A jogharmonizációs javaslat egyeztetésébe bevont minisztériumok (egyéb állami szervek) <sup>1</sup>									
11. A jogharmonizációs javaslat módosítása esetén a módosítás indoka:									
12. A jogharmonizációs javaslat elkészítésének és egyeztetésre bocsátásának dátuma:									
Megjegyzés <sup>14</sup>									

## Megfelelési táblázat és Notifikációs adatlap a 302/2010. (XII. 23.) Korm.rendeletből

### *Megfelelési táblázat*

UNIÓS JOGI AKTUS:		
MAGYAR JOGSZABÁLY(OK):		
AZ UNIÓS JOGI AKTUS RENDELKEZÉSEI	AZ ÁTÜLTETÉST VAGY VÉGREHAJTÁST SZOLGÁLÓ RENDELKEZÉSEK	MEGJEGYZÉSEK

### *Notifikációs adatlap*

UNIÓS JOGI AKTUS:	
CELEX-SZÁMA:	
CÍME:	
ÁTÜLTETÉS: (TELJES/RÉSZLEGES) ÁTVÉTELI HATÁRIDŐ:	FELELŐS TÁRCA: BEJELENTÉS DÁTUMA:
ÁTÜLTETŐ JOGSZABÁLYOK: 1. 2. 3. 4. 5.	
MEGFELELÉSI TÁBLÁZAT KÖTELEZŐ: (IGEN/NEM)	HIVATKOZÁS NEMZETI JOGSZABÁLYBAN KÖTELEZŐ: (IGEN/NEM)
SPECIÁLIS NOTIFIKÁCIÓ:	

# Hatásvizsgálati példák a nemzetközi szakirodalomból

**European Commission: Impact Assessment Guidelines  
(Draft Version, 27/05/2008) 377**

**Európai Bizottság: Hatásvizsgálati irányelvek (Tervezet, 2008. 05. 27.)**

Az anyag címéből adódóan a hatásvizsgálat általános kérdéseivel foglalkozik. A tanulmány a fő uniós szakterületek (DG, főigazgatóság, gyakorlatilag szakminisztériumnak felel meg) munkatársainak készült. A részletek és konkrét leírások az egyes szakpolitikákra vonatkozó kiegészítő (*additional guidance material*) anyagok, továbbá a kiváló gyakorlat (*good practice*) példái uniós főtitkársági (Secretariat General's IA IntraComm) linkeken elérhetőek.<sup>378</sup>

Mi a hatásvizsgálat? Definíció: segítség a politikai döntéshozatalnál, de nem helyettesíti azt. Más megfogalmazásban olyan logikai lépések sorozata, amely segít a politikai javaslatok előkészítésében. Elemzi a lehetséges előnyöket és hátrányokat, figyelembe veszi a főbb hatásokat. Ennek a folyamatnak az eredményeképpen születik meg az összegzés, amely egy IA (Impact Assessment, hatásvizsgálat) jelentésben kerül prezentálásra.

A főbb kérdések, amire választ ad az IA:

- milyen a probléma természete és nagysága?
- az Unió érintett ebben vagy másnak kell foglalkozni vele?
- melyek a főbb politikai lehetőségek a cél eléréséhez?
- milyen gazdasági, társadalmi és környezeti hatásokkal kell számolni?
- hogyan kell olyan döntést hozni, hogy a probléma megoldása hatékony és hatásos legyen?
- hogyan kell a későbbi monitoringot és kiértékelést szervezni?

Jóllehet számos szereplő lehet érintett a hatásvizsgálatban, a minőségért a javaslatokat kidolgozó projektvezetés a teljes felelősség. Bár minden projektvezetés önállóan dolgozik, támogatást kapott az összes érintettől, a bizottsági titkárságoktól, ide értve a Főtitkárságot (SG, Secretariat General) és az IA Igazgatóságot (IAB, IA Board). Általában akkor van szükség hatásvizsgálatra, ha egy fontos bizottsági kezdeményezés várható eredményét akarják tudni. Nagy részük a közösségi költségvetés ex-ante értékelésével párhuzamosan készül.

A hatásvizsgálat elkészítésének fő lépései:

- az IA megtervezése,
- ütemterv összeállítása,

<sup>377</sup> [www.cc.cec/home/sg/impact/index\\_en.htm](http://www.cc.cec/home/sg/impact/index_en.htm)

<sup>378</sup> [www.cc.cec/home/dgserv/sg/i/impact/index\\_en.htm](http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/i/impact/index_en.htm)

- ha szükséges, a kezdeményezés megvitatása az SG-val és az IAB-val,
- a munkacsoport összeállítása,
- más igazgatóságok munkatársainak bevonása,
- konzultáció az érintettekkel, tapasztalatgyűjtés,
- az IA elemzés elvégzése,
- az IA jelentés elkészítése,
- az IA jelentéstervezet bemutatása az IAB-nak,
- az IAB javaslatai alapján a végső változat elkészítése,
- az IA és az IAB-velemény megküldése az érintetteknek,
- a biztosok kollégiumának engedélye (College of Commissioners),
- a Főtitkárság felteszi a honlapra a végső jelentést és az IAB véleményét.

Egy uniós hatásvizsgálat teljes lefutása minimum fél év, maximum másfél év. Ebből az előkészítés, a tényleges vizsgálati munka és a jelentés tervezetének elkészítése 8–12 hét. Az IAB véleményezés újabb 4 hét, a végleges jelentés összeállítása további 2–4 hét. A munkacsoport összeállításánál különös figyelemmel kell lenni a más, kapcsolódó területekre gyakorolt hatásra, azokhoz értő szakembereket is be kell vonni a munkába. Fontos, hogy a csoportnak a tevékenység kezdetére, azaz már az előkészítő fázisra össze kell állnia.

Az IA folyamat eredményeképp létrejövő jelentésnek az irányelvek szerint elfogadott formátuma:

- összefoglaló,
- konzultáció az érintett felekkel, vonatkozó kiadványok,
- szakpolitikai megközelítés, a probléma meghatározása,
- tárgyi elemzés,
- szakpolitikai vélemények és azok hatásának elemzése,
- a lehetőségek összehasonlítása,
- monitoring és kiértékelés.

A jelentés önálló dokumentum, amely tartalmazza az összes elemzést és az elért eredményeket. Az összefoglaló terjedelme nem lehet több 10 oldalnál. Az irányelv felhívja a figyelmet az érthető, egyszerű nyelvezetre. A jelentés a három munkanyelv egyikén készül (angol, francia vagy német), de az összefoglalót valamennyi hivatalos nyelvre le kell fordítani. A munka készítése során segítséget nyújt az IAB, amely a tervezet véleményezi és javaslatokkal látja el. Lényegében ugyanilyen szerepe van a Biztosok Kollégiumának, sőt a Főtitkárság véleménye is kikérhető. A folyamat a sok szereplő ellenére viszonylag gyors, kb. 8 hét, aminek oka nagyrészt a terjedelmi korlát: az IA jelentés mindössze 30 oldal, az összefoglaló max. 10. Az előterjesztés a célok kijelölésénél a mellékes hatások (gazdasági, társadalmi és környezeti) jelentőségét, a politikai fontosságot (az Európai Bizottság stratégiai prioritásai, probléma alsóbb szinten való hatékonyabb megoldása, ellentmondások kezelése, az egyes tagországok eltérő érdekei) és a szakpolitikák fejlődését is kell figyelnie a mélyebb elemzéseknek.

Az anyag a továbbiakban a különféle típusú kezdeményezésekre ad irányelveket, majd a megfelelő adatforrások használatára, a jó minőségű és hiteles adatgyűjtésre, a kiváló gyakorlat alapján készülő elemzésre ad javaslatokat. Fontosak továbbá a konzultációk (a partnerek kiválasztása, tárgy, időpont, a minimum konzultációs standard betartása) és a külső tapasztalatok felhasználása. Az elemzés kulcslépései az alábbiak:

- a probléma kijelölése,
- a tárgykör meghatározása,
- a fő szakpolitikai választási lehetőségek kidolgozása,
- a lehetőségek hatásának elemzése,
- a választási lehetőségek összehasonlítása,
- szakpolitikai monitoring és kiértékelés.

Valamennyi területen együtt kell vizsgálni gazdasági, társadalmi és környezeti hatásokat. Az Európai Bizottság<sup>379</sup> a hatásvizsgálatokra vonatkozóan hisz abban, hogy az új szakpolitikai javaslatok minőségjavításának leghatékonyabb útja az, ha olyan emberek teszik, akik felelősek a szakpolitikák fejlesztésért és javaslataik hatásának következményeiért.

**Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Arbeitsprogramm 2010–2013**  
**Szövetségi Munkavédelmi és Munkaegészségügyi Hatóság:**  
**Munkaprogram 2010–2013**  
**Dortmund/Berlin/Drezda, 2010**

A 2010-ben készült dolgozat bevezetője az európai és nemzeti munka- és foglalkoztatási politikákat hasonlítja össze. Kiemeli, hogy a Lisszaboni Stratégia alapján Európának a világ legjobb teljesítményű és legdinamikusabb gazdasági térségévé kell válnia. Ennek szakpolitikai megvalósulása európai szinten „Az egészség és a biztonság megvalósulása a munkában” program megvalósítása. Emellett figyelembe veszi kapcsolódó más stratégia programjait, így az Új Szociálpolitikai Feladatokat és a Közösségi Stratégia a munkahelyi egészségért és biztonságért című ajánlást.

A hivatal a Munkaügyi és Szociális Minisztériumnak (BMAS) van alárendelve mint kutatóintézet és hatóság. Mint ilyen, nemcsak munkaegészségügyi, hanem emberjogi és munkafeltétel kérdésekkel is foglalkozik. Mint K+F kérdésekkel foglalkozó intézmény, szakpolitikai tanácsokat ad elsősorban a politikai döntéshozóknak, de emellett a vállalati szférának és az oktatási intézményeknek. Anyagai a nyilvánosság és a szakma számára (scientific community) egyaránt elérhetőek. Ennek megfelelően kutatási módszertanának alapelve a semlegesség, a függetlenség és a folyamatosság.

<sup>379</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

A felügyelő minisztériummal (BMAS) stratégiai célok alapján megfogalmazódnak a fő feladatok:

- kutatás és fejlesztés (K+F),
- politikai tanácsadás,
- hatósági szakmai feladatok,
- transzfer a vállalati gyakorlatba,
- képzés és közvetítés.

Kutatás és fejlesztés. A módszer alapját a szövetségi kormány által kidolgozott a modern szakmai kutatás alapelvei jelentik. A tartalomra fókuszálva szétválasztják a stratégia-alapú programkutatást, a programorientált fejlesztést, a tényleges K+F menedzsmentet és a minőségbiztosítási mechanizmust. A kutatások homlokterében a munkabiztonsági és munkaegészségügyi új technológiák kihasználása áll. Ez jelenti egyrészt az innovatív és jövőbemutató területek vizsgálatát, másrészt ezek munkavállalókra gyakorolt kockázati elemeinek áttekintését.

Egyik fő *kutatási* területe az új technológiák hatásvizsgálata. A nanotechnológiai<sup>380</sup> kutatások keretében felkeresik a gyártó vállalatokat, megkérdezik a dolgozókat, finomítják a mérési módszereket, megvizsgálják a nanoanyagok mérgező hatását és a munkavédelmi előírásokat. A nanokutatás oka a tudásdeficit: nem ismerjük, hogy az ilyen termékek gyártása során milyen káros hatások léphetnek fel az emberi egészségre. A cél olyan kutatási stratégia kidolgozása, amely a környezeti hatásokat is méri.

Másik fő kutatási terület az új munkaformák háttérben megjelenő pszichikai terhelés. Ezen belül is elsősorban a növekvő pszichoszociális<sup>381</sup> terhelés jelentő kockázatok (emerging risks) beazonosítása és kezelhetősége, egészségre és munkateljesítményre gyakorolt hatásuk. A munkafeltételek változása nem csak a testi egészségre hat, ezért szükséges vizsgálni a kognitív és emocionális teljesítőképességet, továbbá a mentális egészség változását is. Kiemelten kell figyelni az információ-intenzív ágazatok megjelenését, ahol az idősebb korosztályok egyértelműen hátrányban vannak. Technikája adott: a kognitív kompetenciák erősítése modellezhető.

Harmadik kutatási terület a munkahelyi megbetegedések többtényezős elemzése. Itt elsősorban azt vizsgálják, hogy a megelőző intézkedéseknek milyen hatásuk van a munka- és egészségvédelem területén. Ilyen például az egyes munkakörökben előforduló szív- és érrendszeri megbetegedése hatása a morbiditási és mortalitási mutatókra a magas

---

<sup>380</sup> A nanokutatás Magyarországon is a leginnovatívabb ágazatok között van. A Magyar Tudományos Akadémia 2010 októberében írt alá egy megállapodást dél-koreai partnerével a nanotechnológia egy kiemelt területének, a grafénnek a közös kutatásáról. Ennek lényege, hogy a szupervékony (atomnyi) lemezt az ázsiai fél képes előállítani, a magyar kutatóintézet pedig megmunkálni. A kiváló hő- és elektromosságevezető akár a jövő útja is lehet (mobiltelefon, LCD TV stb.), az ilyen típusú kutatásokért adtak a fizikai Nobel-díjat.

<sup>381</sup> Ez is viszonylag új tudomány: a társadalomlélektannal először a két világháború között S. Freud és a bécsi iskola kezdett foglalkozni, de háborús alkalmazását leszámítva csupán az ötvenes években terjedt el. Nálunk a Benedek István-féle munkaterápiás kezelési terület híresült el, amit az elmeorvos-író irodalmi megközelítésben Aranykötrec c. regényében táral.

kockázati szakmákban és ágazatokban. A kockázati tényezők számbavétele és hatásuk csökkentése az érintett vállalatok prevenciója (üzemi megelőzés) és a beavatkozási stratégia (ágazati egészségügyi stratégia) révén sikeres lehet.

A szakpolitika másik fő területe a *fejlesztés*. Ennek vonatkozásában kiemelt szerepük van azoknak a módszereknek és segédeszközöknek, amelyek a veszélyhelyzeteket csökkentik. Ilyenek a nagyobb fizikai erőfeszítéssel járó ágazatok (szerelőipar, kézi anyagmozgatás), a statikus testtartás rendellenességeit előidéző munkakörök (tartós ülés, monitor folyamatos nézése stb.) vagy az intenzív testmozgást (például lépcsőzést) igénylő területek. A különféle hatékonyságelemzések alapján megelőzési és kockázatcsökkentő fejlesztések születnek.

Ugyancsak kiemelt fejlesztési szerepe van a biztonságot és egészségvédelmet garantáló eszközök termékbiztonsági vizsgálatának és elterjesztésének. Az így született eredmények eljutnak a vállalati döntéshozókhoz, segítséget adva nekik az ilyen termékek vásárlásához.

Az üzemorvosi szolgálat és a vállalati egészségügyi menedzsment fejlesztése is a szakpolitika alapvetése. A demográfiai változások következtében mind több lesz az idősebb munkavállaló, így növekszenek a munkaegészségügyi gondok. Az intézet által kifejlesztett módszereket továbbadják, támogatva a munkahelyi egészségügyi szolgálatokat.

A vegyszerek használata, a kémiai kockázatelemzés és -szabályozás is fejlesztési terület. Itt elsősorban a kockázatok kerülésén van a hangsúly, azon, hogy a védőruhákkal és különféle biztonsági eszközökkel miképp lehet a munkavédelmet javítani. A veszélyes anyagokra vonatkozó jogi szabályozás a felhasználóbarát állami beavatkozás egyik fő kihívása.

Az intézet mint szövetségi hatóság alapfeladata (Kernaufgabe) a politikai tanácsadás. A szakpolitika tématerülete a munkahelyi biztonság és egészségvédelem. A tanácsadás alapját az intézet által végzett K+F, a munka világában való rendszeres monitoring tevékenység és a foglalkoztatottak megkérdezései jelentik. A különféle bizottságokkal való együttműködés lehetővé teszi az eredmények közvetlen felhasználását. Cél a fontosnak ítélt leendő szakterületek pro-aktív elemzése és javaslatok kidolgozása.

Az anyag felsorolja azokat a szakmai bizottságokat, szakpolitikai intézményeket, érdekképviselőket, szakmai szövetségeket, amelyek szoros koordinációjával végzik a szakpolitikai tanácsadást. Ez utóbbiak formájukat tekintve lehetnek jelentések, javaslatok, állásfoglalások, koncepciók, tudósítások és elemzések. Valamennyi összhangban van az EU-irányelvekkel és a nemzeti előírásokkal, és az Össz német Munkavédelmi Stratégia (Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie, GDA) keretében folyik.

A szakpolitika alapja az állam védő funkciója a polgárok irányában. Így folyamatosan figyelni kell a munkavédelmi és -biztonsági szabványok, előírások betartását a vállalati gyakorlatban. Ide tartozik az új szabályzatok kidolgozása, továbbá folyamatos információs és jelentéstételi kötelezettség, a piacfelügyeleti hatóságok támogatása a munkavédelem terén.

A készülék- és termékbiztonsági törvény (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, GPSG) hatékony és folyamatos intézeti piacfelügyeletet igényel, ahol a napi munka ellenőrzésén túl figyelembe kell venni az uniós piac más versenyszereplőinek európai szinten koordinált piacfelügyeleti előírásait. A hatékony együttműködés érdekében folyamatos és gyors a jelentéstétel a többi tagország vonatkozó hatóságai (RAPEX) felé.

Hasonló munkájuk van a vegyi anyagok alkalmazásáról szóló törvénnyel (Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals, REACH) kapcsolatban. A 2007. június 1-jén életbe lépett uniós törvény egységesen szabályozza a tagországokban a veszélyes vegyi anyagok bejelentését, minősítését, engedélyezését és korlátozását.

Ugyancsak feladatuk az egészségügyi adatok archiválása. A törvény alapján negyvenéves megőrzési kötelezettségük van. A járványügyi helyzetről és az ipari nagyvállalatok foglalkoztatottainak egészségügyi állapotáról a levéltárnak van a nyugati világ legnagyobb információs bázisa.

A szakpolitika következő területe a vállalati gyakorlat elérése. Akkor hatékony a tudástranszfer, ha gyorsan és maradéktalanul eljut a felhasználókhöz. Ehhez a vállalati szereplőket és a nyilvánosságot kell megszólítani, aminek hatékony eszköze a média (internet, nyomtatott kiadványok) a személyes tanácsadás, a piackutatás, a marketing eszközök használata, a minőségbiztosítás.

Az oktatás is a munka szerves része, melynek alapja a munkavédelmi és üzem-egészségügyi ismeretek minél szélesebb körű terjesztése. A népszerűsítéshez felhasználja a különböző kistérségi, regionális és nemzeti kulturális programokat, rendezvényeket és kiállításokat, így többek között például az „Európa Kulturális Fővárosa 2010” programot.

Egyre intenzívebb az együttműködés a nemzeti és nemzetközi szervezetekkel. Ilyenek mindenekelőtt a honi felsőoktatási intézmények, kutatóintézetek, nemzetközi szinten az EU közösségi stratégiával összhangban a munkavédelmi intézetek hálózatába (PEROSCH) bekapcsolódás, világméretben a WHO Collaborating Centerrel való kooperáció. Így kapcsolódnak össze a nemzetközi és uniós stratégiai célok a nemzeti szakpolitikával.



# Szabályozás hatásvizsgálat a hazai szakirodalomból

**Dr. Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A szabályozás hatásvizsgálata**<sup>382</sup>

A tanulmány 4 részből áll. A bevezető a hatásvizsgálat fogalmát, alkalmazását, eszköztárszerét, módszerét mutatja be röviden, a második rész a hatásvizsgálat eszköztárát, a speciális hatásvizsgálati megközelítéseket taglalja, a harmadik rész a hatásvizsgálati projekt megvalósítását részletezi, végül egy összefoglaló szerepel gyakorlati tanácsokkal. A szerzők szerint a jogszabályi hatásvizsgálat elsődleges célja a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása az érintettek (politikuskok, irányítók) látókörének szélesítésével, megkönnyítendő a döntéshozatalt. További célja a jogszabályok hatékonyságának növelése, a minőségi jogalkotás támogatása, a deregulációs szemlélet érvényesítése.

Definíciója: „A szabályozás hatásvizsgálata (szhv) olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a jogszabályok hatékonyságának növelése egyrészt az előkészítés alatt álló vagy már hatályos szabályok rövid és hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásainak a szabályozás természetére által indokolt mértékben történő megvizsgálása, másrészt az eredmények megalapozottabb jogalkotói döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzése útján.”

Időrendben lehet a hatásvizsgálat előzetes, ahol becslésekkel, korábbi hasonló megoldásokkal, bevált külföldi tapasztalatokkal történik az egybevetés, és lehet utólagos, amikor a szabályozást megelőző helyzetet vetik egybe az utána történtekkel. A gazdasági hatáselemzések eszköztárában századok óta ott van a költség-haszon elemzés, ami hatékonysági, kockázatelemzési funkciókkal bővíthet. A tanulmány jelzi emellett a jog hatékonyságát mint jogszociológiai fogalmat, a környezeti hatások elemzését (a SEA, Strategic Environmental Assessment ajánlása alapján) és az emberi egészségre gyakorolt hatásokat (különösen a QUALY, a minőséggel korrigált életevek).<sup>383</sup>

A hatásvizsgálat mozgásterét a cél és a rendelkezésre álló eszköz határozza meg. A szerzők javasolják a közérthető hatásvizsgálati lap és a teljes folyamatot átlátni képes szakemberek alkalmazását. Az adatszerzési módok három változatát ismerik: adatfelvétel (méréssel, megfigyeléssel, számítással, interjúval, kérdőívvel), adminisztratív források (statisztikákkal, regiszterekkel, korábbi felmérésekkel) és kísérletek (folyamatok modellezésével).

A költségek osztályozása a számviteli alapfogalmak alkalmazásával történik. Így vannak közvetlen és közvetett költségek, költségviselők és költséghelyek. A szerzők szerint

<sup>382</sup> A módszertani útmutató hasonló című tankönyvként (Budapest, 2004.) BM Közigazgatás-szervezési és Közzolgálati Hivatalának Módszertani Füzetek sorozatában jelent meg.

<sup>383</sup> Emellett természetesen számos mást is ismerünk az egészség-gazdaságtanból, így morbiditási, mortalitási, csecsemőhaladósági, orvosellátottsági, kórházi ágyi stb. mutatókat.

az a legjobb erőforrás-elosztási mód, hogy a szabályozás összességében a nettó társadalmi jólétet maximalizálja, és elégséges jelzést ad arról, hogy egy társadalom milyen mértékben köti le erőforrásait egy adott szabályozási cél érdekében.

A szabályozás költségeinek osztályozásánál az OECD-irányelveket használják, miszerint három általános költségkategória van:

- közvetlen állami (önkormányzati),
- magánszférát érintő közvetlen,
- közvetett költségek (negatív externáliák és alternatív költségek).

Lényegében ugyanez igaz a hasznok osztályozására is, azzal, hogy a közvetett hasznokat egyéni és társadalmi hasznosság (határhaszon), rugalmasság (egyik tényező mennyire hat a másikra), diszkontálás (jelenérték-számítás), externáliák (kedvező és hátrányos külső tényezők) is befolyásolják. A társadalmi hatásvizsgálat módszertana öt dimenziót tartalmaz:

- társadalmi sokféleség,
- társadalmi intézmények, szabályok, viselkedés,
- érdekeltek,
- részvétel,
- kockázati tényezők.

A jog hatékonyságának vizsgálatánál kiemelik, hogy ez nem egyszerűsíthető le az adott jogszabály hatékonyságára, hanem emellett foglalkozni kell a hatályosulás mi-  
benlétével, a jogkövetés vizsgálatával és a jog érvényesülésének különböző szintjeivel is.

Külön foglalkoznak a környezeti hatásvizsgálattal EIA (environmental impact assessment) és a stratégiai környezeti hatásvizsgálattal (SEA strategic environmental assessment). Utóbbi részletesebb, általában egy egész szektort vagy régiót felölel. Lépései:

- szükségességének meghatározása,
- környezeti tényezők azonosítása,
- tényleges hatásvizsgálat,
- káros hatások enyhítésének javaslata,
- döntés,
- nyomonkövetés, utólagos vizsgálat.

A szerzők (egyikük orvos) egy terület, az egészségi hatások vizsgálatát említik példaként.

A hatásvizsgálati projekt megvalósításának általános irányelveinél bemutatják K. J. Arrow csúcsmínőségű hatásvizsgálatra vonatkozó tíz alapelvét,<sup>384</sup> majd a hatásvizsgálati

---

<sup>384</sup> Előnyös és előnytelen hatások, alternatív megoldások, elemzés mélysége, érdemleges volumenű hatások, érdemi hatások, járulékos hatások, becsléseknél ráhagyások, lényeges tényezők pontossága, azonos módszertan, formailag szabványos értékelés.

láncot. Az utóbbi az egymásutániséggal a folyamat egészét képes illusztrálni. A *végrehajtási lánc* elemei (rövidítve):

- előkészítés (jogalkotói szándék megfogalmazása, a vizsgálandó rendelkezések kijelölése, a szabályozási környezet hatásvizsgálata, egy funkciócsoport, egy funkció szabályozásának és egy konkrét rendelkezésnek a vizsgálata, a vizsgálandó hatások kiválasztása, a vizsgálandó hatások körének meghatározása, az érintettek meghatározása),
- tényleges hatásvizsgálat (adatgyűjtés, elemzés, értékelés),
- döntéshozatal, jogalkotás (eredmény megjelenítése, döntés a normaszöveg véglegesítéséről/elutasításáról).

Ha projektmenedzsment-láncban gondolkodunk, akkor a folyamat egészének hatásvizsgálatához szükséges a megfelelő erőforrások részletes feltérképezése, a logikai keretmátrix elkészítése, a szakszerű projekttervezés, a kivitelezés és a projekt lezárása.

A tanulmány szerzői egy *hatásvizsgálati lapot* (a tanulmány mellékletében szerepel) ajánlanak mint bevált formulát, ami lényegében minden szakpolitikában alkalmazható. A munkacsoport összeállításánál fokozottan kell figyelni a vezető kijelölésére (akinek nem kell valamennyi folyamathoz, tárgykörhöz érteni, de képesnek kell lennie az egész átlátására), a színvonalas szakértők kiválasztására és a csoport működési rendjének megfelelő kialakítására, mert igényességük a munkák minőségének záloga.

Zárásképpen, az utolsó fejezet összefoglaló gyakorlati tanácsokat ad a sikeres hatásvizsgálathoz pontokba foglalva, egy-két bekezdés terjedelemben. Ezek az alábbiakra vonatkoznak:

- jogalkotói szándék behatárolása,
- hatásvizsgálat jelentőségének felismerése,
- elhatárolás (fontossági sorrend),
- szakértői munkacsoport (szakmai szempontok),
- lényeges hatások teljeskörűsége,
- konkrét felelősök, munkák, határidők kijelölése,
- a szakértői munkák hatékony vezetői összehangolása,
- az eredmények független, szakmai összegzése,
- konkrét ajánlások.

## Hazai példa a stratégiai tervezésre, ágazati public SWOT-ra

**Izsa Jenő: Javaslatok a nemzetbiztonsági/titkosszolgálati stratégia kidolgozásához (Hadtudomány 2007/3. szám)**

A magyar nemzetbiztonsági szféra SWOT analízise (összefoglaló táblázat)

Erősségek	Gyengeségek
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erős legitimitációt eredményező törvényes, szakszerű tevékenység</li> <li>– Szilárd jogi alapok és háttér</li> <li>– Pontos elválasztott és rögzített illetékességi és hatáskörök, önálló felelősségi területek, koordinált feladatrendszerek</li> <li>– Erős szervezeti autonómia, személyes vezetői felelősség</li> <li>– Biztonsági és jogi környezet változásainak gyors, rugalmas követése, sokoldalú operativitás</li> <li>– Preventív szemlélet és gyakorlat hegemoniája</li> <li>– Elkötelezett, minőségi állomány</li> <li>– Professzionális szaktudás</li> <li>– Szervezeti kultúra fejlettsége és közös értékrend stabilitása</li> <li>– Fejlett belső információs rendszer</li> <li>– Szférán belüli mobilitás</li> <li>– Belső nemzetbiztonsági védelem hatékonysága</li> <li>– Kiforrott felvételi (állománybavételi) eljárási rend, belátható, kiszámítható életpálya</li> <li>– Belső és külső konspiráció megvalósulása, ügyek, információk, források, eszközök, eljárások és műveletek megbízható védettsége</li> <li>– Külső, társadalmi kapcsolatok állapota, információszerzési potenciál</li> <li>– Politikamentesség, távolságtartás</li> <li>– Belső szakmai képzés színvonala, a gyakorlati felkészítés rendszere</li> <li>– Hagyományosan erős testületi szellem</li> <li>– Szakemberek nemzetközi mobilitása, tapasztalatai</li> <li>– Nemzetközi/szövetségi együttműködés rendje, színvonala</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Felsővezetők cseréje, vezetői utánpótlás tudatossága</li> <li>– Egyes szolgálatok közötti együttműködés gyengeségei</li> <li>– Felesleges átfedések, indokolatlan párhuzamosságok, azonos kihasználatlan kapacitások, pazarlások</li> <li>– A szakemberek folyamatos, túlzott leterheltsége, pszichés és egészségi állapota, rekreáció szűk keresztmetszete, mentálhigiéné alacsony színvonala</li> <li>– Szaktechnikai kapacitások eseti hiánya,</li> <li>– Speciális technikai eszközök egyenetlen eloszlása, korszerűtlensége, heterogén minősége</li> <li>– Humánforrások szervezésének, működtetésének nehézségei</li> <li>– Kontraszelekción jelenségek a szakmai előmenetelben, az ösztönzési rendszer ellentmondásai</li> <li>– Elkülönült, elaprózott, összehangolatlan szakemberképzés (szakmai pedagógiai kisüzemek belterjes működése)</li> <li>– Idegen nyelvtudás deficitjei</li> <li>– Heterogén színvonalú infrastruktúra, munkafeltételek egyenetlen színvonala</li> <li>– Belső kommunikáció hiányosságai</li> <li>– Társadalmi nyilvánosság ambivalens jelenségei</li> </ul>

Lehetőségek	Fenyegetések
<ul style="list-style-type: none"> <li>– A nemzetbiztonsági titkosszolgálati stratégia megvalósítása</li> <li>– Ágazati stratégiák koherenciája</li> <li>– Stabil törvényi háttér és garanciák megléte</li> <li>– A fő politikai erők stratégiai konszenzusa (nemzet)biztonsági kérdésekben</li> <li>– Államszervezet reformja, a biztonságpolitika intézményeinek fejlesztése</li> <li>– A fejlett világhoz történő felzárkózás esélye, versenyképes növekedési pályára állás, hazai gazdasági fejlődés erősödése</li> <li>– Működéshez és fejlesztéshez szükséges források biztosítása</li> <li>– Szakmai profiltisztítás, szervezeti és működési korszerűsítés</li> <li>– Belső fejlődési források feltárása, a szférán belüli munkakapcsolatok és az adatszerzési csatornák bővítése</li> <li>– Információs és kommunikációs technika új eszközeinek alkalmazása, korszerű adatszerzési és adatfeldolgozási technikák térhódítása</li> <li>– Integrált szakmai háttérszervezetek (humán-, gazdálkodási, informatikai) működtetése</li> <li>– Növekvő nemzetközi szerepvállalás</li> <li>– Szövetségi (NATO) és integrációs (EU) erőforrások és adatbázisok igénybevétele</li> <li>– Nemzetközi szakmai kapcsolatok fejlődése, intézményesülő együttműködési formák</li> <li>– Részvétel a szaktudás nemzetközi áramlásában, termelésében, elosztásában, személyi állomány nemzetközi mobilitása</li> <li>– Támogató társadalmi attitűd erősödése</li> <li>– Akkreditált, önálló nemzetbiztonsági szakmai felsőfokú képzés</li> <li>– A szaktudományos kutató tevékenység fejlődése</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tradicionális veszélyek, fenyegetések, kihívások</li> <li>– Új típusú, aszimmetrikus veszélyek, kihívások</li> <li>– Globális, transznacionális és regionális veszélyek, fenyegetések, kihívások</li> <li>– Belső veszélyek, fenyegetések, kihívások</li> <li>– Jogi környezet elavulása, jogi szabályozás karbantartatlansága</li> <li>– Végtelenen megosztott politikai akarat, kompromisszumképtelenség a (nemzet) biztonsági politikában</li> <li>– Zaklatott társadalmi és politikai légkör, belső instabilitás</li> <li>– Fejlődést megakasztó kurzusváltások, stratégiai természetű konszenzus és gondolkodás hiánya</li> <li>– A nemzet érdek, a (nemzet)biztonsági szempontok háttérbe szorulása, prioritások hiánya vagy kezelése</li> <li>– Elhalasztott/elkésztett politikai, szervezési és fejlesztési döntések</li> <li>– Gazdasági válságjelenségek, visszaesés, stagnálás, tartós forráshiány, finanszírozási deficit, ésszerűtlen takarékoskodás, szükséges beszerzések elhalasztása</li> <li>– A politika rövidtávú partikuláris érdekei szerinti befolyásolási és alkalmazási törekvések</li> <li>– A szolgálatok munkájának negatív megítélése a társadalom egyes csoportjainál</li> <li>– A magán titkosszolgálati szféra megerősödése</li> <li>– Szakemberek gyors kiáramlása, agyelszívás, alulképzettség, egzisztenciális bizonytalanság</li> </ul>



# FORRÁSJEGYZÉK

- 1 *A jó kormányzás és az állam.* Századvég Alapítvány, Budapest, 2008. 13. alapján
- 2 *A Risk Management Standard.* IRM – AIRMIC, 2002.
- 3 ADAMS, W. M.: *Green Development – Environment and Sustainability in a Developing World.* Routledge, London, 2008.
- 4 ALBERT, Michel – RAUF, Gonenc: *The Future of Rhenish Capitalism.* Political Quarterly, 2005. 184–193.
- 5 ALBERT, Michel: *Kapitalismus contra Kapitalismus.* Frankfurt am Main, Campus, 1992.
- 6 ANDERSON, Chris: *How Are PDCA Cycles Used.* Bizmanualz, June 7, 2011.
- 7 ANDREICH Jenő – ROSTÁS László: *Konjunktúraelmélet és konjunktúrakutatás I–II.* MTA, 1937.
- 8 ARISZTOTELÉSZ: *Politika.* Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- 9 ARROW, Kenneth – DEBREU, Gerard: *Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy.* Econometrica, 1954. July
- 10 *Az Alaptörvény magyarázata.* CompLex Jogtár, 2013.
- 11 Az Egyház társadalmi tanításának kompenduma
- 12 BAADE, Fritz: *Versenyfutás a 2000 évig.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest,
- 13 BÁGER Gusztáv: *A nemzetgazdasági tervezés megújítása – nemzeti igények, uniós követelmények.* ÁSZKUT, 2010.
- 14 BAILYN, Bernard: *The Debate on the Constitution.* Library of America, 1993.
- 15 BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata.* Libri, Budapest, 2006. 27.
- 16 BANGHA Béla: *Magyarország újjáépítése és a kereszténység.* Budapest, 1920.
- 17 BARABÁS Gergely: *A közjogi szerződések és a kontraktuális felelősség.* ELTE, Budapest, 2007.
- 18 BARAKONYI Károly: *Stratégiai menedzsment – Stratégiaalkotás II.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002.
- 19 BAYER József: *A politikatudomány alapjai.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2001. 247.
- 20 BECKER, Jörg – ALGERMISSEN, Lars – FALK, Thorsten: *Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung. Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management.* Springer, Berlin, 2007.
- 21 BEKKER Zsuzsa: *Alapművek, alapismeretek I.* AULA Kiadó, Budapest, 2000.
- 22 BELLMANN, Richard: *Dynamic programming.* Dover publications, 1957.
- 23 BIRKLAND, Thomas: *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making.* Sharpe, M. E. Inc. 2010.
- 24 BLAHÓ András (szerk.): *Világgazdaságtan 2.* Aula Kiadó, Budapest, 2003.
- 25 BORSA Melinda – HORVÁTH Tamás – SIMON István (szerk.): *Stratégiai gondolkodás a felsőoktatásban.* Educatio, 2011.
- 26 BOSTON, Jonathan: *Public Management: The New Zealand Model.* Oxford University Press, Auckland, 1996.

- 27 BOUCKAERT, Geert – POLLITT, Christopher: *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford University Press, 2001, 2004, 2011.
- 28 BRUNDTLAND-jelentés: *Our Common Future*. UN, New York, 1987.
- 29 BRUNEL, Sylvie: *A qui profite le développement durable?* Larousse, 2008.
- 30 BUTLER, Meredith – DAVIS, Hiram: *Strategic Planning as a Catalyst for Change in the 1990s*. College & Research Libraries, 1992/September, 393–403.
- 31 CARLOWITZ, Hans Carl von: *Sylvicultura oeconomica, oder haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht*. 1713.
- 32 CARR, Fergus – MASSEY, Andrew: *Public policy and the new European agendas*. Edward Elgar Publishing, 2006.
- 33 CARR, Fergus – MASSEY, Andrew: *Public policy and the new European agendas*. Edward Elgar Publishing, 2006.
- 34 CHIKÁN Attila: *Vállalatgazdaságtan*. AULA Kiadó, Budapest, 1997.
- 35 CHRISTENSEN, Tom – LÆGREID, Per: *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Ashgate, Aldershot, 2007.
- 36 CIAFFA, Jay A.: *Max Weber and the problems of value-free social science*. Associated University Press, London, 1998.
- 37 CIRILLO, R.: *The Economics of Vilfredo Pareto*. Franck Cass and Company Limited, 1979.
- 38 CLEGG, Brian: *Eco-logic: Cutting Through the Greenwash: Truth, Lies and Saving the Planet*. Eden Project, London, 2009.
- 39 COASE, Ronald H.: *A társadalmi költség problémája*. In: Uő.: *A vállalat, a piac és a jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.
- 40 COASE, Ronald H.: *The Problem of Social Cost*. Journal of Law and Economics, 1960/3. 1–44.
- 41 *Cobden-könyvtár*. 1-9 szám. Magyar Cobden-Szövetség, 1922.
- 42 COOTER, Robert – ULEN, Thomas: *Jog és közgazdaságtan*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2005.
- 43 COOTER, Robert: *The Cost of Coase*. Journal of Legal Studies, 1982/11.
- 44 CROZIER, Michel: *Le phénomène bureaucratique*. Edition du Seuil, 1964. In: Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976. 345.
- 45 CROZIER, Michel: *Le phénomène bureaucratique*. Edition du Seuil, 1964.
- 46 CSATH Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés a 21. században*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.
- 47 CSEHI Gyula – MIKÓ András (szerk.): *Jean-Jaques Rousseau: A társadalmi szerződés*. Kriterion Könyvkiadó, Bukarest, 1972.
- 48 CSERNY Ákos: *A kormány és a kormány tagjainak politikai felelőssége*. Magyar Jog, 2010/1. 13–22.
- 49 CSERNY Ákos: *A miniszteri felelősség Magyarországon*. Új Magyar Közigazgatás, 2009/9. 30–43.
- 50 CSERTI Ildikó: *Minőségbiztosítási ismeretek*. 2008.
- 51 CSIZMADIA Andor (szerk.): *Magyar Közigazgatástörténet*. Jegyzet. BKÁE, Budapest, 1990.
- 52 DAAL, J. Van: *The Equilibrium Economics Of Leon Walras*. Routledge, 1993.



- 53 *Directorate on Public Administration and Management*. OECD, 2010.
- 54 DOLZER, Rudolf – HERDEGEN, Matthias – VOGEL, Bernhard: *Good governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert*. Im Auftrag der Konrad Adenauer Stiftung. Freiburg i. Br. (Verlag Herder) 2007.
- 55 DRECHSLER, Wolfgang: *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective*. Halduskultuur, 2005/6. 94–108.
- 56 DRINÓCZI Tímea: *A gazdasági alkotmány – A gazdasági alkotmány elmélete és összetevői a Magyar Köztársaságban, különös tekintettel a gazdasági alapjogokra*. PTE, Pécs, 2005.
- 57 DROR, Yehezkel (Római Klub): *The capacity to govern: a report to the Club of Rome*. Routledge, 2001.
- 58 ÉBLI Györgyné: *A biztosítás közgazdasági alapjai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985.
- 59 ECOSTAT: *A magyar gazdasági – társadalmi kitörési stratégia és az új nemzetközi kihívások*. 2009.
- 60 EDELING, Th.: *Öffentliches und privates Management. Fundamentally alike in All Unimportant Respects?* Leske und Budrich, Opladen, 1998.
- 61 EKARDT, Felix: *Das Prinzip Nachhaltigkeit. Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit*. München, 2005.
- 62 ENSZ: *Word Summit Outcome Document*. 2005
- 63 ENYEDI Zsolt: *Prezidencializálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában – Hozzászólás Körösnéyi András tanulmányához*. Századvég, 2001/22. 127–135.
- 64 EÖRSI Gyula: *A felelősség jogággaznati variációiról*. Jogtudományi Közlöny, 1978/1.
- 65 EÖRSI Gyula: *A szocialista polgári jog alapproblémái*. Akadémiai Kiadó, 1965.
- 66 ERNSTORFER, Anita – STOCKMAYER, Albrecht (ed.): *Capacity Development for Good Governance*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2009.
- 67 EUCKEN, Walter: *Die Grundlagen der Nationalökonomie*. 1939. és *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 1952.
- 68 FABER Oszkár: *A keresztény szocializmus*. Népszava, 1907.
- 69 FAYOL, Henri: *La réforme administrative des PTT*. Tiré à part Dunod, 1923.
- 70 FAYOL, Henri: *Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle*. H. Dunod et E. Pinat, 1916.
- 71 FEKETE Jenő György: *Környezetstratégia*. 2011.  
[http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021\\_Kornyezetstrategia/adatok.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021_Kornyezetstrategia/adatok.html)
- 72 FICZERE Lajos: *A hatályos joganyag deregulációs szempontú felülvizsgálatáról és csoportosításáról*. Magyar Közigazgatás, 1996/3. 16 FAYOL, Henri: *La réforme administrative des PTT*, tiré à part Dunod, 1923.8–179.
- 73 FORRESTER, J. W.: *Nach jeder Depression ein neuer Aufschwung?* in *Bild der Wissenschaft*, 1982/1.
- 74 FÖLDI András, HAMZA Gábor: *Római jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996.
- 75 FREEMAN, Edward – MOUTCHNIK, Alexander: *Stakeholder management and CSR: questions and answers*. UmweltWirtschaftsForum, vol. 21. 2013/1-2. 5–9.
- 76 FRIEDMAN, Milton: *The Social Responsibility of business is to increase its profit*. The New York Times Magazine, September 13, 1970.

- 77 FUKUYAMA, Francis: *Államépítés*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.
- 78 G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. 2010.
- 79 GÁL Ildikó: *Minőségmenedzsment módszerek*. MBA, 2011.
- 80 GALBRAITH, Jay R.: *Designing Organizations: An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process*. Jossey-Bass, 1995.
- 81 GANE, Nicholas: *Max Weber and postmodern theory: rationalization versus re-enchantment*. Antony Rowe Ltd., Chippenham, 2002.
- 82 *Gárdonyi Géza füveskönyve 2*. Lazi Könyvkiadó, Szeged, 2005.
- 83 GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. PhD értekezés, 2012.
- 84 GERSTON, Larry N.: *Public Policy Making: Process and Principles*. Sharpe, M. E. Inc. 2010.
- 85 GLEVITZKY Béla: *Operációkutatás I. II.* Debreceni Egyetem Informatikai Intézet, Debrecen, 2003.
- 86 GREER, Jed – BRUNO, Kenny: *Greenwash: The Reality Behind Corporate Environmentalism*. Penang, Malaysia: Third World Network, 1996.
- 87 GROSSCHMID Béni: *Fejezetek kötelmi jogunk köréből II.* Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1932.
- 88 GRUSKY, David B. – KU, Manwai C. – SZELÉNYI, Szonja: *Social stratification: class, race, and gender in sociological perspective*. 2008.
- 89 GULICK, Luther – URWICK, Lyndall: *Papers on the Science of Public Administration*. Institute of Public Administration, 1937.
- 90 GYÖRGY István: *Korszerű közszolgálati rendszer kialakítása az EU csatlakozás után*. In: Bognár Károly – Kerekes György (szerk.): *EU-Tanulmányok IV. kötet*. A Nemzeti Fejlesztési Hivatal kiadványa Akadémia Nyomda, Budapest, 2004. 487–508.
- 91 HAAN, Laurens de – FERREIRA, Ana: *Extreme value theory: an introduction*. Springer, 2006.
- 92 HAGEMANN, Harald – HICKS, John – HAMOUDA, O. F.: *The legacy of Hicks: his contribution to economic analysis*. Routledge, 1995.
- 93 HAJNAL György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 2005.
- 94 HAJNAL György: *Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában*. Politikatudományi Szemle, 2009/4. 61–81.
- 95 HEATH, Robert L. – PALENCHAR, Michael J.: *Strategic Issues Management: Organizations and Public Policy Challenges*. Sage Publications, 2008.
- 96 HILBERS, Paul – T. JONES, Matthew: *Stress testing financial systems*. IMF 2004.
- 97 HOMOLYA Dániel – BENEDEK Gábor: *Banki működési kockázat elemzése – katasztrófa-modellzés*. Hitelintézeti Szemle, 2007/4. 358–385.
- 98 HOÓS János: *Global Governance*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2006.
- 99 HORINKA Melinda – LUTTENBERGER Zoltán: *Biztosításelmélet és üzempgazdaságtan*. Perfekt, Budapest, 2005.
- 100 HORNAI Gábor: *Kockázat és kockázatkezelés*. MVM Partner, 2010. 6.

- 101 HORVÁTH M. Tamás: *Gazdasági regulátorok – a piacgazdaság szabályozásának újabb konfúziói*. Új Magyar Közigazgatás, 2009/6-7. 12–16.
- 102 House of Commons, Public Administration Select Committee: *Good Government, Eight Report of Session 2008–09*. London, 2009. Az idézett rész „...to be among the best in the world.”
- 103 IBRD: *Country Policy and Institutional Assessment*. 2006.
- 104 *Irányelvek és útmutató a horizontális célokhoz érvényesítéséhez a finanszírozási mechanizmusok által támogatott projektekben*. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2007.
- 105 IZSA Jenő: *Javaslatok a nemzetbiztonsági / titkosszolgálati stratégia kidolgozásához*. Hadtudomány, 2007/Március, 15–29. – lásd Függelék, Példa a stratégiai tervezésre.
- 106 JÁSZI Oszkár: *Állami beavatkozás és a művészet erkölcsi színvonala*. Fehér-kereszt Nap-tár, 1903.
- 107 JOBBÁGY Valér: *A mérés-értékelés szerepe a szakpolitika-alapú kormányzásban, közigazgatásban és a közszolgáltatások nyújtásában*. Vezetéstudomány, 2010/5. 43–49.
- 108 JUGLAR, Clément: *Des crises commerciales et leur retour periodique en France*. en Augleterre et aux Etats Unis. 1862.
- 109 JUHÁSZ Lilla Mária: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public Management, a New Governance és az újvéberianus szemlélet vizsgálata*. Jogelméleti Szemle, 2011/3. <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html>
- 110 KALDOR, Nicholas (Miklós): *The economics and politics of capitalism as a dynamic system*. Oxford University Press, 2003.
- 111 KANT, Immanuel: *A tiszta ész kritikája*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1971.
- 112 KAROLINY Eszter – KOMANOVICS Adrienn – MOHAY Ágoston – PÁNOVICS Attila – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unió joga*. Dialóg Campus, Pécs, 2009.
- 113 KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Aart – MASTRUZZI, Massimo: *Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators 1996–2008*. The World Bank Policy Research Working Paper Series, 2009.
- 114 KAUFMANN, Moritz: *Christian Socialism*. Bertrams Print, 2010.
- 115 KEHL Dániel – SIPOS Béla: *Évszázados trendek és hosszú ciklusok az Amerikai Egyesült Államokban, Kínában és a világgazdaságban*. Hírelintézet Szemle, 2007/6. 248–282.
- 116 KELLERMANN, Alfred E.: *Improving the quality of legislation in Europe*. Brill Academic Publishers, Inc. 1998.
- 117 KELSEN, Hans: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, 1925.
- 118 KETTL, Donald. F.: *The Global Public Management Revolution*. Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000.
- 119 KEYNES, John Maynard: *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete*. New York, 1936.
- 120 KITCHIN, Joseph: *Cycles and trends in economic factors*. Review of Economic Statistics, 1923/1.
- 121 KLEIN, Eckart: *Az alapjogok meghatározása az alkotmányban*. In: Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Hans Seidel Alapítvány, Budapest, 1994.
- 122 KNOEPFEL, Peter – LARRUE, Corrine – VARONE, Frédéric – Michael HILL, Michael: *Public policy analysis*. The Policy Press, Bristol, 2007.
- 123 KONDRATYEV, Nyikolaj Dmitrijevics: *The Major Cycles of the Conjuncture*, 1928.

- 124 KONDRATYEV, Nyikolaj Dmitrijevics: *About the Question of the Major Cycles of the Conjunction*. 1926. *Problems of Forecasting*. 1926.
- 125 KONDRATYEV, Nyikolaj Dmitrijevics: *The World Economy and its Conjunctions During and After the War*. 1922.
- 126 KOZMA Miklós – SZEKERES Eszter: *A Public-Private Partnership vélt és valós hangsúlyai Magyarországon*. Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet, Budapest, 2009.
- 127 KOZMA Miklós: *Gondoskodó állam a XXI. századi magyar sportban? Az Osborne-Gaebler-féle korszerű állami szerepvállalás modelljének vizsgálata*. Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet, Budapest, 2005.
- 128 KÖRÖSÉNYI András: *Elszámoltatható-e a kormány? Képviselet, demokrácia és a 2006. évi választások*. In: Karácsony Gergely (szerk.): DKMKKA – BCE PTI, Budapest, 2006.
- 129 KSZK: *Közigazgatás-tudományi és közigazgatási ismeretek*. Kormányzati Személyügyi és Közigazgatási Képzési Központ, Budapest, 2009.
- 130 KUKORELLI István: *Alkotmánytan*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- 131 KUZNETS, Simon: *Secular movements in production and prices*. Houghton Mifflin Company, 1930.
- 132 LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2000.
- 133 LABAND, Paul: *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*. Freiburg i. Br. 1876–1882.
- 134 LÁNCZI András: *Ki a felelős? A politikai felelőség nyomában*. Politikatudományi Szemle, 2011/4. 16–29.
- 135 LANE, Jan-Erik: *New Public Management*. Routledge, 2000.
- 136 LANGBEIN, Laura Irwin – FELBINGER, Claire L.: *Public program evaluation: a statistical guide*. M. E. Shrappe Inc., 2006. 4.
- 137 LANZA, Alessandro: *Lo sviluppo sostenibile*. Il Mulino, 2006.; BRUSCINO, Angelo: *Lo Sviluppo Eco Sostenibile*. Lulu, 2007. Törvény is van róla: D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, módosítás D. Lgs 16 gennaio 2008 n. 4, – Principio dello sviluppo sostenibile
- 138 LÉVY, Roger: *Implementing European Union public policy*. Edward Elgar Publishing, 2000.
- 139 LIST, Friedrich: *Das nationale System der politischen Ökonomie*. Stuttgart/Tübingen, 1841.
- 140 LOCKE, John: *Two Treatises of Government*. 1690.
- 141 LOCKE, John: *Two Tracts on Government*. 1660.
- 142 LUBBERS, Eveline: *Battling Big Business: Countering Greenwash, Infiltration, and Other Forms of Corporate Bullying*. Monroe, ME: Common Courage Press, 2002.
- 143 LUKS, Fred: *Nachhaltigkeit. Wissen 3000*. Europäische Verlags-Anstalt, Hamburg, 2002.
- 144 LYNN, Laurence E.: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. University of Chicago, 2008.
- 145 *Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program* (MP 11.0). 2011.
- 146 MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1942.
- 147 MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Statisztikai Közlemények, 1936.
- 148 *Management of risk: guidance for practitioners*. Office of Government Commerce GB, 2007. 58.

- 149 *Management: The Central and Eastern European Perspective*. Halduskultuur, 2005/6.
- 150 MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*. Triorg Kft., Budapest, 1992.
- 151 MARTOS Béla: *Hiperbolikus programozás*. Matematikai Kutató Intézet Közleményei, 1960.
- 152 McKEON, Richard: *The Development and Significance of the Concept of Responsibility*. *Revue Internationale de Philosophie* 11, 1957.
- 153 McLAUGHLIN, Kate – OSBORNE, Stephen P. – FERLIE, Ewan: *New public management: current trends and future prospects*. Routledge, 2002.
- 154 MEADOWS, Donella H.: *The Limits to Growth*. Universe Books, New York, 1972.
- 155 MIKOS Ferenc: *A Quadragésimo Anno gazdasági rendje*. Pázmány Péter Irodalmi Társaság Kiadása, Budapest, 1934.
- 156 MILLER, Gerald – Mara S. SIDNEY: *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Taylor & Francis, 2007.
- 157 *Minőségtervezés*. NYME, 2006. 11.
- 158 MINTZBERG, Henry: *The Strategy Concept 1: Five P's for Strategy*. University of California, San Diego, 1987.
- 159 MONTESQUIEU, Charles-Louis: *A törvények szelleméről*. (1748) Ford. Nemes István – Horváth Andor. Téka kiadó, Bukarest, 1987.
- 160 MÜLLER-ARMACK, Alfred – ERHARD, Ludwig: *Wohlstand für alle*. Econ-Verlag, Düsseldorf, 1957.
- 161 NAGEL, Stuart S.: *Handbook of public policy evaluation*. Sage, 2002.
- 162 NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti dogmatikai rendszerének fejlesztési lehetőségei*. OTKA, Budapest, 2009.
- 163 NEMES NAGY József.: *A tér a társadalomkutatásban*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 1998.
- 164 NISKANEN, William A.: *Policy analysis and public choice: selected papers*. Edward Elgar Publishing, 2004. 228.
- 165 NIZSALOVSKY Endre: *Az állami vállalatok forgalmi viszonyainak új alakulásához*. Tanulmányok a jogról. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1984.
- 166 NORQUIST, Grover: *Good Government and Good Governors*. *National Review*, 2010/5.
- 167 OECD: *Government at a Glance. Kormányzati körkép*. OECD, 2011.
- 168 OECD: *How's Life? Measuring Well-Being. OECD Better Life Initiative*. OECD, 2011.
- 169 OHNO, Taiichi: *Toyota Production System: Beyond Large-Scale Production*. Productivity Press 1988. és *Workplace Management*. Productivity Press, 1988.
- 170 OSBORNE, S. P. (ed.): *Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective*. Routledge, 2000.
- 171 OSBORNE, David – GÆBLER, Ted: *Új utak a közigazgatásban*. Ford. Hőgye Mihály – Jenei György. Kossuth Kiadó, Budapest, 1994.
- 172 OSBORNE, David – GÆBLER, Ted: *Reinventing Government*. Addison-Wesley, Reading, Mass, 1992.
- 173 *Overview of Trends and Developments in Public Administration & Local Governance*. United Nations, 2010.
- 174 PALÁNKAI Tibor (szerk.): *Kataklizmák csapdája*. TSR Model Kiadó, Budapest, 2008.
- 175 PALÁNKAI Tibor: *A Magyar gazdaság és társadalom integráció-érettsége, integrációs képessége és felkészültsége*. Corvinus Egyetem, Budapest, 2005.

- 176 PAULI, Günter: *A Kék Gazdaság – 10 év – 100 innováció – 100 millió munkahely*. PTE KTK Kiadó, Pécs, 2011.
- 177 PESCHKA Vilmos: *Jogforrás és jogalkotás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965.
- 178 PLATÓN: *Az állam*. (Ford. Jánosy István.) Gondolat Kiadó, Budapest, 1988. Második könyv: Milyeneknek kell lenniük az állam öreinek?; Az állam öreinek nevelése
- 179 POGUNTKE, Thomas: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?* Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop „The Presidentialization of Parliamentary Democracies?” Kopenhagen, 2000. április.
- 180 PORTER, Michael E.: *The Competitive Advantage of Nations* Free Press, 1990.
- 181 POUND, Roscoe: *Introduction to the Philosophy of Law*. Yale University Press, New Haven, 1922., revised edition 1954.
- 182 POUND, Roscoe: *Justice According to the Law*. Yale University Press, New Haven, 1951.
- 183 POUND, Roscoe: *Social Control through Law*. Yale University Press, New Haven, 1942.
- 184 Price Waterhouse: *A hitelkockázat kezelése*. (Ford. Hajós Edit – Tóth Zoltán) Panem Kft., Budapest, 1993.
- 185 *Public Administration Reform Practice Note*. United Nations, 2003.
- 186 PULAY Gyula (szerk.): *Az állam célszerűgazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*. ÁSZKUT, 2009.
- 187 PURI, Sunetra – JONES, Michael: *Governance Matters, 2007: Worldwide Governance Indicators 1996–2006*. World Bank 2007.
- 188 RANDMA-LIIV, Tiina: *New Public Management versus New Weberian State*. EGPA Trans European Dialogue, 2008.
- 189 *Regulatory policies in OECD countries: from interventionism to regulatory governance*. OECD, 2002.
- 190 REIDER, Rob: *Improving the Economy, Efficiency, and Effectiveness of Not-for-Profits: Conducting Operational Reviews*. Wiley, 2001.
- 191 Rocky Mountain Institute: *Green Development: Integrating Ecology and Real Estate*. Wiley, 1998.
- 192 RÖPKE, Wilhelm: *Krise und Konjunktur*. Leipzig 1932. és *Die Krise des Kollektivismus*. München 1947.
- 193 SADELEER, Nicolas de: *Environmental principles: from political slogans to legal rules*. Oxford, 2002. DAVIES, Peter: *European Union Environmental Law. An Introduction to Key Selected Issues*. Ashgate, Aldershot, 2004.
- 194 SALONER, Garth – SHEPARD, Andrea – PODOLNY, Joel (eds.): *Strategic Management*. Wiley & Sons, New York, 2001.
- 195 SALTELLI, Andrea: *Global Sensitivity Analysis*. Wiley & Sons, 2008.
- 196 SALTELLI, Andrea: *Sensitivity analysis in practice: a guide to assessing scientific models*. Wiley & Sons, 2004.
- 197 SÁRINÉ dr. SIMKÓ Ágnes: *A kormányzat és a civil szervezetek kapcsolatának korszerű lehetőségei*. In: EU-Tanulmányok IV., Akadémia Kiadó, 2004.
- 198 SCHACK Béla (szerk.): *Révai Kereskedelmi, Pénzügyi és Ipari Lexikona*. Révai, 1929. III. kötet
- 199 SCHEDLER, Kuno: *New Public Management*. Haupt Verlag, 2006.

- 200 SCHNEIDER, Stefan (Hrsg.): *Erfolgsweg Nachhaltigkeit*. Dt. Sparkassenverl, Stuttgart, 2006.
- 201 SEALE, C.: *The quality of qualitative research*. Sage, 1990.
- 202 SHEWHART, Walter Andrew: *Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control*. 1939.
- 203 SHEWHART, Walter Andrew: *Economic control of quality of manufactured product*. 1931.
- 204 SKALICZKI Judit: *Stratégiai tervezés*. Szakirodalmi Szemle, 1996/6.
- 205 SMITH, Adam: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. (1776)
- 206 SOLEM, James – WERNER, Herbert D.: *PPBS: A Management Innovation*. Journal of Extension, 1968/4.
- 207 SOMLÓ Bódog: *Állami beavatkozás és individualizmus*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1903, 1907.
- 208 STRINGHAM, Edward: *Kaldor-Hicks Efficiency and the Problem of Central Planing*. The Quaterly Journal of Austrian Economics Vol. 4, 2001/2. 41–50.
- 209 SURHONE, Lambert M. – TENNOE, Mariam T. – HENSSONOW, Susan F.: *Scenario Analysis*. VDM Verlag, 2010.
- 210 SZABÓ Dezső: *Válasz nagyméltóságú gróf Tisza István volt miniszterelnök, nagybirtokos úrnak*. Nyugat, 1911/9.
- 211 SZABÓ Gábor Csaba: *Menedzsment és Vállalkozásgazdaságtan*. BME, Budapest, 2008.
- 212 SZABÓ Mária: *Stratégiai tervezés – stratégiai vezetés – projektervezés a közoktatási intézményekben*. 2005. <http://www.ofi.hu/okoiskola/vezetokepzes/tovabbkepzesi-segedanyag-090515-2>
- 213 SZENTES Tamás: *Fejlődés-gazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011.
- 214 SZENTES Tamás: *Világ-gazdaságtan I*. Aula Kiadó, Budapest, 2005.
- 215 SZIKINGER István: *Az ártatlanság vélelme – alkotmányos alapelv!* Belügyi Szemle, 1989/3. 8–17.
- 216 SZLADITS Károly (szerk.): *Magyar magánjog I-VI*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1938. 1940.
- 217 SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlatja*. Első Rész. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1933.
- 218 TAKÁCS Albert: *Az Alkotmánybíróság Magyarországon – tegnap és holnap között*. In: Ádám Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Hans Seidel Alapítvány, Budapest, 1994. 117–147.
- 219 TAMÁS András: *Legistica*. Szent István Társulat, Budapest, 2009.
- 220 TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete (Kiegészítés a tankönyvhöz)*. Szent István Társulat, Budapest, 2004.
- 221 TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2001.
- 222 TAYLOR, Frederick Winslow: *The Principles of Scientific Management*. Harper & Brothers, 1911.
- 223 *Teljesítmény-ellenőrzési módszertan. Value for Money (Értéket a pénzért)* Pénzügyminisztérium, 2009.
- 224 TÓTH János: *Szankció és felelősség a pénzügyi jogban*. In: Asztalos Lászkó – Gönczöl Katalin (szerk.): *Felelősség és szankció a jogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.

- 225 TOURI, Kaarlo: *Four models of the Rechtsstaat*. Helsinki, 1990.
- 226 TÖRÖK Marianna: *Stratégiai tervezés civil szervezetek számára*. Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1997.
- 227 *Transnational European Evaluation Project – Methodological Reflections*. ENQA Occasional Papers 6. Multiprint, 2004.
- 228 United Nations: *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. United Nations, 2008.
- 229 United Nations: *Public Governance Indicators: A Literature Review*. United Nations, 2007.
- 230 UNRISD: *Contents and Measurement of Socio-Economic Development: An Empirical Enquire*. (Prepared by McGrahanan, D. – Richard-Proust, C. – Sovani, N. V. – Subramanian, M.) Report No. 70.10. UN.
- 231 *Vállalatgazdasági Lexikon*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1966.
- 232 VALLÓ József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Magyar Közigazgatási Intézet, 1940.
- 233 VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. CompLex Kiadó, Budapest, 2010.
- 234 VEDUNG, Evert: *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers, New York – London, 2007.
- 235 WALRAS, Léon: *Egy gazdasági és társadalmi elmélet vázlatja*. 1898.
- 236 WALRAS, Léon: *A tiszta politikai gazdaságtan elemei, avagy a társadalmi gazdagság elmélete*. 1874.
- 237 WALTON, Mary: *The Deming management method*. Berkeley Publishing, 1988.
- 238 WEILAND, Heribert – WEHR, Ingrid – SEIFERT, Matthias: *Good Governance in der Sackgasse?* In: *Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik*, Bd. 5. 2009.
- 239 WEIMER, David – VINING, Aidan R: *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Addison-Wesley, 2010.
- 240 WEITZ, Barton A. – Robin WENSLEY: *Handbook of marketing*. Sage, 2002.
- 241 WOLFE, Philip: *The Simplex Method for Quadratic Programming*. Econometria, 1959.
- 242 World Bank: *World Development Report*. 1991.
- 243 ZERBE, Richard O.: *Economic efficiency in law and economics*. Edward Elgar Publishing Limited, 2001.
- 244 ZINNER Tibor: *A magyarországi németek kitelepítése*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2004.

Az Európai Unióról szóló szerződés

Bizottság közleménye (2002. július 2.) a vállalatok társadalmi felelősségvállalásáról: a vállalatok hozzájárulása a fenntartható fejlődéshez COM (2002) 347

Communication from the Commission on Impact Assessment. COM (2002) 276.

Impact Assessment Guidelines SEC (2005) 791.

Recommendation No. R (84)15 of the Committee of Ministers to member states relating to Public Liability (Adopted by the committee of ministers on 18 september 1984 At the 375<sup>th</sup> meeting of the ministers' deputies)

A Bizottság Közleménye a közös agrárpolitika egyszerűsítéséről és jobb szabályozásáról. COM (2005) 509



Európa Tanács Miniszteri Bizottság R (81) 7. számú Ajánlás az igazságszolgáltatás igénybevételét megkönnyítő eszközökről

European Governance – a White Paper – Fehér Könyv COM (2001) 428.

Delcourt v. Belgium 1970. január 17. Series A no. 11.

Magyarország Alaptörvénye

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről 29. cikk.

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról

217/1998. (XII. 30.) Korm.rendelet az államháztartás működési rendjéről

370/2011. (XII. 31.) Korm.rendelet A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

100/2007. OGY Határozat a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól

57/2008. OGY Határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács közjogi jogállásáról, jogköréről, összetételéről és feladatairól, valamint működési kereteiről

30/1991. AB határozat

32/1991. AB határozat

7/1992. AB határozat

9/1992. AB határozat

25/1992. AB határozat

28/1992. AB határozat

60/1992. AB határozat

30/1992. AB határozat

33/1993. AB határozat

33/1993. AB határozat

7/1994. AB határozat

44/1997. AB határozat

58/1997. AB határozat

66/1997. AB határozat

793/B/1997. AB határozat

3/1998. AB határozat

15/1998. AB határozat

365/B/1998. AB határozat

39/1999. AB határozat

38/2000. AB határozat

10/2001. AB határozat

39/2007. AB határozat

Kúria 6/2013. számú PJE határozat

<http://ec.europa.eu/>

<http://hatasvizsgalat.kormany.hu/segedanyagok>

<http://isotc.iso.org/>

[http://www.enc.hu/1enciklopedia/fogalmi/jog/jog\\_gaz.htm](http://www.enc.hu/1enciklopedia/fogalmi/jog/jog_gaz.htm)

[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/00d7a6c2b2/Secretariat.html?tab=eParliament\\_secretariat\\_dgipol](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/00d7a6c2b2/Secretariat.html?tab=eParliament_secretariat_dgipol)

<http://www.oecd.org/>

<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

<http://www.transparency.hu/>

[http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/)

[www.cc.cec/home/dgserv/sg/i/impact/index\\_en.htm](http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/i/impact/index_en.htm)

[www.cc.cec/home/sg/impact/index\\_en.htm](http://www.cc.cec/home/sg/impact/index_en.htm)

[www.kormany.hu](http://www.kormany.hu)

[www.ksh.hu](http://www.ksh.hu)

[www.pm.gov.hu](http://www.pm.gov.hu)

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
[www.ujszecsenyiterv.gov.hu](http://www.ujszecsenyiterv.gov.hu)  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.