

# MAGYARY ZOLTÁN NYOMÁBAN – EGY ÁTFOGÓ KÖZIGAZGATÁSI KONTROLLING RENDSZER LEHETŐSÉGEI

## *IN THE WAKE OF ZOLTÁN MAGYARY – POSSIBILITIES OF A COMPREHENSIVE CONTROLLING FRAMEWORK IN PUBLIC ADMINISTRATION*

**DR. KÁRPÁTI JÓZSEF**

szakmai főtanácsadó – Központi Statisztikai Hivatal  
PhD-hallgató – SZTE GGTK Közgazdaságtudományi Doktori Intézet

### **Abstract**

Zoltán Magyary has an outstanding role in Hungarian public administration science. He summarized his fundamental ideas and development proposals for the national public administration system during World War II. His up-to-date management knowledge, systematic approach and theories could have added a lot to the effective and modern reform of the post-war Hungarian public administration, which would have been able to reach the level of modern Western European countries – however, his work also initiated a vivid discussion at several points, especially with Bibó and Szontagh. The fact that his proposals were not implemented is the result of his personal tragedy at the end of the war and the turn towards the Soviet-type of state order. Recently, more and more of us re-discover Magyary's work and theories. His ideas are still fresh and seem to be worthy to follow, even almost seventy years after his death. My article summarizes a few of his main public management proposals from his book, "Hungarian Public Administration" from 1942 and draws a parallel with actual findings on the role, expected performance and operation of the state. Further, I draw a scheme of a controlling model for the public administration, which serves the neo-weberian approach to the state's position with transparent, planned and prudent organizational operation. The main focus will be set on operational and not financial controlling this time.

### **1. Bevezetés**

A XXI. században a jogszerűség kritériumán túlmenően megkerülhetetlen kérdéssé vált a közszférában a struktúra hatékony és eredményes működése. Azon felül tehát, hogy a magánszférával folytatott interakciókban a jogszerűség betartásával illetve kikényszerítésével támogatnia kell az államigazgatásnak a hozzá forduló ügyfél – és szélesebb értelemben véve a társadalom egésze – boldogulását, vagy más megközelítésben a gazdaság és társadalom fejlődését a „közjó” érdekében, arra is figyelmet kell fordítani, hogy eközben a belső működését hogyan tudja innovatív eszközökkel még hatékonyabbá, eredményesebbé, jobb minőségűvé tenni. Ez a gondolatmenet a közelmúltban lezajlott gazdasági világválság kapcsán a legtöbb országban az állami szerepvállalás részleges vagy teljes, a neo-weberi irányokba történő újraértelmezéséhez vezetett.

Minden állampolgár vagy szervezet jogos elvárása ugyanis a közszférával szemben, hogy működjön a lehető leghatékonyabban, azaz a legkevesebb erőforrás felhasználásával a lehető legtöbb és legjobb minőségű elvárt szolgáltatást, esetleg terméket nyújtva. A kor-

mányzás „minősége” alapvető befolyásoló tényezővé vált az egész társadalom és gazdaság működése, a széles értelemben vett jólét előmozdítása tekintetében.

Mi a közigazgatás működés-fejlesztésének legfontosabb kritériuma? Véleményem szerint a fejlődés útja az, hogy az állam a közszektor működését a hosszútávon fenntartható pályára terelje. Ehhez először is az államigazgatásban (azaz mind a közigazgatásban, mind az önkormányzatoknál) minden hierarchiaszinten előre definiáltan, a feladatfinanszírozás módszerére építkezve, az eddiginél nagyobb felelősséget kell vállalni az erőforrások elosztásáért és felhasználásáért, továbbá átláthatóvá, azaz tervezhetővé, mérhetővé és értékelhetővé is kell tenni a közigazgatás feladatait. Tehát már nem csak arról van szó, hogy pénzügyi, illetve jogi szempontból szabályosan működik-e az állam vagy egy szervezet, ez ugyanis általában, tekintettel a terület szabályozottságára, objektív eszközökkel eldönthető. Sokkal nehezebb a dolgunk, ha a törvényesség mellett azt vizsgáljuk, vajon mérhető-e – legalább megközelítőleg – objektív eszközökkel az államigazgatás teljesítménye is. Ehhez először meg kell határozni, hogy mit is kívánunk mérni. Ez a gondolatfelvetés a magyar közigazgatásban nem újkeletű. A teljesítményméréssel már hét évtizeddel ezelőtt is találkozunk *Magyary Zoltán* „Magyar Közigazgatás” (1942) című munkájában, s már ekkor az objektív mércék alkalmazásának szükségessége volt a legfontosabb, ám legnehezebben megvalósíthatónak ítélt ajánlás.

Cikkemben a fentebb vázoltakhoz vezető XX. századi folyamatok nemzetközi vetületén túl *Magyary* idézett művéből indulok ki. Ez a könyv egyszerre kísérelte meg a kornak megfelelő jogi és államigazgatás-tudományi ismeretek összefoglalását, s több tekintetben messze túlmutatott a korra egyébként jellemző megoldásokon, gyakorlatokon. Ebből (is) következően, illetve sok tekintetben a német igazgatás-szervezési gyakorlatok alapul vétele miatt *Magyary* kritikákat kapott. Jelen cikk szempontjából a jogszerűség-eredményesség fogalomkörben lezajlott vitának van különös jelentősége. *Magyary* ugyanis egy teljesen modern, ma is friss, menedzsment-szemponturnézőpontot vázolt fel a közigazgatás működésére, amely a kor jogászai gondolkodásmódját messze túlhaladta.

## 2. Az állami szerepvállalás változásai a XX. században

A múlt század elején a nyugati társadalmak megerősítése, fejlődésének biztosítása (a „szociális állam”, a „jóléti állam”, illetve a „fogyasztói társadalom” fogalmaival leírt szerepek kialakulása) lényegében alátámasztotta azt az igényt, hogy az állami újraelosztást a „közjó” érdekében növelni kell. Ezzel párhuzamosan alakult ki a mindezt kiszolgáló széles közigazgatási szervezet. Megindult a korszerű üzleti menedzsment eszméinek átvétele, ami több területen irányítási és szervezeti innovációkat eredményezett. Ezekből most a kontrolling szempontjából fontosakat veszem sorra.

Kontrolling alatt tervezési és irányítási eszközök azon összességét értem, amelyek segítségével egy szervezetben szabványos tervezési és ellenőrzési folyamatokon, valamint az ezekre épülő célirányos információs rendszer működtetésén keresztül vezetői döntések meghozatalát támogatjuk. A közigazgatásban premisszánk, hogy a versenyszféra bevált vállalatirányítási gyakorlatainak alkalmazásával a bürokrácia-csökkentés, a hatékonyságjavítás, az eredményesség-javítás illetve a termelékenység-javítás elvárt eredményei felé tehetünk lépéseket.

A XX. századi modern állam-menedzsment fejlődés gyökerei a weberi „Public Administration” korszakából erednek. A legfelső államháztartási szinten, a költségvetés tervezésében ekkor már több állam megkísérelte az ún. bázis alapú (inkrementális) költ-

segvetés-tervezés helyett az alternatív módozatok alkalmazását. A kialakult megoldásokat programtervezés (program planning), program alapú költségvetés-készítés (program budgeting), nulla bázisú tervezés (zero based planning) stb. nevekkel, különböző módszertani alapokból kiindulva próbálták ki. Ezekben a programokban lényegében a jól azonosított feladatokban, illetve az esetenként azok teljesítményével, hatékonyságával arányos finanszírozásban történő gondolkodás gyökerei honosodtak meg, egyre inkább kiegészítve mindezt a hosszú távú (stratégiai) célokkal és ezek rövid távú programokra történő lebontásával (Báger–Vigvári 2007). A program alapú megközelítés számos nemzeti és nemzetközi intézmény (például az Egyesült Nemzetek Szervezete) tervezési és működési gyakorlatának kialakulására erős befolyással bírt. Ezek a megoldások a XX. század ötvenes-hatvanas éveiben már léteztek tőlünk nyugatabbra, de akkoriban kevésbé futottak be sikeres pályát. E sikertelenségben döntő jelentősége volt annak, hogy ebben az időben még kidolgozatlan volt az ilyen feladatokhoz felhasználható eszközkészlet.

A hetvenes évekre azonban egyre többen kezdték úgy vélni, hogy a túlterjeszkedő állam súlyos teher polgáira. Így, bár bizonyos fokig a társadalom a „jóléti állam” haszonélvezője volt, könnyen szenvedő alanyává is válhatott. A fejlett országokban tehát az 1970-es években ismét napirendre került az addig kialakult intézményi rendszerek teljes reformja. A szakirodalom által azonosított többféle stratégiai irány alakult ki, amelyek Pollitt–Bouckaert (2004) mérvadó és sokat idézett tanulmányában kerültek összefoglalásra, illetve alkalmazza, idézi ezeket többek közt Jenei (2005).<sup>1</sup>

Megjelent egy gondolatkör, amely a liberális megközelítést helyezte előtérbe és a piaci alapon működtetett államot favorizálta. Ennek a vonulatnak a New Public Management megnevezést adták (Hood 1991, Osborne–Gaebler 1994, Jenei 2000, Somogyi 2006). Az újdonsága abban fogható meg, hogy míg a XX. század közepén a klasszikus weberi állam a biztos, szabályozott jogi háttérre és a közszolgáltatási szerepkörre koncentrál, addig a New Public Management középpontjában a gazdálkodás és az üzleti menedzsment államigazgatási hasznosítása, illetve makrogazdasági szempontból a liberális „piacosítás” kérdései állnak. Az irányzat átütő erejű hatása ellenére abban ma már a mérvadó tudományos érvelők egyetértenek, hogy a New Public Management kialakulása nem járt abszolút értelemben vett paradigmaváltással (részletesen lásd Gow–Dufour 2000), inkább bizonyos hangsúlyok tudtak csak eltolódni a menedzsmentszemlélet irányába.

---

<sup>1</sup> A *minimalizáló stratégia* egy költségvetési megszorításokra épülő elképzelés volt. Az állam makrogazdasági és versenyképességi pozíciójának kordában tartását célozta, elsősorban adóügyi és szociális megszorításokkal küzdve az államháztartás hiánya, illetve az államadósság ellen. A nadrágszj meghúzása miatt könnyen kibillenthető az egyensúlyi helyzetből. Velejárója a „fűnyíróelv” alkalmazása a közszolgáltatásban, s további jelentős hátránya, hogy a sokba kerülő és rövid távon meg nem térülő, nagy reformokat nem képes véghezvinni, azaz feláldozza a stratégiai célok elérését. A *fenntartó stratégia* a status quo mellett a korábbinál szigorúbb ellenőrzési rendszerekkel operál, s ezek működésétől várja a sikert. A *piacosítás stratégiája* bizonyos szolgáltatások kiszervezésére helyezte a hangsúlyt. Az ún. *modernizációs stratégia* pedig kifejezetten abból indult ki, hogy az üzleti szféra irányítási és vezetési módszerei, eljárásai átültethetők az államigazgatásba. Ennek során kezdték alkalmazni a különböző kiadási programokhoz a kontrollíngot. A XXI. század fordulóján ebbe a stratégiába illeszkedett bele az a gyakorlat, hogy egyre több állam fordult újra a program alapú költségvetési technikák, illetve a teljesítmény alapú megközelítés felé. Mindezen irányzatok kialakulásával párhuzamosan Hayek és Friedman pedig odáig ment el a hetvenes években, hogy szerintük az „értelmes kormányzás” több problémát okoz, mint amennyit megold (Jenei 2007).

Hamarosan egy újabb, az alkalmazók körében „neo-weberiánus állam”-nak keresztelt irányzat alakult ki (Pollitt–Bouckaert 2004, Lynn 2008). Ez gyakorlatilag a korábban taglaltak olyan szintézise, mely ismét erősítene az állam szerepét a gazdasági növekedés beindításában és fenntartásában, s nem a liberális piaci logikát erőlteti annak működésére. Egyúttal eredményorientált és hangsúlyt helyez az eredmények rendszeres és a társadalom számára áttekinthető értékelésére, bővíti a képviseleti demokráciát néhány civil, illetve közvetlen állampolgári részvételt biztosító elemmel, végezetül pedig hangsúlyozza a közigazgatás szakszerűségét (Dunn–Miller 2007, Stumpf et al. 2008). Ezen irányzat vívmányának tekinthető például az eredményesség mérésének az Egyesült Államokban elterjedt módja: 2002 óta a Kormányzati Teljesítmény és Eredmény Törvény (Government Performance and Results Act) alapján a minisztériumok mutatószámrendszerekben (ún. scorecardokon) megtestesülő értékelése folyik (Tóth 2007). A civil kontroll szerepének jól megfigyelhető erősödésére pedig (amit az Európai Unió, mint külső környezet erősen támogat) jó példa az Írországbán, a 2016-ig kitűzött, „társadalmi szerződésen alapuló” reformprogram elvárt eredményeinek, akcióterveinek tükrében kialakított gyakorlat. A Towards 2016 Social Partnership Agreement teljesülése érdekében odáig is eljutottak, hogy a közszféra intézményeinek teljesítményét a közpénzügyi (fiskális) ellenőrzés mellett külön társadalmi szervezet is kontrollálja (Civil Service Verification Group – CSPVG).

Ezt a nyugat-európai és amerikai típusú fejlődési pályát Magyarország a XX. század első feléig követte, amelyben kiemelkedő szerepe van Magyar Zoltánnak. Államigazgatási szakemberként és jogtudósként rendkívül sok figyelmet fordított saját maga fejlesztésére és ehhez felhasználta a kor legfrissebb vezetési-szervezési ismereteit. Többször járt tanulmányúton külföldön, s tapasztalatait számos publikációban összegezte. Nevéhez fűződik a Magyar Közigazgatási Intézet megalapítása is. Pályájának csúcspontján, a II. Világháború alatt jelent meg hivatkozott, rendkívül alapos korrajza, elemző műve, a „Magyar Közigazgatás”. Életműve, pályája a személyes tragédiája – a szovjet csapatok átvonulása-kor elszenvedett atrocitások miatt feleségével együtt elkövetett öngyilkossága – miatt szakadt meg 56 éves korában.

Magyar álláspontja szerint a magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe helyeznie és működését annak szolgálatába kell állítania. Ehhez felülről indított reformokat javasolt. A szerző már 1942-ben rámutatott arra, hogy objektív mérőmódszerekkel kell megállapítani a közigazgatás eredményességének mértékét és ösztönözni a versenyszféra módszereinek alkalmazását. Hangsúlyozza, hogy a szervezet legfelső vezetőjének nagy a felelőssége a célok kijelölésekor, amelyeket közép- és rövid távra egyaránt meg kell határozni. A vezetői feladatellátás fontos követelményének tartja, hogy tudjanak pénzben gondolkodni, és ki tudják számítani az általuk vezetett egységek programjainak költséghatását.

A második világháborút követő bő négy évtizedben a szocialista tervgazdaság számára azonban teljesen mások voltak a prioritások. A közigazgatás a szovjet modellt vette át, így az aktuális nemzetközi tudományos trendek nem tudtak érvényesülni, Magyar pedig már nem volt életben. A tervutasításos időszakban, bár a tervezés maga jó ötletnek bizonyult, minden a gazdasági-társadalmi tervteljesítés sikerének, a tervszerű megvalósítás igazolásának lett alárendelve, holott a tervezésnek és az értékelésnek (benne az eltéréselemzésnek) a folyamatok javítását, a tanulságok levonását és az ebből fakadó érdemi javító intézkedéseket kellett volna szolgálnia. A közigazgatás irányításában azonban ezek a nézetek akkor nem érvényesülhettek.

A politikai rendszerváltozások után a kelet-közép-európai országok az állami tulajdon-szerkezet és az egypártrendszeri berendezkedés átalakításával, ennek terhével kiegészített

modernizációra vállalkoztak, innen-onnan összeszedve a jónak vélt gyakorlatokat. Ezt a egyes utat szokták az említett országok vonatkozásában transzformációs stratégiaként említeni. Az intézkedések sikerességét és a menedzsment-szemlélet bevezetését a kelet-közép-európai rendszerváltó államokban azóta, részben tudományos alapon is, megkérdőjelezték (Drechsler 2005). Végül azonban, több-kevesebb kivételtől eltekintve mégiscsak számos, az üzleti megközelítésből vett gyakorlatot sikerrel honosítottak meg ebben a térségben is. A magyarországi közigazgatás fejlődésének alapötletei az eltelt két évtizedben erősen rímelnék Magyary hetven évvel korábbi téziseire. 1989-ben például ismét szárnyra kapott az a hír, amely szerint a költségvetés tervezését feladatfinanszírozási alapokra fogják helyezni. Ez azonban feltételezte volna, hogy minden részletre kiterjedően meghatározzák azokat az állami feladatokat, amelyekre a források költhetők. Már ekkor látszott, hogy a legnagyobb problémát az emberi erőforrások feladat alapú allokációja fogja jelenteni (Lakatos 1992). A szükséges lépéseket ekkor nem sikerült megtenni, tehát elmaradt az áttérés a feladatfinanszírozásra.

A 2000-es években a közigazgatás szervezeti rendszerének megváltoztatása továbbra is része volt ugyan a magyar közszféra átfogó reformterveinek, azonban az intézmények üzemgazdasági szemléletű átszervezése a tervezetthez képest szűkebb körben és mélységben ment végbe, vagy egyszerűen megbukott. A magyarországi közigazgatási reformoknak két vezérmotívuma volt: a régiósítás és a létszámcsoökkentés. A legfontosabbra azonban, a feladatok áttekintésére nem került sor, bár kísérletek indultak erre nézve.<sup>2</sup> A késedelmes és erejét vesztett központi intézkedéseket ekkorra már megelőzte néhány közigazgatási szervezet önálló innovációja. Ezek fontos proaktív lépéseket tettek a saját munkájuk feladatalapú tervezése és értékelése – kvázi a „közigazgatási kontrolling” megvalósítása érdekében, s nagyon is élővé tették Magyary hetven évvel ezelőtti javaslatait.

### 3. Magyary és Szontagh, illetve Bibó vitája

Magyary könyvét számos korabeli szakember méltatta, azonban a Magyar Jogi Szemle hasábjain 1943–1944 folyamán kibontakozott egy alapvető ellentétéről szóló vita a szerző és Szontagh Vilmos jogtudós, egyetemi tanár között. Szontagh tévesnek minősítette azt az állítást, mely szerint a közigazgatás jogszerűsége és eredményessége alternatív vagy legalábbis szemben álló fogalmak, Magyary Zoltán viszont azt hangsúlyozta, hogy ez a tétel nem helyes megfogalmazása az ő felfogásának. Kettejük vitáját Bibó István sommáza és tette hozzá saját gondolatait (Bibó 1944). Összegzése szerint Magyary álláspontjának az a lényege, hogy a XX. századi posztindusztriális államban, mely az államra és a közigazgatásra széles körű gazdaságszervezési feladatokat ró, a közigazgatás nagyüzemszerű eredményessége az uralkodó követelmény, szemben az azt megelőző indusztriális-liberális

---

<sup>2</sup> A létrehozott, majd időközben meg is szüntetett Államreform Bizottság (ÁRB) talán legtávolabbi tekintő közigazgatási projektje éppen a hiányolt közfeladat-kataszter kialakítása volt, amelynek alapján a feladatalapú költségvetés-tervezést – bármilyen, az erőforrásokhoz racionálisan nyúló reform alapját – kellett volna megvalósítani. Ezt a lépést az Állami Számvevőszék szerint is még a központi költségvetési intézményrendszer átalakítása előtt meg kellett volna tenni, annak érdekében, hogy a reform feladatalapú erőforrás-allokációval járjon együtt. A központosított folyamat megrekedt, s 2008-ban lényegében nem történt előrelépés a feladatalapú központi költségvetési tervezési rendszer kialakítása felé. Ennek megvalósítása jelentené az „ernyőt” az egyes közintézmények, államigazgatási szervezetek tervezési és értékelési gyakorlatának egységesítéséhez.

korszakkal, amely a „jogállam” gondolatának jegyében a közigazgatással szemben elsősorban a jogszerűség követelményét támasztotta. E felfogás hangsúlyozza, hogy nem akarja elvetni a jogállam vívmányait, hanem azokon felül tűzi ki az eredményesség követelményét is. Ezzel párhuzamos Magyary Zoltánnak az az álláspontja, mely szerint a modern államszervezet említett változása erős végrehajtó hatalmat, a végrehajtó hatalom túlsúlyát kívánja, s ellene dolgozik annak a – főleg a liberális korszakban uralkodó – tendenciának, mely más államhatalmi tényezőket, elsősorban a törvényhozást fölénybe juttatta a végrehajtó hatalom felett. Bibó ezekkel a kijelentésekkel szállt vitába, és a közigazgatás szolgátszerűségét hangsúlyozta. A gazdaság területére mindinkább kiterjedő állami beavatkozás igen nagy jelentőséget biztosít a gazdaságosság szempontjának, és sokkal több mozgékonyt, célszerűbb szervezetet követel a közigazgatástól, mint azelőtt. Azt azonban, hogy e változás lényegét a jogszerűségtől az eredményesség és gazdaságosság irányába való hangsúlyváltozás jelentené, vitatta. Álláspontja szerint a posztindusztriális állam eredményességét a megbízhatóságon, átgondoltságon, szolgáltatásrészén, egyenletességen és a folyamatos készenléten lehet lemérni. Bibó értelmezésében az erős végrehajtó hatalom kétféleképpen fogható fel: egyrészt klasszikusan az uralom érdekében a hatalmi eszközök koncentrációját jelenti, másrészt – ami jelen cikkem szemszögéből lényeges – azt a képességet, hogy az elérendő célok érdekében magas határfokkal és az eredetileg kitűzött céltól minimális eltéréssel szervezi meg a célok megfogalmazását, a gépezet beindítását és a legalsó fokú végrehajtó közegekig történő közvetítését. A modern közigazgatást, mint végrehajtó hatalmat pedig ez utóbbinak (is) kell jellemeznie.

#### **4. Egy átfogó közigazgatási kontrolling rendszer felé**

Mi az oka annak, hogy a magyar közszektor elmúlt húsz éve nem hozott valódi, átütő erejű paradigmaváltást? Véleményem szerint elsődlegesen azzal kell tisztában lennünk e kérdés megválaszolása során, hogy szükségképpen más a környezet, amelyben a közigazgatás működik. Bibó is azt emeli ki említett tanulmányában, hogy a politikum behatását kell csökkenteni a szakmai szempontok felett, és nem azzal foglalkozni, hogy a végrehajtó hatalom túlsúlyban van-e a törvényhozó hatalommal szemben, mivel ez utóbbi alkotmányossági kérdés. A piacon a tulajdonosi céloknak történő megfelelés elsődleges szempont. Egy vállalat működését a gazdasági racionalitás befolyásolja, működésének orientációja pedig pénzügyi, piaci, nyereségközpontú. Az innovációs folyamatok (termékfejlesztés, működési reformok stb.) is ezen legfelsőbb célok felé mozdítják a vállalatokat.

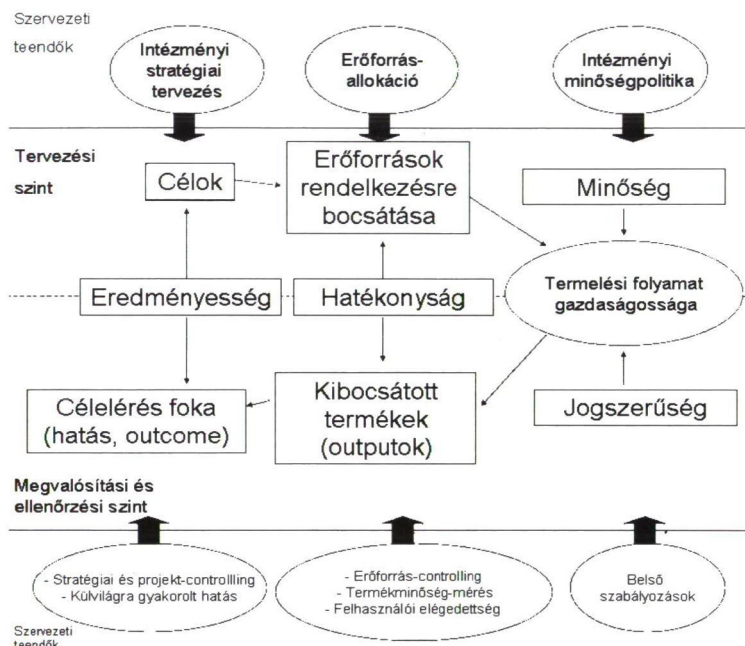
Ezzel szemben a közigazgatásban az intézmény átpolitizáltságának szintjétől függően a politikai vagy szakmai külső érdekhordozói céloknak kell megfelelni, a működés racionalitása a politikai, szolgáltatói, hatósági szubjektív célokon múlik, s a szervezetet sajátos eredményorientáció jellemzi, hiszen a küldetésétől függően az ügyfelek, felhasználók vagy éppen szakmai érdekeltek igényeinek kielégítésre vagy hatósági feladatok végrehajtására jönnek létre.

Az állam, s az állami szervezetrendszer tehát nem egy (vagy több) vállalat, de legalábbis működésének peremfeltételei és motivációja teljesen eltér a versenyszférától. A közigazgatási szervezetek azonban ugyanúgy valamiféle innovatív „termelő” vagy szolgáltató munkát végeznek, feladataik definiálhatóak, a munkafolyamatok lépésekre bonthatóak és sok paraméterük mérhető, ebből következően azok objektíve értékelhetőek és fejleszthetőek is.

A legnagyobb paradoxon itt érhető tetten: hogyan biztosítsunk hosszú távú fejlesztésekre alkalmas környezetet egy olyan szektorban, amelynek szervezetei különböző mér-

tékben ugyan, de politikai racionalitástól (is) vezéreltek, azaz esetenként nem dönthető el, hogy az intézményi tényező éppen segíti vagy blokkolja az innovációs folyamatokat.

A rendszer modelljében alulról felfelé, a szervezeti szintről indulok ki. Ahhoz, hogy a közigazgatásban egy adott szervezet hatékonyan tudjon működni és a külső kapcsolataiban is eredményes legyen, szükség van arra, hogy a szervezet áttekinthetően, strukturáltan és tervezetten tudjon működni, valamint levonja a következtetéseket a működése során gyűjtött információkból. Ehhez a szélesebb körben elterjedt „3E modellt” (Becker-Weise 2002) adaptáltam, amelyben az „E”-k jelentése: effectiveness (eredményesség), efficiency (hatékonyság) és economy (gazdaságosság). Az ábra közepén a tervezési és a megvalósítási (ellenőrzési szint) főbb vizsgálati szempontjai találhatóak. Az ábrát kiegészítettem a felső és alsó szélén található „szervezeti teendők” sávokkal, amelyekben felvettem az adott szervezet számára a szempontok szerinti működéshez szükséges teendőket.



**1. ábra. Közigazgatási controlling modell a „3E alapján”**

[Forrás: Becker Weise (2002) saját módosításokkal]

**Figure 1. Public administration controlling model based on „3E”**

Az egyes funkciókhoz kapcsolódóan a következőket tartom célszerűnek kiemelésre. Először is rögzíteni kell, hogy stratégiát alkotni márpedig muszáj. Véleményem szerint ahhoz, hogy egy nagy, több száz, de akár ezer-ezerötszáz fős közigazgatási szervezetben sikeresen lehessen egy éves működési programot végrehajtani, a működési rendnek megfelelően a minőségi munkavégzést és eredményeket biztosítani és mindezek mellett átgondoltan fejleszteni, szükség van egy több évre szóló vezérfonal kiadására, prioritások kitzűzésére.

Az intézményi stratégia, akár csak egy nagyvállalat stratégiája és üzleti terve megadja azokat az alapvető hangsúlyokat, célkitűzéseket, amelyek meghatározzák a munkavégzést. A küldetés és a jövőkép definiálásával alapvetően eligazítja az olvasót a szervezet létének indokáról és a periódus végére meghatározott célállapotról. Másképp fogalmazva a szervezet

identitását meghatározó küldetés, jövőkép és értékek köre kerül verbalizálásra az intézményi stratégiában. E nélkül egy ekkora szervezet korszerű irányítása elképzelhetetlen, mivel a kontroll és integráció nélküli, szerteágazó intézményi (vállalati) célok és elérésük érdekében tett heterogén lépések elaprózzák a rendelkezésre álló erőforrásokat, ad hoc döntések befolyásolják a fejlesztési lehetőségeket és nagyon könnyen letéríthetik a szervezetet arról a fejlődési pályájáról, amelyet a stratégiájában előre meg kellett volna határozni.

A következő lépés, az erőforrások allokációja tehát nem képzelhető el véleményem szerint stratégiai gyökerek nélkül. Az erőforrások felosztása tudatos tervezésen kell, hogy alapuljon. Ebbe bele tartozik mind a humán, mind a pénzügyi erőforrások felhasználásának tervezése. Megjegyzendő, hogy a Codd et al. (1993) által bevezetett OLAP adatbázis-struktúra kialakulásáig egy ilyen összetettségű tervezési és vizsgálati feladat számos kihívással járt.

Az intézményi minőség kapcsán itt most csak arról ejtenék néhány szót, hogy a gazdaságosság fogalmköréhez hogyan kapcsolódik. Intézményi minőségpolitikát alkotni azért szükséges, mert ebből tájékozódhat az érdeklődő arra nézve, hogy mely minőség-összetevők kiemelt fontosságúak az adott szervezet működésében, mik a legfontosabb szempontok. Ugyanez érvényes a munkatársakra is. A gazdaságosság pedig mindig csak egy adott minőségi színvonal függvényében értelmezhető, hiszen nem mindegy, hogy időszerűség, pontosság vagy relevancia terén milyen színvonalat tűzünk célul. Egy alacsonyabb minőségű produktum általában valószínűleg olcsóbban, kevesebb ráfordítással állítható elő, de ha az nem felel meg a saját magunk (vagy érdekhordozóink) által megállapított és betartandó minőségi (illetve jogszerűségi) kritériumoknak, akkor egyáltalán nem gazdaságos azok előállításuk. Inkább ne is állítsuk elő. A tervezési szinten tehát véleményem szerint a közigazgatási szervezet három kulcsfeladata: a céltételezéshez kapcsolódó stratégia-alkotás, az allokációt lehetővé tevő erőforrás-tervezés és a gazdaságosságot a minőség megállapított mércéjével mérő szemléletmód kialakítása.

A megvalósítás és ellenőrzés szintjéhez, a kontrolling-tevékenységhez kapcsolódó részben az első a gazdaságossághoz kapcsolódó jogi szabályozottság kérdése. Elengedhetetlenül szükséges, sőt evidens a külső jogi szabályozás figyelembe vétele, de a belső szabályozás létrehozása is a folyamatokra, s azok nyomon követésére. A pénzügyi ellenőrzésen túl egyébként a kontrolling-rendszer elemei nincsenek a közigazgatásban központi jogszabályok által egyelőre kötelezővé téve. Ide tartozó terület a szervezet minőségbiztosítási előírásainak, szabványainak elkészítése és bevezetése is, illetve a szabályszerűségi ellenőrzések köre.

A következő elem a hatékonysági nézőpont tekintetében az erőforrás-felhasználás kontrollingjának, továbbá a termékminőség-mérésnek és a felhasználói elégedettségnek a megismerése. Ezek az alkotóelemek a folyamat során előállított termékekre vagy szolgáltatásra vonatkoznak, annak belső tulajdonságait és felhasználhatóságát veszik nagyító alá. Az erőforrás-kontrolling lényegében a felhasznált erőforrások mérése és összevetése a tervezettel (amelyre közigazgatási szervezeteknél egyelőre csak elvétve van mód). A minőségbiztosítási konzekvenciák pedig úgy vonhatóak le, hogy ellenőrizzük: a kibocsátott termék minősége és a folyamat, ami által előállították illeszkednek-e a minőségpolitikai nyilatkozat által támasztott követelményekhez, az objektív mércékhez, valamint a felhasználók szubjektív értékítéletében is pozitív kép alakult-e ki.

Az eredményesség nézőpontjából a célelérés fokát vizsgáljuk, konkrétan a stratégiai kontrolling és projekt-kontrolling segítségével (a kitűzött fejlesztési célok megvalósulásának mérése), illetve meg kell vizsgálni azt is, hogy milyen hatása van mindennek a külvilágban és milyen javítási, tanulási következtetések vonhatók le a külvilágra gyakorolt hatásból.



Mindez a szervezeti modell magasabb szintekkel bővíthető. Az államigazgatás egészének szintjén arra kell a hangsúlyt fektetni, hogy a teljes államigazgatási modell képes legyen az egyes intézményi modellekben keletkező tartalmat integráltan megjeleníteni és kezelni. Az egyes rétegek a következő módon építhetők egymásra: 3E modell – szervezeti teendők – államigazgatási szinten integrált controlling rendszer – társadalmi, gazdasági külső tényezők köre. Utóbbiban már olyan kérdések kapnak szerepet, mint a fenntarthatóság, politikai bizalom, rugalmasság, sérülékenység stb.

A központi költségvetés tervezési és ellenőrzési kérdései kapcsán minden bizonnyal vissza kell térni az egységes állami feladatkataszterhez és az azon alapuló, feladatfinanszírozás-jellegű tervezési rendszer kialakításának elméletéhez, amelyre jó alkalmat adhat az állami feladatok újrafelosztására vonatkozó központi elképzelés. A legszélesebb rétegben pedig kulcskérdésként kell kezelni a modellben az ügyféloldalt, azaz fel kell mérni a közigazgatás kívülágra gyakorolt hatásának controlling módszereit is a szervezeti küldetés, értékek és (objektív) érdekek mentén.

### Felhasznált irodalom

- Báger G.–Vigvári A. (2007): Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. Budapest. [http://www.lib.uni-corvinus.hu/gyar/gyar20070506hun/isbd\\_26751.html](http://www.lib.uni-corvinus.hu/gyar/gyar20070506hun/isbd_26751.html)
- Becker, R.–Weise, F. (2002): Controlling für die Öffentliche Verwaltung – Innovative Steuerungskonzepte in der Praxis, Gleich; Müller; Seidenschwarz; Stoi (szerk.): Controlling Fortschritte, Vahlen Verlag, München.
- Bibó I. (1944): Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. Huszár Tibor (szerk.): Bibó István: Válogatott tanulmányok, első kötet (1935–1944), Magvető Könyvkiadó, Budapest 1986.
- Civil Service Performance Verification Group dokumentumai. Ireland. [www.cspvg.gov.ie](http://www.cspvg.gov.ie)
- Codd, E. F., Codd, S. B., and Salley, C. T. (1993): Providing OLAP (On-line Analytical Processing) to User-Analysts: An IT Mandate, a White Paper of E.F. Codd & Date Inc.
- Drechsler, W. (2005): The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. Halduskultuur. 2005. évf. 6. sz. 94–108. old.
- Dunn, W. N.–Miller, D. Y. (2007): A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. Public Organization Review. 7. évf. 4. sz. 345–358. old.
- Gow, J. I.–Dufour, C. (2000): Is the New Public Management a Paradigm? Does it matter?, International Review of Administrative Sciences. 66. szám 573–597. old.
- Hood, Ch. (1991): A Public Management for All Seasons? Public Administration. 69. évf. 1. sz. 3–19. old.
- Jenei Gy. (2000): Stratégiai szemlélet és új közintézményi menedzsment. Vezetéstudomány. 31. évf. 9. sz. 2–11. old.
- Jenei Gy. (2005): Közigazgatás-menedzsment. Századvég. Budapest.
- Jenei Gy. (2007): Adalékok a Public Policy szemlélet értelmezéséhez. Nemzeti Érdek. 1. évf. 1. sz., 5–26. old.
- Lakatos M. (1992): A statisztikai munka finanszírozásának néhány problémája. Statisztikai Szemle. 70. évf. 1. sz. 80–82. old.
- Lynn, Jnr. L. (2008): What is a Neo-Weberian State? Reflections on a concept and its implications, 1. Trans-European Dialogue. University of Tallinn. 2008.
- Magyary Z. (1942): Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest.
- Osborne, D.–Gaebler, T. (1994): Új utak a közigazgatásban: Vállalkozói szellem a közösségi szektorban. Kossuth Könyvkiadó. Budapest.

- Palotai B. (2007): Teljesítmény a közigazgatásban. Közszolgálati Menedzsment Portál elektronikus dokumentum. IFUA Horváth&Partners. [http://www.kozszolgalatimenedzsment.hu/?doc=tk\\_t&t=29&d=548](http://www.kozszolgalatimenedzsment.hu/?doc=tk_t&t=29&d=548)
- Pollitt, Ch.–Bouckaert, G. (2004): Public management reform: A comparative analysis, 2nd Edition. Oxford University Press. Oxford.
- Somogyi A. (2006): Reformérett közügyek, Public Management: Új irányok, átalakuló cél- és eszközszer. Vezetéstudomány. 37. évf. Különszám 1. 79–86. old.
- Stumpf I. et al. (2008): Jó kormányzás és az állam, 2008. A Századvég Alapítvány Politikai Barométere az ország állapotáról. Századvég. Budapest.
- Tóth A. (2007): A szövetségi minisztériumok értékelési rendszere – USA, Közszolgálati Menedzsment Portál elektronikus dokumentum, IFUA Horváth&Partners, [http://www.controllingportal.hu/?doc=tk\\_t&t=8&d=514](http://www.controllingportal.hu/?doc=tk_t&t=8&d=514)