



**Budapesti Corvinus Egyetem**

**Politikatudományi Doktori Iskola**

# **TÉZISGYŰJTEMÉNY**

**Kovács Éva Margit**

**Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük a magyar  
államigazgatásban (1990-2014)**

című Ph.D. értekezéséhez

**Témavezetők: Hajnal György Ph.D. és Dr. Imre Miklós CSc.**

Budapest, 2014



Politikatudományi Intézet

# TÉZISGYŰJTEMÉNY

Kovács Éva Margit

**Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük a magyar  
államigazgatásban (1990-2014)**

című Ph.D. értekezéséhez

**Témavezetők: Hajnal György Ph.D. és Dr. Imre Miklós CSc.**

Budapest, 2014

© Kovács Éva





## 1. A munka célja, előzményei

A dolgozat *általános célkitűzése* a központi és területi államigazgatás reformjainak áttekintése és elemzése a koordináció perspektívájából a rendszerváltás utáni Magyarországon. Ezzel összefüggésben a kutatás hozzá kíván járulni kormányzati reformintézkedések és közigazgatási strukturális átszervezések motívumainak és indokainak jobb megértéséhez. Ennek érdekében a dolgozat további célja a kormányzati koordináció jellemző mintázatainak, strukturális jellemzőinek elemzése, különös tekintettel az egyablakos ügyintézési modellek vizsgálatára.

A dolgozat előzőekben ismertetett célkitűzésével összefüggésben, általánosságban a kutatásnak *három fő ambíciója* van.

1. A kutatás első ambíciója *leíró jellegű*: a dolgozat áttekintést kíván adni a rendszerváltás utáni időszak Magyarországnak kormányzati koordinációjáról és annak változásairól.
2. Másodsorban a kormányzati reformok, strukturális változások mélyebb feltárása és jobb megértése érdekében *elemzem a kormányzati reformok koordinációs intézkedéseit*, azok jellemzőit. Vizsgálom az intézkedések során bevezetett koordinációs eszközök / eszközcsomagok strukturális jellemzőit. Ezzel célom, hogy egy empirikus tényekkel alátámasztott áttekintő képet adjak a hazai kormányzati koordináció sajátosságairól. Kutatásomban a központi és területi szintű államigazgatás vizsgálata mellett kiemelten foglalkozom a kormányablak mint koordinációs eszköz strukturális elemzésével.
3. Végül a dolgozat harmadik fő ambíciója, hogy hozzájáruljon a *kormányzati koordinációs intézkedések motívumainak és indokainak* jobb megértéséhez. Ennek érdekében egy konkrét koordinációs intézkedésen, a kormányablak reformon keresztül vizsgálom a reform háttérében húzódó döntéshozatali és cselekvési motivációkat. Célom ezzel olyan értelmezések megfogalmazása, lehetséges magyarázatok feltárása, melyek nem csak e partikuláris esettel kapcsolatosan szolgálhatnak információval, de talán általánosabb perspektívában segíthetnek a kormányzati reformok motívumainak megértésében.

A kormányzati koordináció nem új keletű probléma. A társadalmi mechanizmusok összehangolása, a szervezetek közötti, szervezeteken belüli koordináció kérdése azóta jelen van, mióta az állam és a kormányzatok léteznek. Mégis, a kutatás indokoltságát két fő ok támasztja alá. *Elsősor is*: A koordináció növelése időszerű és fokozódó jelentőségű kérdéssé vált a kormányzatok gyakorlatában. *Másodsorban*: A hazai irodalomban a kormányzati koordinációt csak elvétve és azt is szűken értelmezve vizsgálták korábban. Ezeket az érveket az alábbiakban fejtem ki részletesen.

## 1.1. A koordináció mint a kormányzati reformok növekvő jelentőségű eleme

Az utóbbi években a kormányzati koordinációt erősítő intézkedések a közigazgatási reformprogramok nemzetközi gyakorlatának egyik központi, meghatározó elemeivé váltak. A dolgozatban foglalkozom azokkal a körülményekkel, melyek a kormányzati koordináció jelentőségét indokolták. Ezeket az okokat itt csak felsorolás szintjén ismertetem:

- **Globalizáció;**
- Az ágazatokon átnyúló „**komisz problémák**” (*wicked problems*),
- A kormányzatok **csökkenő finanszírozási képessége;**
- Az **Új közmenedzsment** (New Public Management) érája alatt a kormányzati struktúrába, mechanizmusba beépült sajátosságok, melyek erodálták a kormányzati koordinációt. Ilyen például a csőszerűen kiépülő (**'silosiation'**) profiltiszta szervezetek (*single-purpose organizations*) [Kettl 2000, Hood 1991], a kvázi-autonóm szervezetek létrehozása (**agensification**).

Ez indokolta, hogy az utóbbi években a fejlett és kevésbé fejlett országok kormányzati-közigazgatási reformjainak csakúgy, mint az ezt tárgyaló tudományos diskurzusnak a középpontjában a koordináció megerősítése, a vertikális és horizontális fragmentáció csökkentése áll, válaszként a fentebb felsorolt problémákra, a kormányzat működését akadályozó gátaakra. E nehézségek kezelésére új típusú kormányzási, közpolitika-alkotási technikák tűnnek fel mind a kormányzati reformprogramokban, mind pedig a tudományos diskurzusban, melyek közös jellemzője az integrációba és a koordinációba 'jóságába' vetett hit. A koordináció erősítésére a régiek mellett új típusú koordinációs technikák, innovatív kormányzati modellek kerülnek bevezetésre, amelyek különböző formákban, változatos elnevezésekkel terjednek el. E folyamatokat a nemzetközi irodalomban gyakran a **poszt-NPM típusú** kormányzati reformok címkével illetik. A poszt-NPM reform irányzatok lényege, hogy elsődlegesen az NPM irányzattal szemben álló, illetve esetenként arra épülő, de attól különböző doktrínaként definiálják magukat. Közös jellemzőjük a központi kormányzati kapacitás erősítésére, az integráció növelésére, az új típusú együttműködési formák elterjesztésére és az ágazati-szervezeti határokon átívelő problémák kezelésére való törekvés [Christensen és Lægreid 2010]. A poszt-NPM reformok lényeges jellemzője továbbá, hogy kétségbe vonják a piacok, a piaci mechanizmusok felsőbbrendűségét, valamint a magánvállalati menedzsment gyakorlatban alkalmazott technikák általános alkalmazhatóságát. Az egyes új irányzatok viszont eltérnek a tekintetben, hogy ezzel szemben, e helyett mire építik fel a kormányzás új elméletét. Az állami szerepvállalás

újrarendelése kapcsán a *neo-weberi államfelfogást* például, melynek fogadtatása különösen pozitív volt Magyarországon [Jenei 2009] - az 'állam megerősítését' hirdeti.

A kormányzás átalakításának másik iránya, az *összkormányzati modell* sokkal inkább a kormányzati és kormányon kívüli (civil, piaci) szervek közötti horizontális és vertikális formális és/vagy informális kapcsolatok megerősítésére helyezi a hangsúlyt. A kormányzati szervek közötti hálózat lehetővé teszi a közpolitikai programok koordinált tervezését, végrehajtását és a szükséges beavatkozások hatékony elvégzését [OECD 2006]. Ezek a koordinációt erősíteni szándékozó kormányzati modellek változatos formában és eltérő elnevezéssel terjedtek el, viszont mindegyik típus alapvonása, hogy a társadalmi problémák kezelésének eszközt az együttműködés erősítésében látják. Az ilyen típusú kormányzati modellek közül a legnépszerűbbek az összkormányzati modell [*whole-of-government*, vö. Christensen and Laegreid 2007, OECD 2006], az összekapcsolt kormányzati modell [*joined-up government* vö. Pollitt 2003], a holisztikus kormányzás [*holistic governance* vö. Perri, 2004, 1997 ].

A koordináció erősítését célzó reformprogramok Magyarországot sem kerültk el. A rendszerváltást követő időszakban visszatérően megjelentek az olyan kormányzati intézkedések, melyek az együttműködés erősítését célozták a közigazgatás különböző színjein. Az ilyen típusú intézkedések mégis legmarkánsabban a második Orbán kormány által 2010-ben meghirdetett közigazgatási reformprogramban (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, továbbiakban: Magyary Program [Közigazgatási és Igazságügy Minisztérium 2011]) azonosíthatóak. A 2010 -2014 közötti kormányzati ciklus alatt számos olyan intézkedést vezettek be mind a középszintű, mind pedig a területi, illetve helyi közigazgatásban, melyek gyökeresen átformálták a koordináció alapvető struktúráit és mechanizmusait. Ezen intézkedések egyik meghatározó eleme volt az egyablakos ügyintézés egy új formájának, a Kormányablakoknak a létrehozása.

## **1.2. A dolgozat helye a hazai kormányzati koordinációról szóló irodalomban**

A nemzetközi és hazai szinten megfigyelhető tendencia mellett, mely a kormányzati koordináció jelentőségének növekedése irányába mutat, a jelen kutatást másodsorban az indokolja, hogy habár az utóbbi húsz évben Magyarországon a kormányzati koordináció egyes sajátos problémái folyamatosan napirenden voltak a gyakorlati szakemberek és a politikai elit körében folyó közbeszédben, ennek ellenére a hazai tudományos irodalomban csak ritkán – ha egyáltalán – foglalkoztak a koordinációnak mint olyannak az átfogó, szisztematikus vizsgálatával. Azok az írások, amelyek valamilyen módon mégis érintették a kormányzati koordináció kérdéskörét, azt csak szűk skálán (parciálisan) vizsgálták. Elsősorban a közigazgatás strukturális változásaira



fókuszálva [például Bércesi 2002; Balázs – Bércesi 2006; Bércesi – Ivancsics 2006; Ivancsics 2006; Barta 2012; Vadál 2012; Müller 2011, 2010c, 2010b, 2008; Sárközy 2006, 2010, 2012 ], a kormányzati döntéshozatali mechanizmusaira [Pesti 2000] vagy kormányzati szereplők helyzetének változásaira koncentrálva [Gajduschek 2011, Müller 2011, Szente 1999, Szilvássy 1998] vizsgálták a kormányzati reformokat. A kifejezetten a kormányzati koordinációval foglalkozó írások is csak egy viszonylag szűk aspektusból, a 'központi kontroll versus területi/ágazati autonómia' dimenziójában vizsgálták és értelmezték azt. A nemzetközi irodalomban azonban – ahogyan arra később, a koordináció fogalmi körülhatárolásánál részletesen kitérek - a kormányzati koordináció gyakran egy ennél jóval tágabb fogalomként tűnik fel. A centrálisan vezérelt, bürokratikus koordináció mellett egyre nagyobb súllyal jelennek meg az ettől gyökeresen eltérő, együttműködésen alapuló (network illetve piaci típusú) koordinációs struktúrák. A koordináció e szélesebb, átfogóbb fogalmának beépítése és elemzési célú alkalmazása a jelen munka második fontos célkitűzése.

### **1.3. A dolgozat előzményei**

A doktori disszertációm eredményeit megalapozó több éves kutató munka egy nemzetközi kutatási projekt, a COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future, No. 266887; [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu)) keretében folyt, az Európai Unió 7. keretprogramjának (FP7) támogatásával. A nemzetközi kutatási program célja az Új Közmenedzsment (NPM) típusú reformok hatásainak értékelése, összehasonlító elemzése volt a gazdasági-pénzügyi válság és a társadalmi kohézió kontextusában, Európában. Ezzel összefüggésben az egyik munkacsomag (WP5) kulcskérdése a „fragmentáció vs. koordináció a közszektorban” volt. A munkacsomag célja az innovatív koordinációs és kormányzási technikák azonosítása és elemzése volt a közszektorban. A kutatási konzorcium tagjai saját országuk gyakorlatából mutattak be és elemeztek újszerű koordinációs gyakorlatokat előre meghatározott szempontok alapján, azonos struktúrában. Magyarország kormányzati gyakorlatából - többek között – a kormányablak reformot, mint konkrét innovatív koordinációs intézkedést írtam le és elemeztem [Kovács – Hajnal 2014]. Magyarországon sokak által az utóbbi évek legnagyobb horderejűnek tartott koordinációs intézkedései, melyek elsősorban szervezeti integrációt valósítottak meg (lásd pl. megyei és fővárosi kormányhivatalok létrehozása, minisztériumok összevonása) kevésbé felelnek meg az „újszerű gyakorlat” kritériumának. A kormányablak mint egyablakos ügyfélszolgálat vizsgálata mellett szól, hogy a kutatásom egyik ambíciója, hogy olyan esetet mutasson be, mely alkalmas arra, hogy a nemzetközi összehasonlító elemzés tárgya lehessen.

## 2. Az alkalmazott módszer és annak indoklása

A könnyebb áttekintés érdekében a kutatás céljával összefüggő kutatási kérdéseket és az azokkal kapcsolatban megfogalmazott hipotéziseket az alábbi táblázatban tekintem át.

**Táblázat 1: A kutatás kérdései és hipotézisei**

Kutatás kérdései		A kutatás (versengő)hipotézisei
KK (1): Melyek voltak a hazai államigazgatási koordinációt érintő reformok, intézkedések legmarkánsabb vonásai a rendszerváltás utáni Magyarországon?	KK (1/a): Mi jellemzi a hazai államigazgatás koordinációját övező tudományos és szakmai diskurzust? Mit értettek a kormányzati koordináció problémáján, ill. a koordinációs eszközök fogalmán?	<i>Híp(1/a): A kormányzati koordináció körüli tudományos és szakmai diskurzusban a koordináció hiányát egyértelműen a hierarchikus rend hiányával azonosították. Koordinációs eszközként szinte kizárólag a hierarchikus, utasítás és ellenőrzés típusú eszközöket tartották számon.</i>
	KK (1/b) Milyen típusú – hierarchikus vs. nem-hierarchikus - kormányzati koordinációs eszközök kerültek bevezetésre az egyes reformok során? Ezeknek melyek a legmarkánsabb strukturális jellemzői?	<p><i>Híp (1/b)<sub>1</sub>: A hierarchikus koordinációs eszközök bevezetése akkor valószínűsíthető, ha a központi kormányzati szereplő politikai és hatalmi bázisa jelentősen megerősödik. A hatalmi viszonyok ilyen egyértelmű átrendeződése nélkül viszont nem várható a hierarchikus eszközök alkalmazása.</i></p> <p><i>Híp(1/b)<sub>2</sub>: A hatalmi viszonyok egyértelmű átrendeződésekor a nem-hierarchikus eszközök bevezetése – az előzővel ellentétben – nem várható. Az ilyen típusú koordinációs eszközök alkalmazása akkor valószínű, amikor a szereplők hatalmi-politikai erőviszonyai egyensúlyban vannak.</i></p>
	KK (1/c) Melyek az egyablakos kormányablak ügyfélszolgálati modell strukturális jellemzői nemzetközi perspektívában?	-

<p>KK (2): Mivel magyarázható az eltérő típusú koordinációs eszközök bevezetése, különös tekintettel a Kormányablak reform bevezetése mögött húzódó motivációra?</p>	<p><i>Hip (2/Null): A konkrét koordinációs intézkedések nem feltétlenül azért kerülnek bevezetésre, mert azt jól megalapozott igény / valós szükséglet indukálná, hanem azokat sokkal inkább valamilyen vélt vagy valós elvárásnak/szabálynak/t radíciónak való megfelelés szándéka motiválja.</i></p>	<p><i>Hip (2/Alt.): A koordináció erősítését célzó intézkedéseket valós igények és felmért szükségletek gerjesztik; azok tehát a ténylegesen jelentkező koordinációs problémákra adott, racionális válaszoknak tekinthetők, ahol az intézkedések bevezetését széleskörű tájékozódás, információszerezés és az alternatívák közötti mérlegelés előzi meg.</i></p>
<p>KK(3): Milyen mértékben valósították meg a különböző koordinációs eszközök a bevezetésükhöz fűzött elvárásokat, a kitűzött célokat? Mivel magyarázható a különböző típusú koordinációs eszközök tényleges működési eredményei, valós koordinációs hatásai közötti eltérés?</p>	<p><i>Hip.(3/Null): A koordináció mintázatai csak akkor változnak - a területen kifejtett tényleges, közvetlen hatásukat tekintve -, ha hierarchikus koordinációs eszközöket alkalmaznak. Ezek hiányában nem valószínű bármiféle változás.</i></p>	<p><i>Hip.(3/Alt.): A különböző típusú koordinációs eszközök – különös tekintettel a hierarchikus vs. nem hierarchikus eszközök dichotómiájára – nem mutatnak szisztematikus eltérést a tekintetben, hogy milyen mértékben képesek tényleges koordinációs hatást kifejteni.</i></p>

*Forrás: Saját összeállítás*

## 2.1. Adatforrások

Az előzőekben felvázolt kutatási kérdések megválaszolása érdekében három különböző forrásból gyűjtöttem és dolgoztam fel adatokat:

- **Normaszövegek** (törvények, rendeletek, kormányhatározatok, kormányprogramok) és más hivatalos dokumentumok, munkaanyagok, melyek alapján leírhatók a kormányzati koordinációs helyzetkép változásai.
- A témában született a **szakmai és tudományos írások** széles körét átfogó hazai irodalom kritikai elemzése. Ennek keretében áttekintettem korábbi vezető köztisztviselők visszaemlékezéseit, személyes értékeléseit, tapasztalatait egy-egy reformintézkedés eredményeiről csakúgy, mint az ezzel foglalkozó tudományos írásokat. Ezek megállapításaira elsősorban a koordináció hazai értelmezésének leírásánál, illetve az egyes reformok tényleges eredményeinek vizsgálatánál támaszkodom.

- A kormányzati koordináció problémájáról és eszközeiről való gondolkodás mélyebb megértése érdekében **eredeti empirikus kutatást** is végeztem, melynek keretében korábbi és jelenlegi vezető köztisztviselőkkel, szakértőkkel, a területi reformok kulcsszereplőivel félig strukturált interjúkat – összesen 15 darabot – készítettem. Az interjúkat a 2012 június és 2014 január között készülték. Az interjúalanyok között szerepelnek olyanok, akik jelenleg is, vagy a korábbiakban több kormányzati cikluson keresztül vezető pozíciót töltöttek be a központi kormányzatban (miniszterek, államtitkárok); olyan reformszereplőkről van tehát szó, akik közvetlenül felelősek voltak a kormányzati koordináció irányításáért, illetve közvetlenül rálátták a központi kormányzati koordinációs mechanizmusok működésére. Az interjúkat rövid, 2-3 oldalas, esetenként szó szerinti idézeteket is tartalmazó emlékeztetőkből dokumentáltam. Az interjúanyagok feldolgozása során alapvetően ezekkel az írott forrásokkal dolgoztam.

## **2.2. A központi és területi szintű államigazgatási koordináció vizsgálatának módszere**

A rendszerváltás utáni kormányzati koordináció mechanizmusait és azok változását három területen elemzem. Nevezetesen: (1) a központi államigazgatás, (2) a területi államigazgatás, illetve (3) egy újonnan bevezetett konkrét speciális koordinációs eszköz, a kormányablak szintjén. A központi és a területi szintű államigazgatás koordinációja és annak reformjai leginkább négy – négy, egymástól jól elválasztható reformhullám leírásán és elemzésén keresztül vizsgálható. (A központi és területi államigazgatás szintjén azonosított négy-négy szakasz nincsen átfedésben egymással, eltérő időperiódusokat fednek le.) A kutatási eredmények feltárásánál és elemzésénél ezekre a 'reform esetekre' mint elsődleges elemzési egységekre támaszkodom. A négy – négy eset -, mind a központi szintet, mind pedig a területi szintet illetően - azonos analitikus keretben és struktúrában kerül bemutatásra és elemzésre. Az ismertetett vizsgálati keret megválasztásánál szem előtt tartottam, hogy a kormányzati reformok elemzését nehezíti az a tény, hogy „a reformideák, -eszmék világa gyakran eltér a megvalósult gyakorlattól” [Brunsson 1989 idézve Christensen és Laegreid 2012a: 577]. Ennek érdekében, hogy elkerüljem az ebből fakadó buktatókat, a vizsgálat során különválasztom az intézkedések kontextusát és tartalmát a tényleges, valós eredményektől, a kimeneteltől. Hangsúlyosan érvényesül ez a módszer a területi államigazgatás reformjainak vizsgálatánál, ahol szerkezetileg is elkülönítve, három elemzési szempont mentén írom le a négy területi államigazgatási reformot. Ezek a 'kontextus', a 'tartalom' és a 'kimenetel'. A '**tartalom**' a reform normatív/*de jure* komponenseire utal. Különösen arra, hogy hogyan, milyen formában, milyen terjedelemben jelennek meg a koordinációs eszközök a jogalkotó szándéka szerint. Egy kormányzati reform tartalma erősen meghatározott a működési

kihívások, problémák természete által [Toonen 2002:568], melyet a dolgozatban a 'kontextus' részben tárgyalok. A '**kontextus**' alcím alatt tehát áttekintem az adott reform környezetét, azokat a funkcionális és működési 'szorító erőket', melyek befolyásolták, meghatározták a reform céljait és jelentősen behatárolták a politikai manőverezések terét. Itt említhetőek például külső feltételek (európai uniós elvárások, pénzügyi válság), illetve belső adottságok (történeti és politikai meghatározottság, tradíciók, az érintett kulcsszereplők szerepe/száma/ státusza) egyaránt. A harmadik elemzési szempont, a '**kimenetel**', arra utal, hogy a kormányzati szándék, mely a reform 'tartalmában' megjelenő elemek összessége, milyen módon és mértékben valósult meg a gyakorlatban. A területi államigazgatási reformok vizsgálatánál a 'kimenetel' részben elemzem a szándékolt célok és a ténylegesen megvalósult programok közti eltérést. Különös tekintettel annak vizsgálatára, hogy az egyes reformok által meghirdetett koordinációs intézkedések és eszközök mennyire bizonyultak működőképesnek a gyakorlatban, mennyire tették lehetővé a normák hasábjain megjelenő célok elérését. Az egyes reformok során bevezetett koordinációs intézkedések és eszközök könnyebb áttekintése és rendszerezése érdekében – amely szükséges a koordinációs eszközök típusaira vonatkozó kutatási kérdés (1/b) megválaszolásához – a koordinációs eszközöket táblázatban összesítem és osztályozom.

### **2.3. A kormányablak egyablakos ügyfélszolgálati rendszer vizsgálatának elemzési keretei**

A kormányablak reform bemutatása és elemzése egy esettanulmányon keresztül történik. A kormányablak strukturális szempontú vizsgálata egy már létező, különböző országok ügyfélszolgálati modelljeit vizsgáló, ambiciózus tanulmányra épít. Askim és társai [2011] három országban vizsgálták és hasonlították össze az újonnan kialakított egyablakos ügyfélszolgálati gyakorlatokat. A vizsgálat keretében öt leíró változót azonosítottak, melyek alapján a különböző egyablakos ügyfélszolgálati modellek jellemezhetőek és összehasonlíthatóak. Ezek:

- az ügyfélszolgálathoz tartozó feladatportfólió mérete, összetétele,
- az integráció révén összekapcsolt szervek száma és szerkezete,
- az összekapcsolt szervek önállósága, autonómiája,
- az ügyfélszolgálati pont elérhetősége az ügyfelek számára,
- az integráció mélysége.

Ennek az analitikus modellnek az alkalmazásával készült vizsgálat lehetővé teszi a hazai szervezeti modell összehasonlítását más országok egyablakos ügyfélszolgálati megoldásaival.

## 2.4. A koordinációs intézkedések motívumainak vizsgálata: a kormányablak reform mögött húzódó motivációk feltárása

A kormányzati koordinációs intézkedések háttérében húzódó motivációkat kutató kérdés megválaszolásához a 'mintához illesztés' (*pattern matching*) [Yin 2003, Lange 2013] módszerét alkalmazom. Ehhez szükséges különböző magyarázó hipotézisek azonosítása, melyek hangsúlyos mintázatait összevetem a konkrét eset markáns jellemzőivel. Azaz a módszer lényege, hogy összehasonlítunk két mintázatot: a konkrét eset tényleges sajátosságát az elméleti modellből levezethető vonásokkal, és ezek után megállapítható, hogy a tényleges mintázat mennyire 'illeszkedik' az elméletből levezetett sajátosságokhoz [Lange 2013: 53]. Ezt az összehasonlítást a vizsgálat során valamennyi versengő magyarázatra (rivális hipotézisre) elvégezem. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az elemezett valós eset melyik elméleti magyarázathoz illeszkedik a legjobban, melyikkel mutat legnagyobb átfedést. Jelen esetben, amikor a kormányablakok bevezetése mögött húzódó indokokat keresem, azt vizsgálom, hogy a dolgozatban ismertetett négy versengő magyarázó hipotézis közül (1. racionális döntéshozatali modell; 2. a hatalmi modell; 3. az európaizáció modellje; és a 4. központi kontroll 'mítosz' modellje) melyik(ek) bizonyul(nak) a leginkább kongruensnek a vizsgált esettel, a kormányablak reformmal. A 'mintához illesztés' módszerének alkalmazásához szükséges (i) elsőként a versengő magyarázó hipotézisek azonosítása; (ii) az egyes elméleti magyarázatok által implikált (*predicted*) empirikus jellemzőknek az azonosítása, ezt követően (iii) a konkrét valós eset, a kormányablak reform tényleges (*actual*) jellemzőinek feltárása. Az elemzés kulcslépése pedig (iv) a versengő hipotézisek által implikált (*predicted*) és a konkrét (*actual*) eset mintázatainak összevetése és ennek alapján a leginkább megerősítést nyert hipotézis kiválasztása. Az elemzés központi mozzanata, a mintázatok összevetése és a hipotézisek tesztelése egy úgynevezett 'predikciós mátrix' (*precision matrix*) segítségével történik. A 'predikciós mátrix' lényege, hogy rendszerezi az elméleti modellek mintázatait, ezáltal könnyebben tesztelhető a konkrét esethez való illeszkedésük [Wilson és Woodside 1999: 217]. A jelen kutatás tárgya egy döntéshozatali és megvalósítási folyamat. Ennek megfelelően a 'predikciós mátrix' egyik dimenziója mentén húzódnak a különböző, a kutatás keretében vizsgált magyarázó hipotézisek. A másik dimenzió mentén helyezkednek el döntéshozatali és megvalósítási folyamat különböző szakaszai, jellemzői. Tekintettel arra, hogy a kormányablak reform egy folyamatban lévő program, számos, még el nem döntött kérdéssel és nyitott problémával, így az elemzés a döntéshozatali és nyomon követési / visszacsatolási folyamatokra fókuszál, és kizárja a vizsgált intézkedés végső eredményeinek vizsgálatát.

### 3. A dolgozat főbb tudományos megállapításai, eredményei

A következőekben a kutatás során végzett vizsgálatok eredményeire támaszkodva összefoglalom a dolgozat főbb tudományos megállapításait, következtetéseit.

#### 3.1. Magyar sajátosságok az államigazgatás koordinációját övező tudományos és szakmai gondolkodás területén

A dolgozatban a meghatározó nemzetközi és hazai szerzők munkáit széleskörűen feldolgozva átfogó áttekintést adtam a koordináció fogalmi megközelítéseiről, a koordinációs mechanizmusok és eszközök lehetséges tipológiáiról. Ez a kiterjedt irodalmi áttekintés alkalmasnak tűnik arra, hogy ez alapján megválaszoljam az első kutatási kérdést, mely az alábbi:

*KK (1/a): Mi jellemzi a hazai államigazgatás koordinációját övező tudományos és szakmai diskurzust? Mit értettek és értenek a kormányzati koordináció problémáján, illetve a koordinációs eszközök fogalmán?*

A kormányzati koordináció fogalmáról és eszközeiről alkotott sajátos magyar felfogás extrémítása akkor válik igazán karakteressé és szembetűnővé, ha azt a meghatározó nemzetközi irodalomban elterjedt és általánosan elfogadott fogalmakkal és kategóriákkal hasonlítjuk össze. A kormányzati koordinációról alkotott sajátos hazai felfogás jellegzetességének az egyértelműbb megvilágítása érdekében az alábbi táblázatban hasonlítom össze a hazai és a nemzetközi irodalomban fellelhető jellemzőket a kormányzati koordinációt illetően.

**Táblázat 2: A koordináció fogalmi sajátosságai a hazai és nemzetközi irodalomban**

Koordináció értelmezése	Nemzetközi irodalom	Hazai irodalom
<b>Problémák azonosítása</b>	Szervezetek és programok közötti átfedések/párhuzamosságok/hiányosságok; 'komisz problémák', fragmentáció	Ágazati érdekek vs. 'összkormányzati' érdek.
<b>Problémák oka</b>	Új közmenedzsment reformok (fragmentáció/csőszerűen kiépülő szervezetek); globalizáció mértékének növekedése	Hierarchikus/ bürokratikus kontrol hiánya vagy nem elégséges mértéke.
<b>Lehetséges megoldási alternatívák</b>	<b>Hierarchikus – Network – Piaci</b> koordinációs mechanizmusok ( <i>Összkormányzati; Neo – weberi modell</i> )	<b>Bürokratikus</b> mechanizmusok: Központi kontrol növelése az ágazati érdekekkel szemben / felett.
<b>Jellemző koordinációs eszközök</b>	Horizontális és vertikális/ önkéntes és kötelező eszközök vegyesen	'Kemény' eszközök: Szervezeti integráció, központi irányítás/ felügyelet/ellenőrzés növelése vs. 'puha eszközök': horizontális együttműködés formái .

*Forrás: A meghatározó nemzetközi és hazai irodalom alapján saját összeállítás*

- Míg a nemzetközi irodalom arról ír, hogy különböző koordinációs eszközöket, intézkedéseket jól meghatározható és azonosított, ésszerű problémák kezelése érdekében vezették be (pl. átfedések, párhuzamosságok csökkentése, ágazatok közötti fragmentáció enyhítése, több ágazatot érintő 'komisz problémák' megoldása), addig úgy tűnik, hogy Magyarországon – bár néhol megjelennek a konkrét problémás területek azonosítása is - sokkal inkább az összkormányzati érdek/ központi kontrol versus területi/ ágazati autonómia közötti érdekellentétek, hatalmi harcok eszköze volt a koordináció.

- A koordináció elégtelenségét és az ebből eredeztethető problémákat a nemzetközi irodalomban elsődlegesen az Új közmenedzsment reformintézkedések hatásainak tulajdonították. Ezzel szemben Magyarországon csak ritkán (ha egyáltalán) említik ezt a közigazgatásban fellelhető koordinációs problémák okaként. Magyarországon az elégtelen koordinációt visszatérően a hierarchikus/ bürokratikus kontrol hiányával vagy nem elégséges mértékével magyarázták.

- A nemzetközi irodalomban alapvetően a koordinációs mechanizmusok három típusa (hierarchikus, piaci és network típusú) az általánosan elfogadott, melyek révén a közigazgatáson belüli koordináció javítható. Ezzel szemben Magyarországon szinte kizárólagosnak tekinthető a hierarchikus/ bürokratikus mechanizmusok meghatározó szerepe. A közigazgatási koordináció szinte egyet jelentett a központi kontrol növelésének szándékával, az ágazati érdekekkel szemben, azok felett. Minden más lehetséges koordinációs mechanizmust többnyire általános értetlenség és el nem fogadás övezett.

- Az előző ponttal szorosan összefügg, abból következik, hogy míg a nemzetközi irodalomban a koordinációs eszközök széles skáláját és változatos formáit fedezhetjük fel, Magyarországon a koordinációs eszközök tipológiája szinte kizárólagosan a bürokratikus eszközök hármascsoportjára (irányítás, felügyelet, ellenőrzés) korlátozódik. Felfedezhető ugyan egy úgynevezett 'puha eszközök' kategóriája, de ezeket csak úgy említik, mely ugyan lehetséges eszköz, de a hatékony koordináció megteremtéséhez nem elégséges.

A fentieket alapul véve úgy tűnik, hogy az előzetesen felállított hipotézis megerősítést nyert, miszerint:

*Hipotézis (1/a): A kormányzati koordináció körüli tudományos és szakmai diskurzusban a koordináció hiányát egyértelműen a hierarchikus rend hiányával azonosították. Koordinációs eszközként szinte kizárólag a hierarchikus, utasítás és ellenőrzés típusú eszközöket tartották számon.*



### 3.2. A kormányzati koordinációs reformok jellemzői mintázatai Magyarországon

A központi, illetve a területi államigazgatás strukturális leírása és elemzése során kiemelt figyelmet fordítottam az államigazgatási koordináció működésére és annak változásaira. Arra, hogy a mindenkori kormányzat hogyan értelmezte, miben látta a koordináció problémáját, és milyen megoldási alternatívákat dogozott ki, illetve alkalmazott ezek megoldására.

Az azonosított koordinációs problémákkal összefüggésben úgy tűnik, a **központi államigazgatás szintjén** az jelentette a fő kérdést, hogy a miniszterek a tárcaérdek képviselői-e a kormányban, vagy ellenkezőleg, az összkormányzati érdekeket testesítik meg az ágazatokban. A **területi államigazgatás szintjén** is a rendszerváltást követő időszakban a kormányzati koordinációs intézkedések visszatérően időről-időre ugyanazon területek összehangolását célozták. Ezen intézkedések egyik (szűkebb) csoportja a szervezeten átívelő hatósági együttműködés elősegítését célozta. A koordinációs intézkedések másik, nagyobb csoportja a területi államigazgatás 'kaotikus'/'túlburjánzó'/'heterogén' jellegét kívánta felszámolni. Ezt elsősorban az egyes funkcionális területek (pénzügy, személyügyi nyilvántartás, gazdálkodás) egységesítésén/központosításán, az ágazati informatikai fejlesztések összehangolásán, a képzések és továbbképzések és az ügyfélszolgálati tevékenység koordinációján keresztül kívánták előmozdítani.

A vizsgált reformok eltérnek egymástól a tekintetben, hogy milyen intézkedéseket, milyen koordinációs eszközöket alkalmaztak mind a központi, mind pedig a területi államigazgatás működés gyakorlatában. Az alábbiakban ezeket az eszközöket tekintem át és osztályozom.

Táblázat 3. : A központi kormányzat koordinációs eszközeinek változásai a vizsgált strukturális reformok során (1990 – 2014)

Koordinációs eszközök típusai		A központi kormányzati koordinációs eszközökben történt változások			
		1990-1998	1998- 2006	2006-2010	2010-2014
Inkább hierarchikus koordinációs eszközök	Strukturális eszközök	-A <b>MeH</b> kezdetben szűk körű koordinációs jogkörökkel.	-A <b>referatúra rendszer</b> kialakítása;vizsgálja/s zűri/visszaküldi a minisztériumi előterjesztést. -Az 'összkormányzati' érdekeket képviselő négy, a referatúrákat felügyelő <b>politikai államtitkár</b> nevezték ki (politikai kontroll). - A <b>MeH szerepének erősítése</b>	- <b>Minisztériumok és a központi államigazgatási szervek összevonás.</b> -A referatúrákat 2009 -ben beolvasztották MeH jogi osztályába..	-Minisztériumi struktúra átszervezése ( <b>8 integrált szuperminisztérium</b> ) és az állami szervek nagyfokú <b>centralizációja</b> , integrációja -MeH megszüntetése. Feladatait a <b>Miniszterelnökség</b> és a <b>KIM</b> veszi át.
	Folyamatok/Eljárások	A <b>MeH</b> a tárcaközi egyeztetés keretében minden ágazati előterjesztést jogi -kódifikációs szempontból véleményezett.	- <b>MeH</b> saját hatáskörben is készíthetett elő <b>tervezeteket</b> a politikai szempontból kiemelt jelentőségű kérdésekben (miniszterelnök közvetlen akaratára jobban érvényesül)	-A <b>miniszterelnök befolyásának és hatalmának kiterjesztése</b> informális és formális eszközökkel. -A <b>„szakmapolitikai egyeztetés”</b> , mint előzetes véleményezési eljárás, mely során a MeH minden tárca által tett előterjesztést véleményez.	-A <b>személyügyi döntések</b> centrális kontroll alá vonása. -A <b>KIM</b> dönt az <b>előterjesztések kormányzati egyeztetésre</b> való bocsáthatóságáról. -A minisztériumok <b>szervezeti és működési rendjének standardizációja</b> és előzetes jóváhagyása a <b>KIM</b> által.

Koordinációs eszközök típusa		A központi kormányzati koordinációs eszközökben történt változások			
		1990-1998	1998- 2006	2006-2010	2010-2014
Inkább nem- hierarchikus koordinációs eszközök	Strukturális eszközök	-A <b>KÁT</b> minden előterjesztést megtárgyalt és egyeztetett mielőtt az a kormány elé ment volna. - <b>Kormányülések</b> , mint a legmagasabb politikai érdekegyeztető fórum.	Nincs jelentős változás.	-A „szakpolitikai koncepció” alapján a közgazgatási államtitkári pozíció, és a <b>KÁT megszüntetése.</b> - <b>Új típusú államtitkári értekezlet</b> , ahol elsősorban pártpolitikai delegáltak vettek részt.	- <b>Közigazgatási államtitkári pozíció</b> és a KÁT visszaállítása -Informálisan működő <b>politikai államtitkári értekezlet</b> a Miniszterelnökségben belül.
	Folyamatok/Eljárások	- <b>Előzetes véleményezési eljárás</b> a horizontális információcsere lehetőségét biztosította a tárcák között a kormányzati döntéshozatali folyamatban.	Nincs jelentős változás.	- <b>Koordinációs bizottságok, szervezetek</b> létrehozása (pl. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Államreform Bizottság, KEK KH, KSZK)	-A tervezetek <b>előzetes véleményezési eljárásra</b> bocsátása a tárcák között.

Forrás: A forrásanyagok (interjúk, szakirodalom, jogszabályok) alapján saját összeállítás

A fentiekkel kapcsolatosan az alábbi főbb megállapítások tehetők:

1. Először is, a rendszerváltást követő központi kormányzati koordinációs intézkedések leginkább a **Miniszterelnöki Hivatal** szerepének megerősítése köré csoportosultak, illetve a **közigazgatási államtitkári értekezletek** szerepének erősítésén, átértelmezésén keresztül igyekeztek a széthúzó ágazati érdekeket visszafogni, kordában tartani. A központi (miniszterelnök és közvetlen apparátusa) és ágazati (tárcák és miniszterek) hatalmi centrumok közötti viszonyok átrendezésétől, a miniszterelnök befolyásának növelésétől remélték a kormányzati koordináció erősödését. A koordinációs intézkedések e felfogás mentén kerültek kialakításra, a koordináció erősítésének kérdését párhuzamba állították a miniszterelnök és hivatala befolyásának, kontrolljának kiterjesztésével. Ezt támasztja alá, hogy visszatérő és egyre erősödő tendencia volt a politikailag fontos

területek MeH-hez vonása, a miniszterelnök hatásköreinek bővítése, illetve a MeH által a minisztériumok fölött gyakorolt kontroll kiterjesztése olyan területekre, mint a döntés előkészítés, a személyi / kinevezésekkel kapcsolatos kérdések, vagy a szervezeti és működési szabályok.

2. A másik kirajzolódó vonás a négy kormányzati periódust összevetve, hogy a rendszerváltás utáni időszakban – leginkább a korábban ismertetett túlzott államhatalmi fékek és kontrollmechanizmusok miatt, melyek olykor a kormányzati 'impotenciához' vezettek – egyre erősödött a központi szándék, hogy növeljék a **politikai befolyást** a kormányzati mechanizmusokban, és hogy minél inkább centralizálják, egy kézbe vonják a kormányzat működtetését. Ez a tendencia markánsan a harmadik szakasztól kezdődően figyelhető meg (2006 –tól, de sokan ezt már az 1998 –as orbán – kormányhoz kötik [vö. Körösenyi 2001]) például a politikai kinevezettek államtitkári pozícióba való ültetésével, a miniszterelnök – ekkor még csak – informális befolyásának erősítésével. Ez a folyamat tovább erősödött – sőt azt is mondhatnánk, hogy kicsúcsosodott – a második Orbán-kormány idején (2010 – 2014 között) a miniszterelnök jogköreinek és hatalmának – ezúttal már nem csak informális, hanem de jure – kibővítésével, a KIM és a Miniszterelnökség ágazatok feletti kontrolljának és hatásköreinek ezideáig nem tapasztalt mértékű kiterjesztésével.
3. Harmadrészt pedig, az alkalmazott konkrét koordinációs eszközöket vizsgálva, azok elemzési dimenziók szerinti megoszlását tekintve megállapítható, hogy a **formális struktúrákban** működő, inkább **hierarchikus eszközök** vannak túlsúlyban a bevezetett koordinációs intézkedéscsomagokban. Habár érdemes megjegyezni, hogy a személyes interjúkból kiderült [pl. Lampert 2014; Bíró 2014], hogy minden kormányzat működésében fontos szerepet játszottak az **informális koordinációs eszközök** (pl. informális egyeztetés, személyes kapcsolatok), de ezek feltárása igen nehéz, mert hivatalos dokumentumok vagy akár tudományos írások is ritkán (ha egyáltalán) tárnak fel ilyen mechanizmusokat.

Ami a **területi államigazgatást** érintő koordinációs intézkedéseket illeti, az empirikus adatok alapján az alábbi jellemzők azonosíthatók:

1. Először is, a koordináció erősítése mindig **felülről jövő** kormányzati szándék volt – tehát sohasem az ágazatok kezdeményezték, vetették fel annak szükségességét –, amelynek bürokratikus **utasításokkal, előírásokkal** szándékoztak érvényt szerezni. Spontán, alulról szerveződő – akár a területi, akár központi ágazati szervek részéről érkező – koordinációs kezdeményezéssel nem találkozunk (talán a hatósági munkában való kölcsönös segítségnyújtás területe az egyetlen kivétel).
2. Másodszor, a területi államigazgatás koordinációjának erősítésének szándéka a kormányzat **mindenkori általános hatáskörű területi szerve** (a köztársasági megbízott, a megyei kormányhivatalok és jogutód szervei) köré szerveződött. A területi koordináció erősítését ennek a szervnek a működésétől remélték. (Ez alól az egyetlen kivétel, amikor a MeH-et vezető minisztert hierarchikus koordinációs eszközökkel ruházták fel a 2006-2010 közötti időszakban).
3. A harmadik jellemző, hogy a különböző intézkedéscsomagok, melyeket a négy reformhullám során bevezettek, egyaránt tartalmaznak **hierarchikus és nem-hierarchikus koordinációs eszközöket** is, bár eltérő arányában és különböző valós működési hatásokkal. Úgy tűnik, hogy a központi kormányzat egyértelmű támogatása és a reform melletti elköteleződése, valamint a kormányzat szükséges politikai ereje hiányában a 'kemény', hierarchikus eszközök bár *de iure* bevezetésre kerültek, de *de facto* csak részlegesen vagy egyáltalán nem kerültek végrehajtásra. Ilyen kontextusban, mikor nem volt meg a szükséges központi politikai támogatottság, elsősorban a horizontális együttműködésen alapuló koordinációs eszközök működtek, amelyeknek eredményessége nagyban függött a személyközi kapcsolatoktól és az érintettek együttműködési hajlandóságától. Emiatt a tényleges koordinációs eredmények nem azonos hatásokkal érvényesültek az eltérő területeken. Egységesen érvényesülő, **valós és lényeges koordinációs eredmények** azokon a területeken figyelhetők meg elsősorban, ahol a központi hatalom **kötelező érvényű utasításokkal** avatkozott be és a végrehajtás mögött releváns politikai erő és elköteleződés állt. A koordinációs eszközöket, illetve azok valós koordinációs hatásait az alábbi táblázatban (Táblázat 4.) összegzem.

**Táblázat 4: A koordinációs intézkedések (I) és eredményeik (E) a területi államigazgatás szintjén zajló reformokban**

Reform / időszak	Változások a hierarchikus eszközökben		Változások a nem hierarchikus eszközökben	
Köztársasági megbízott (1990-94)	I	Nincs	I	Információ, tájékoztatáskérés; javaslatétel, előzetes véleményezés; (ad hoc) koordinációs értekezlet összehívása
	E	Nincs	E	Kévszisztematikus koordinációs hatás. Az együttműködés sikeressége személyes/informális kapcsolatokon múlik.
Megyei Közigazgatási Hivatal (1994/96-2006)	I	Egyes ágazati területek szervezeti integrációja a megyei közigazgatási hivatalokba.	I	(Az korábbi intézkedések mellett): - A koordinációs értekezlet intézményesültek (Megyei Államigazgatási Kollégiumok és munkacsoportjaik) és tényleges hatáskörrel rendelkeztek. - Összehangolt fellépés kezdeményezése pl. a közös hatósági ellenőrzések tartása terén.
	E	A várt koordinációs eredmények (a funkcionális területek központosítása, standardizált működés kialakítása) teljesültek.	E	Mérsékelt, bár így is figyelemre méltó eredményeket ért el a Kollégium és annak munkacsoportjai, főként az informatikai fejlesztés, a képzés és továbbképzés, valamint a személyzeti politika összehangolása terén. Ezek az ágazatok kölcsönös együttműködése révén valósultak meg.
Regionális Államigazgatási Hivatal (2006-2010)	I	- A személyügyi terület, az informatikai fejlesztések és az üzemeltetés további standardizációja. - A több ágazatot érintő tevékenységek (pl. a területi szintű végrehajtásának összehangolása) pontosítása. Mindkét koordinációs intézkedés eszköze a centralizáció (a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter jogkörei), lényegében a Regionális Államigazgatási Hivatal megkerülésével.	I	A megyei közigazgatási hivatalt regionális struktúrába szervezték át, így a mérete jelentősen megnövekedett.

	E	- Az intézkedések az elvárásoknak megfelelően működtek.	E	A koordinációs munka az összevont, felduzzadt létszámú Kollégiumokban nehézkessé, gyenge hatásfokúvá vált.
Megyei Kormányhivatal (2010-2014)	I	- A létrejövő megyei kormányhivatali stuktúra erősen centralizált, szigorúan kontrollált – mind igazgatási, mind (explicite) politikai értelemben – a központi, minisztériumi szinttől egészen a járási szintig.  - A területi államigazgatási szervek széleskörű, radikális integrációja a megyei kormányhivatalokba és a funkcionális területek (pl. személyügy, gazdálkodás) és ügyfélszolgálatok összevonása.  - A hierarchiai láncolat magasabb szintjén álló egységek egyértelmű és megkérdőjelezhetetlen hatalmi jogosítványokkal kerültek felruházásra mind az alacsonyabb (járási) szinten lévő hivatalok, mind a dekoncentrált ágazati szervek vonatkozásában.	I	A megyei államigazgatási kollégiumok névleges működése.
	E	Az ellenőrzés és az elszámoltatás ilyen szigorú felülről jövő (top-down) rendszere, úgy tűnik, az elvárt eredménnyel működik, abban az értelemben, hogy a szereplők engedelmeskednek a szabályoknak, előírásoknak és csak szűk területen van lehetőségük „szabotálni” azokat.” (A vélt) szervezeti és funkcionális párhuzamosságok jelentősen csökkentek. Ettől függetlenül az intézkedések széleskörű koordinációs hatásának megítélése még bizonytalan ezen a ponton.	E	Úgy tűnik, hogy az önkéntes kölcsönös együttműködés csökkent, illetve formálissá vált.

Forrás: A forrásanyagok (interjúk, szakirodalom, jogszabályok) alapján saját összeállítás

A fenti elemzések eredményei alapján megválaszolható a következő kutatási kérdés:

*KK (1/b) Milyen típusú – hierarchikus vs. nem-hierarchikus - kormányzati koordinációs eszközök (eszközcsomagok) kerültek bevezetésre az egyes reformok során? Ezeknek melyek a legmarkánsabb strukturális jellemzői?*

A feltárt eredmények alapján úgy tűnik, hogy megerősítést nyert a kutatási kérdéssel kapcsolatban előrevetített két, egymást kiegészítő hipotézis:

*Hipotézis (1/b)<sub>1</sub>: A hierarchikus koordinációs eszközök bevezetése akkor valószínűsíthető, ha a központi kormányzati szereplő politikai és hatalmi bázisa jelentősen megerősödik. A hatalmi viszonyok ilyen egyértelmű átrendeződése nélkül viszont nem várható a hierarchikus eszközök alkalmazása.*

*Hipotézis (1/b)<sub>2</sub>: A hatalmi viszonyok egyértelmű átrendeződésekor a nem-hierarchikus eszközök bevezetése – az előzővel ellentétben – nem várható. Az ilyen típusú koordinációs eszközök alkalmazása akkor valószínű, amikor a szereplők hatalmi-politikai erőviszonyai egyensúlyban vannak.*

A koordinációs eszközök mintázatának vizsgálatával tovább haladva, a vizsgálat eredményeire támaszkodva a harmadik kutatási kérdés megválaszolására térek rá:

*KK(3): Milyen mértékben valósították meg a különböző koordinációs eszközök a bevezetésükhöz fűzött elvárásokat, a kitűzött célokat? Mivel magyarázható a különböző típusú koordinációs eszközök tényleges működési eredményei, valós koordinációs hatásai közötti eltérés?*

A táblázatban is összefoglalt eredmények alapján úgy tűnik, hogy a szándékolt célokkal megegyező mértékű, valós koordinációs eredmények egyértelműen akkor jelentkeztek, amikor hierarchikus utasítás/kontroll típusú intézkedéseket (ahogy a hazai irodalom erre utal: 'kemény eszközök') vezettek be. Viszont a hierarchikus eszközök eredményes működésének úgy tűnik, hogy van egy szükséges előfeltétele, mégpedig, hogy a központi, koordináló szereplő rendelkezzen a megfelelő politikai erővel és támogatottsággal az intézkedés bevezetéséhez. Amennyiben nincs meg a szükséges hatalmi erőfölény vagy a központi hatalom idővel kihátrál az intézkedés mögül, akkor szereplők egyszerűen 'elszabotálják' a koordinációs intézkedés végrehajtását, nem hajtják végre azokat [Balázs 2013]. (Jól példázza ezt a sajátosságot a területi államigazgatás szintjén bevezetett reformintézkedések sikertelensége, különösen az első időszakban). A nem–hierarchikus, úgynevezett 'puha eszközök' hatásainak megítélése nem ennyire egyértelmű, mint a hierarchikus eszközök tekintetében. Habár a nem–hierarchikus eszközök is több területen is mutatnak koordinációs eredményeket, ezek sikeressége korlátozott.



Az ilyen típusú intézkedések eredményessége nagyban függ a szereplők együttműködési hajlandóságától, a személyközi, főként informális kapcsolatoktól.

A fentiek alapján a 3/Alternatív hipotézis egyértelműen elvethető, azaz nem nyert megerősítést, hogy

*Hipotézis (3/Alternatív): A különböző típusú koordinációs eszközök – különös tekintettel a hierarchikus vs. nem hierarchikus eszközök dichotómiájára – nem mutatnak szisztematikus eltérést a tekintetben, hogy milyen mértékben képesek tényleges koordinációs hatást kifejteni.*

Viszont a másik, versengő hipotézis sem került egyértelműen megerősítésre, ugyanis a területi államigazgatási reformok során, mint ahogy az elemzésben feltártak mutatják, a központi hatalom egyértelmű megerősödése és a koordinációs intézkedések melletti világos elköteleződése hiányában gyakran csak a nem - hierarchikus eszközök mutatattak – ha csak korlátozott eredménnyel is - valós koordinációs hatást. Tehát az alábbi hipotézis sincs maradéktalanul összhangban az empirikus elemzés eredményével:

*Hipotézis (3/Null): A koordináció mintázatai csak akkor változnak - a területen kifejtett tényleges, közvetlen hatásukat tekintve –, ha hierarchikus koordinációs eszközöket alkalmaznak. Ezek hiányában nem valószínű bármiféle változás.*

Az empirikus vizsgálatból inkább úgy tűnik, hogy a szándékolt céloknak megfelelő koordinációs eredményt nagyobb eséllyel lehet Magyarországon hierarchikus eszközökkel elérni, viszont ezek sem működnek, amennyiben nem teljesül az az előfeltétel, hogy a szereplők között megfelelő hatalmi/erőviszonyok álljanak fent. Emellett viszont a nem – hierarchikus koordinációs eszközök alkalmazásakor is megfigyelhető – ha csak korlátozottan is - koordinációs hatás.

### 3.3. A kormányablakok strukturális jellemzőinek vizsgálata nemzetközi perspektívában

Az 1/c kutatási kérdés egy újszerű koordinációs eszköz strukturális jellemzőinek vizsgálatára vonatkozott:

*KK (1/c) Melyek az egyablakos Kormányablak ügyfélszolgálati modell strukturális jellemzői nemzetközi perspektívában?*

Az elemzés célja a komparatív vizsgálat keretében a hazai modell sajátosságainak feltárása volt. A kérdéssel összefüggésben az elemzés azt mutatja, hogy a Kormányablak, mint a kormányzati koordináció egyik hazai példája, más európai országok gyakorlatával összehasonlítva sajátos – mondhatni szélsőséges- strukturális jellemzőket mutat. Az összehasonlító vizsgálat során öt elemzési dimenziót használtam. Ezek alapján a Kormányablakok strukturális jellemzői az alábbi sajátosságokat mutatják (Táblázat 5.):

- kivételesen széles, ámde felszínes feladat-portfólió;
- példátlanul komplex és heterogén szervezeti struktúra;
- ügyfelekhez közeli szolgáltatásnyújtás;
- az érintett területi szakigazgatási szervek integrációjának mélysége a szervezetek sokfélesége miatt diverzifikált, de túlnyomóan a felületes integráció valósult meg, elsősorban a szervezeti és működési szempontok kerültek előtérbe, sokszor figyelmen kívül hagyva az integrációból eredő valódi nyereséget;
- a kormányablak egy erősen felülről vezérelt, hierarchikus eszközökkel véghezvitt a reformfolyamat eredménye.

**Táblázat 5.: A kormányablak strukturális jellemzői Askim és társai (2011) 5 dimenziós elemzési modelljében vizsgálva**

Elemzési dimenziók	←—————→	
	Széles/Heterogén	Szűk/Homogén
Feladat portfólió	Mély	Felszínes
Az integrált szervezeti struktúra	Komplex	Egyszerű
Az önkéntesség mértéke	Autonóm elhatározás/ bottom-up	Kötelező / top-down
Hozzáférhetőség	Állampolgárokhoz közel	Állampolgárokhoz távol
Az integráció mélysége	Magas	Alacsony

*Forrás: Askim és társai [2011] elemzési modelljét felhasználva a forrásanyagok alapján saját összeállítás*

Összegezve elmondható, hogy a kormányablak egy kivételes és sajátos kormányzati törekvésnek tekinthető a más országok gyakorlatával összehasonlítva.

### 3.4. A kormányzati koordinációs intézkedések mögött húzódó lehetséges magyarázó indokok keresése

A kutatás egyik ambíciója, hogy hozzájáruljon a kormányzati koordinációs intézkedések motívumainak és indokainak jobb megértéhez. Ennek érdekében a kormányablak reformon keresztül vizsgáltam a reform háttérében húzódó döntéshozatali és cselekvési motivációkat. Az elemzés során – a reform kontextusát, a közigazgatási reformfolyamatokra ható lehetséges tényezőket figyelembe véve – négy alternatív magyarázó változót azonosítottam, majd a neo-institutionalista elméletből kiindulva eredeztettem azokat a cselekvési, magatartási mintázatokat az, melyeket az alternatív magyarázó elméletek előrevetítettek. Ezeket a mintázatokat feleltettem meg az empirikus kutató munka eredményeként feltárt tényleges sajátosságoknak a 'mintához illesztés' módszerét alkalmazva. A magyarázó modellek által kínált jellemzőknek és a konkrét vizsgált eset empirikus elemzése során feltárt jellemzőinek összevetését a lenti táblázat (Táblázat 6) tartalmazza. A reform bevezetésével összefüggő lépések, cselekvések az alábbiak szerint mutatnak részleges (R) vagy teljes (I) hasonlóságot a magyarázó hipotézisek mintázatival összevetve.

Táblázat 6: A 'predikciós mátrix ':a magyarázó hipotézisek érvényességének tesztelése

Versengő magyarázó hipotézisek A döntéshozatali folyamat jellemzői	Megfelelés logikája	Következmények logikája		
	“A központi kontroll mítosza”	Európaizáció	Hatalomszerzés	Racionális döntéshozatal
1. A probléma meghatározása:	R	N	I	R
2. Alternatív megoldások:	I	N	I	N
3. Előzetes felmérés, hatáselemzés	I	R	I	N
4. Az érintett szereplők közreműködése:	I	R	I	N
5. A célok teljesülésének követése:	I	I	I	N

**I:** igen (a feltételezett állítás megerősítést nyert);

**R:** Részlegesen (a feltételezett állítás részlegesen igazolt);

**N:** nem (a feltételezett állítás nem nyert megerősítést).

*Forrás: Wilson és Woodside [1999: 217] elemzési módszerét felhasználva forrásanyagok (interjúk, szakirodalom, jogszabályok) alapján saját összeállítás*

Az elemzés eredményei alapján az alábbi következtetéseket tudom levonni a kormányablak reform mögött húzódó motivációk elméleti magyarázatával összefüggésben:

- Az európaizáció és a racionális döntéshozatali modell, mint magyarázat viszonylag nagy valószínűséggel elvethető.
- Ezzel szemben az empirikus adatok elemzése során feltárt minták viszonylag nagy egyezést mutatnak két magyarázó modell jellemzői motívumaival. Nevezetesen, a 'központi kontroll mítosza', a centralizáció mindenhatósága, illetve a 'hatalomszerzés' tűnik a leginkább alátámasztottnak és igazoltnak, mint a kormányablak reform indoka, motivációja. A fenti elemzés eredményei alapján nem dönthető el egyértelműen, hogy a két modell közül melyik bír erősebb magyarázattal.

A fenti eredmények alapján tehát nagy valószínűséggel elvethető az az előzetesen megfogalmazott hipotézis, miszerint:

*Hipotézis (2/Alternatív): A koordináció erősítését célzó intézkedéseket valós igények és felmért szükségletek gerjesztik; azok tehát a ténylegesen jelentkező koordinációs problémákra adott, racionális válaszoknak tekinthetők, ahol az intézkedések bevezetését széleskörű tájékoztató, információszerezés és az alternatívák közötti mérlegelés előzi meg.*

Megerősítést nyert viszont a másik, ezzel a kutatási kérdéssel (KK 2) összefüggésben megfogalmazott versengő hipotézis, miszerint:

*Hipotézis (2/Null): A konkrét koordinációs intézkedések nem feltétlenül azért kerülnek bevezetésre, mert azt jól megalapozott igény / valós szükséglet indukálná, hanem azokat sokkal inkább valamilyen vélt vagy valós elvárásnak / szabálynak / tradíciónak való megfelelés szándéka motiválja.*

Azaz úgy tűnik, hogy egyrészt azért vezetnek be koordinációs intézkedéseket, hogy minél inkább kiterjesszék a centrális kontrollt, ugyanis mind az elméleti, mind pedig a gyakorlati szakemberek számára ez tűnik – szinte kizárólagosan – a hatékony koordináció egyetlen eszközének. A „központi kontroll mítoszát” erősíti az 1/a kutatási kérdésre adott válasz is, azaz, hogy koordinációs eszközként szinte kizárólag a hierarchikus, utasítás és ellenőrzés típusú eszközöket tartották számon, Magyarországon. Emellett a magyarázó alternatíva mellett – az előbbi hipotézist nem kizárva, hanem kiegészítve – úgy tűnik, hogy a „hatalomszerzés”, mint magyarázó alternatíva szintén megerősítést nyert a vizsgálat során. Tehát azt feltételezhetjük, hogy a 'hierarchikus koordináció mindenhatóságába' vetett hit mellett a központi szereplőket a hatalom szerzése, a politikai hatalom kiterjesztése is motiválta a koordinációs intézkedések bevezetésénél. A kutatás során áttekintett más koordinációs intézkedéseket is figyelembe véve – pl. fővárosi és

megyei kormányhivatalok kialakítása, központi államigazgatási szervezet integrációja, a központi kontroll kiterjesztése (pl. a központi államigazgatás személyi állományának kinevezésének előzetese kontrollja), az új szervezetek élére központi politikai szereplők kinevezése (pl. kormány megbízott) – valóban úgy tűnik, hogy ezek az intézkedések alkalmasak a központi kontroll megerősítésére és a politikai hatalom kiterjesztésére és stabilizálására az államigazgatás minden szintjén.

Összefoglalóan tehát úgy tűnik, hogy a megfogalmazott hipotézisek döntő többségben az empirikus adatok tükrében vagy helytállóan bizonyultak, vagy – legalábbis – összhangban állnak a kutatás többi eredményével.

A dolgozat **végkövetkeztetése** az államigazgatás széles horizontját átfogó empirikus elemzések tükrében az alábbiakban összegezhető:

A rendszerváltást követő kezdeti időszakban - mind a központi, mind a területi államigazgatás szintjén – elsősorban a múlt tapasztalatai miatt elsődleges szempontként jelentkezett az államigazgatási szervezetrendszer kialakításában, hogy egyik központi szereplőnél se (se a kormánynál, se pedig a kormány irányítása alatt álló általános hatáskörű területi szervnél) ne jelentkezessen túlzott hatalomkoncentráció. A központi kormányzat szintjén ennek érdekében erős fékek és kontroll mechanizmusok kerültek beépítésre a kormányzati működésbe, a területi államigazgatás szintjén pedig a szakigazgatási szervek széleskörű önállóságot vívtak ki maguknak és ellánáltak mindenfajta központi törekvésnek, ami az egységesítés, az együttműködés irányába hatott volna. Ebben az időszakban *de iure* jelentős számú hierarchikus/bürokratikus (pl. ellenőrző, felügyelő) intézkedés került megfogalmazásra, viszont sajátos módon *de facto* elsődlegesen és túlnyomó többségben a nem hierarchikus eszközök valósítottak meg tényleges koordinációs hatást. A hierarchikus eszközök többnyire nem tudták szándékolt céljukat elérni, valós működésüket tekintve csak korlátozott eredménnyel működtek (ha egyáltalán). A hatalmi viszonyok fokozatos átrendeződésével és a központi kormányzat hatalmának fokozatos kiterjesztésével a koordinációs mechanizmusok mindinkább a hierarchikus irányba tolódtak. Mind a központi, mind pedig a területi államigazgatás szintjén mindinkább hangsúlyosabbá vált az irányítás/felügyelet/ellenőrzés típusú eszközök alkalmazása, nőtt a központi kontroll mértéke. A közigazgatási gyakorlat és a kormányzati intézkedések tapasztalatai azt mutatják, hogy

Magyarországon a 'központi kontrol mindenhatóságába', a centrális irányítás 'jótékonyágába' vetett hit határozta meg az államigazgatási koordinációs szándékok és intézkedések irányát. A hierarchikus, úgynevezett 'kemény eszközöket' tekintették a hatékony koordináció szinte egyetlen és kizárólagos eszközének.

A szakmai/tudományos koordinációról szóló diskurzusban, ha lehet, akkor még egyértelműbben megfigyelhető a felülről jövő, bürokratikus koordináció kizárólagossága. Erre utalnak, hogy az utóbbi idők legambiciózusabb munkái, amelyek célja a magyar kormányzati rendszer két évtizedes működésének áttekintése. Ezekben a művekben a koordináció kérdését analóg módon használják a központi kormányzati szereplők szerepének (erősségének) - központi szinten a MeH és a miniszterelnök szerepének, területi szinten a megyei/regionális közigazgatási/kormányhivatal pozíciójának - változásával [pl. Müller 2011:120-138, Sárközy 2012, Ivancsics–Bércesi 2006, Bércesi 2006, Balázs 2006].

A koordinációról való ilyen típusú „megrögzött” gondolkodásnak a gyökereit a történeti előzményekben és a mostani közigazgatási környezet kialakulásának előzményeiben kereshetjük. Az utasítás – kontrol típusú koordináció kizárólagossága a rendszerváltás előtti politikai viszonyokkal, pontosabban azok megszűnésével magyarázható. A rendszerváltás előtt a kommunista párt változatos eszközökkel – formális és informális (nomenklátúra) csatornán keresztül, kulturális és ideológiai eszközökkel – koordinálta a szektorális ágazatokat. E koordinációs struktúra összeomlását követően nem jött létre egyenértékű funkciót betöltő rendszer. Sőt, pont ellenkezőleg. Az eltérő politikai, ideológiai nézetek által vezérelt kormánypártiak és ellenzékiek erős szembenállása, összeütközése - ami az első demokratikusan választott parlament működésében is megjelent - jellemezte a rendszerváltást követő időszakot. A működőképes kormányzás biztosítása érdekében ezért egyre inkább indokoltnak látszott a központi felügyelet és kontrol létrehozása/megerősítése. Az így létrehozott koordinációs rendszer ellenállónak bizonyult az utóbbi 20 évben. Nem csoda tehát, hogy a mostani kormányzat továbbra is az utasítás – kontrol típusú koordinációs fogalmi rendszerben gondolkodik és cselekszik, ahogy azt tették a kormányok folyamatosan a rendszerváltást követően. A dolgozatban vizsgált legutolsó kormányzati periódus (2010 -2014) koordinációs intézkedéscsomagja – többek között ide sorolható a kormányablakok bevezetése is – illeszkedik ebbe a tendenciába. Sőt, ebben az időszakban a központi kontroll erősítésének szándéka többségi politika hatalommal társult, ami lehetővé tette a kormányzati koordinációban mindezidáig nem tapasztalt mértékű hierarchikus intézkedések és centralizációs törekvések véghezvitelét mind a központi ,mind pedig a területi államigazgatás szintjén.

#### 4. A dolgozat hasznosítására vonatkozó észrevételek

A dolgozatban a magyar államigazgatás koordinációjával összefüggő empirikus kutatás lényeges eredményeit, megállapításait kívántam bemutatni. Ezzel célom volt egyrészt, hogy egy, a nemzetközi közigazgatási – kormányzati kutatások homlokterében lévő kérdést vizsgáljak átfogóan a hazai közigazgatási kontextusban. A dolgozatban feltárt, a magyar kormányzati koordináció elméletére és gyakorlatára vonatkozó kutatási eredmények alapul szolgálnak nemzetközi komparatív vizsgálatok elvégzésére. Ezzel összefüggésben a dolgozat is tartalmaz összehasonlító elemzéseket. Egyrészt a hazai és nemzetközi irodalom fogalmi meghatározásait és tipológiáit összevetve markánsan kirajzolódott a hazai koordinációról való gondolkodás sajátos természete (úgy is fogalmazhatnánk: extrémítása). Másrészt, nem csak elméleti, hanem a gyakorlat szintén is felfedezhetőek a magyar sajátosságok. Ugyanis a kormányablak egyablakos ügyfélszolgálati modell strukturális jellemzőinek összehasonlító elemzése más országok hasonló ügyfélszolgálati modelljeivel egybevetve szintén sajátos jelleget mutat. A dolgozatban feltárt eredmények további, jövőbeli összehasonlító vizsgálatok alapjaként szolgálhat.

Másodsorban, a dolgozat egy hiánypótló ambíciót is be kíván tölteni a magyarországi közigazgatási tudományos irodalomban, ugyanis a kormányzati koordinációt eddig csak ritkán és elszórtan vizsgálták Magyarországon, illetve az ide vonatkozó kutatások is csak parciálisan, a kormányzati koordináció csak egy –egy szűk szegmensére fókuszáltak. A dolgozatban feltárt a koordinációra vonatkozó fogalmi meghatározások, kategóriák, koordinációs mechanizmusokra, eszközökre vonatkozó tipológiák -, melyek egyrészt a menedzsment irodalomból, másrészt a külföldi közigazgatási irodalomból erednek – eddig nem kerültek alkalmazásra a hazai kormányzati koordinációról szóló elemzésekben. Véleményem szerint, ezek a fogalmi kategóriák lehetővé teszik a hazai kormányzati koordináció árnyaltabb, a pusztán hierarchikus koordinációs mechanizmusokon túlmutató, ezáltal a valóságot teljesebben leképező leírások, elemzések elvégzését.

## **5. A szerzőnek a témában megjelent publikációi**

### **1. Tudományos könyv, könyvfejezet**

#### **1.1. Angol nyelven**

Kovács Éva and Hajnal György (2014): 'Government Windows': One-Stop Shops for Administrative Services in Hungary In: Laegreid, P. et al. (2014) (szerk.): Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries, Basingstoke/New York: Palgrave Chapter 20, ISBN: 9781137359629

Kovács Éva (2014): Public Administration Reforms for the Better Coordination within the Central Government in Hungary In: Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism? Presented Papers from the 22st NISPAcee Annual Conference May 22-24, 2014, Budapest, Hungary. ISBN: 978-80-89013-72-2

### **2. Folyóiratcikkek**

#### **1.1. Magyar nyelven**

Kovács Éva (2014): Kormányzati koordináció Magyarországon: Esettanulmány az egyablakos ügyfélszolgálati reformról. Köz-Gazdaság 9 (2). pp. 195-213. ISSN: 1788-0696

#### **1.2. Angol nyelven**

Kovács Éva (2014): Analysing the New Patterns of Hungarian Government from a Coordination Perspective. In. Kovač, P.(ed.): Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond. NISPAcee Press <http://www.nispa.org/files/publications/V4-Young-publication-final.pdf>

Kovács Éva (2013): The Hungarian One Stop Government Offices As governmental Coordination Mechanism. Curentul Juridic 16:(3) Letölthető: [http://revcurentjur.ro/arhiva/attachments\\_201303/recjurid133\\_7A.pdf](http://revcurentjur.ro/arhiva/attachments_201303/recjurid133_7A.pdf).

Hajnal György and Kovács Éva (2012): Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-stop-government reforms. Working Papers in Political Science 2012(9) pp.1-43. [http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/1617\\_2012\\_9\\_wp.pdf](http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/1617_2012_9_wp.pdf)

### **3. Konferencián közölt tanulmány**



## **1.1. Magyar nyelven**

Kovács Éva (2012): A központi kormányzati koordináció motívumainak vizsgálata Magyarországon: esettanulmány az egyablakos ügyfélszolgálati reformról, RODOSZ Konferencia, Kolozsvár, Románia, 9 – 11 Nov 2012

## **1.2. Angol nyelven**

Kovács Éva (2014): Public Administration Reforms for the Better Coordination within the Central Government in Hungary. 22nd NISPAcee Annual Conference, Budapest, Hungary, May 22-24, 2014.

Kovács Éva (2013): The governmental coordination landscape in Hungary. NKE - PINET Conference 2013 Scientific and Research Ethic, Budapest, Hungary, 13-15 November 2013.

Hajnal György and Kovács Éva (2013): Coordination at the middle: Reforms of the county level state administration in Hungary (1990-2012), EGPA Annual Conference, Edinburgh, Scotland, 9-12 Sept, 2013

Hajnal György and Kovács Éva (2013): Motives of governmental decision making process in Hungary: the case of establishing Government Window, 4th Annual Conference of the European Decision Sciences Institute, Budapest, Hungary, 16-19 Jul 2013

Kovács Éva (2013): Hungarian governmental coordination practices, CEU 8th Annual Doctoral Conference, Budapest, Hungary, 25-26 April, 2013

Hajnal György and Kovács Éva (2013): One-stop government reforms in Hungary, old and new: A comparative case study, XVII IRSPM Conference, Prague, Czech Republic

Hajnal György and Kovács Éva (2012): Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-stop-government reforms, EGPA Annual Conference, Bergen, Norway 5-8 September 2012