



Bujdosó András¹

Közigazgatás-fejlesztés a minőségi jogalkotás tükrében

A minőségi jogalkotás felgyorsult világunkban egyre nagyobb jelentőségre tesz szert. A terület egyik legnagyobb dilemmáját az adja, hogyan lehet biztosítani, hogy a jogalkotás egyszerre legyen képes rugalmasan reagálni a folyamatosan változó kihívásokra, miközben kiszámítható, tartós, áttekinthető és színvonalas szabályozással stabilitást és minőséget is képviseljen. Az emberek és más jogalanyok különböző életviszonyait csak akkor lehet megfelelően szabályozni, ha a szabályozási mechanizmusok mindezeket figyelembe veszik, és ha a jogalkotó kellően felmér minden előre kiszámítható következményt, hatást annak érdekében, hogy a szabályozás hatékonyságát biztosítani lehessen. Mindemellett tény, hogy egy állam gazdasági környezetének fejlődéséhez komoly versenyképesség-javító tényezőként is társul a megfelelő jogalkotás.

A fentiek másfelől ugyanúgy igazak a közigazgatás működtetésére és fejlesztésére is, illetve közvetetten az ezt biztosító jogalkotásra. Nap mint nap ügyfelek ezrei kerülnek kapcsolatba a közigazgatással, a közigazgatás működése pedig – az ügyfelek közigazgatásról kialakult benyomásai mellett – sok esetben érdemben befolyásolja az érintettek életének alakulását. Mivel az állam egyik legfontosabb „arca” az ügyfelek felé a közigazgatás, a jó állam fogalmának jegyében korántsem mindegy, hogy az ügyfelekre hogyan hat ki a közigazgatás működése, és közvetetten a közigazgatás működését is szabályozó jogalkotás minősége. Végső soron ez indokolja, hogy e két fontos területet egymással összefüggésben vizsgáljuk. Ugyanakkor a terjedelmi keretekre tekintettel nem törekszem átfogó, minden részletre kiterjedő vizsgálatra, csak néhány fontosabb összefüggést emelek ki.

A minőségi jogalkotás fogalmával már több jelentősebb mű is hosszabban foglalkozott;² ennek lényege azonban álláspontom szerint röviden három szóban foglalható össze legjobban: megalapozottság, színvonal, eredményesség. A minőségi jogalkotásnak továbbá dinamikailag kettős iránya van: egyrészt egy olyan

¹ Tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: bujdoso.andras@uni-nke.hu.

² A fontosabb munkák között lásd például Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC, 2010.

állapot, amely egy adott pillanatban egy adott vizsgált halmazt tekintve fennáll (ennek nyilván lehetnek különböző fokozatai), másrészt lehet egy törekvés, amely felé a jogalkotásnak folyamatosan haladnia kell. Emiatt mindkét utóbbi esetben fontos szerepet játszanak azok az indikátorok is, amelyek mentén a minőségi jogalkotást valamelyest mérhetjük. Hozzáteszem, mindezek ugyanúgy igazak az önmagában vett közigazgatás-fejlesztésre is.

A jogalkotás minősége ugyanakkor nem lehet pusztán öncél. Bármennyire is tetszetős például egy nagyon jó nyelviséggel megfogalmazott jogszabály (ami szintén minőségi tényező), ha az adott jogszabály egyébként nem szolgál magasabb célokat. A jogalkotás mindig eszköz egy vagy több közpolitikai cél érdekében, és éppen ebben a funkciójában kell minőségi követelményeknek megfelelnie. Én azt az álláspontot képviselem, hogy a minőségi jogalkotás az utóbbi célokhoz kapcsolódva egyes jogi részterületek követelményeit is magában foglalja, így például az alkotmányosságét vagy például az európai uniós szabályoknak való megfelelést. Vagyis ha egy jogszabály kapcsán alkotmányossági aggályok merülnek fel, az sérti a minőségi jogalkotás követelményét is, másfelől viszont a minőségi jogalkotásnak vannak olyan területei, amelyek nem érintenek ilyen jogi részterületeket. Sőt a minőségi jogalkotás keretébe például az egészen apró, technikai jellegű szövegproblémák is beletartozhatnak, aminek sokszor pusztán csak esztétikai jelentősége van. A közigazgatás fejlesztése kapcsán azonban értelemszerűen ez utóbbiaknak nincs túlzott jelentősége.

A minőségi jogalkotás egy alapvető dilemma köré épül. Egyrészt a jogalkotó szerepében megjelenő közhatalomnak a mai modern világban fontos lehet, hogy minél gyorsabban és alaposabban ismerje fel a közpolitikák mentén megjelenő problémákat, és azokat minél gyorsabban és hatékonyabban próbálja megoldani. Másrészt ugyanakkor törekednie kell a minőségi jogalkotás követelményeinek érvényesítésére is, és ennek jelentőségét nem szabad alábecsülni. Ha egy jogalkotó (például egy helyi önkormányzat) jogszabályai rendre a minőségi jogalkotás követelményeibe ütköznek, az végső soron (főleg hosszabb távon) képes lehet a közhatalom-gyakorló tekintélyét is aláásni, ami szélsőséges esetben akár a választási eredményekben is megmutatkozhat. A fentiek persze igazak a közigazgatás működtetésére és fejlesztésére is. Mindezekre tekintettel a közhatalom-gyakorlóknak fontos megfelelő egyensúlyt találniuk a két fenti követelmény között, amelyek egyébként (természetük folytán) egymás rovására érvényesülnének.

A fentieknek azért is van egyre nagyobb jelentősége, mivel napjainkban egyre nagyobb hangsúly kerül az egyébként monopolhelyzetben működő közhatalom (és így a közigazgatás) szolgáltató jellegére, és ez eredményezi azt is, hogy a jogszabályok szintén a közhatalom hordozóiként elkezdjenek egyfajta termékként is viselkedni. Ez utóbbi kapcsán nem ismeretlen például az a jelenség, amikor multinacionális vállalatok jogot, jogrendszert választanak, és a számukra

kedvezőbb jogi feltételeket kínáló országokban működnek. De a fentiek nemcsak önmagában a jogszabályi környezetre lehetnek igazak, hanem a közigazgatási környezetre is.³ Egy adott közigazgatás fejlettsége, illetve fejlődési hajlandósága és tényleges fejlődései szintén kezdenek túlmutatni a pusztá közhatalmi dimenzió, és egyre fontosabb aspektusként jelentkezik a közigazgatás szolgáltató jellege is. Mindezek a tényezők közvetlenül képesek hozzájárulni egy adott ország versenyképességéhez is.

Mindehhez persze hozzá kell tenni, hogy amíg a klasszikus választópolgári szemléletben nem feltétlenül releváns alternatíva a jogszabályi rendszer, valamint a közigazgatási rendszer választása (hacsak nem különböző helyi önkormányzatok között), és a jogszabályok, valamint a közigazgatás minősége önmagában lesz releváns számukra, addig a fenti példánál említett multinacionális vállalatoknál a minőségi követelményhez szorosan hozzákapcsolódik e rendszerek választásának kérdése is, vagyis kijelenthető, hogy nemzetközi dimenzióban a jogszabályok „termék” jellege és a jogalkalmazói környezet szolgáltatási dimenziója szükségszerűen erősebben jelentkezik, mint hazai belső viszonylatban.

Egy közpolitikai célrendszert egyébként sokszor nem csak jogalkotási úton lehet megvalósítani; nagyon sok esetben a jogalkotás csak az egyik, bár legtöbbször a legfontosabb eszköz.⁴ Ugyanez igaz a közigazgatás fejlesztésére is, hiszen a közigazgatás szervezését, fejlesztését érintő legtöbb kérdést ma már szintén jogszabályok tartalmazzák. Fontos továbbá, hogy a jogszabályok, illetve a jogrendszer „termék” jellege és a közigazgatási környezet szolgáltatási jellege egyszerre tudja hordozni a vele megvalósított közpolitikai célokat mint tartalmat, valamint a minőségi kialakítást (és a közigazgatásnál a működtetést is) mint formai oldalt. Emellett ki kell emelni még, hogy akármennyire is hangsúlyozzuk ezt a „termék”, illetve „szolgáltatás” jelleget, a jogszabályok meghozatalában és érvényesítésében, valamint ez utóbbihoz kapcsolódva a közigazgatás fejlesztésében és működésében mindig is a közhatalmi jelleg volt és lesz az első, hiszen végső soron a jogszabályokat érvényesíteni, a közigazgatást pedig működtetni kell.⁵ Végezetül a minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés egyik érdekes érintkezési pontja, hogy bár a fentiekben azt hangsúlyoztam ki, hogy a minőségi

³ Sőt nyilván a bírósági környezetre is, ennek vizsgálata azonban jelen tanulmánynak nem tárgya.

⁴ Gondoljunk például a koronavírus-járvány kapcsán megjelent intézkedésekre, amelyek kapcsán egyrészt megjelent számos jogszabály a probléma kezelése céljából, és ez adta a problémakezelés gerincét, de ugyanígy fontos például az a tájékoztatási tevékenység, amellyel a kormányzat például a helyes maszkhasználatra és viselkedési szabályokra hívja fel a címzetteket.

⁵ Épp ezért lehetnek például megtevesztők (és tegyük hozzá: kevésbé elterjedtek) az olyan konstrukciók, mint például a hatósági szerződések, hiszen végső soron ezek mögött is közhatalmi jelleg húzódik meg, bár látszólag a polgári jogi (kötelmi jogi) megközelítés valamelyest lazítja ezt a helyzetet.

jogalkotás (a mögötte álló közpolitikai célokkal) közvetlenül hathat a közigazgatás-fejlesztésre, valójában maga a jogalkotás is közigazgatási jellegű környezetben történik.⁶ Mindezek alapján ez a két közeg tehát sokszor oda-vissza hat egymásra. Illetve a minőségi jogalkotás és közigazgatás-fejlesztés az erre épülő bírósági tevékenységnek is kedvező szakmai alapokat biztosít.

A két szakmai terület egyik legfontosabb és talán legtöbbször hangsúlyozott érintkezési területe az adminisztratív terhek csökkentése, amely azonban álláspontom szerint kicsit leegyszerűsíti a minőségi jogalkotás fentiekben is foglalt alapvető céljait. A minőségi jogalkotáshoz a „megalapozottság, színvonal, eredményesség” kulcsszavak gyűrűjébe tartozhatnak még – a teljesség igénye nélkül – a már fent is említett alkotmányossági követelmények, a költségvetési megvalósíthatóság, a szabályozással kiváltandó és kiváltott hatások megfelelő felmérése, a jogszabályok elfogadásának folyamatában megjelenő konzultációs mechanizmusok, a szövegezés ellentmondás-mentessége, nyelvhelyessége stb.⁷ Mindezek a közigazgatás-fejlesztési tárgyú jogalkotás kapcsán is alapvető fontosságúak. Sőt hozzáteszem, a minőségi jogalkotás mindig az egyik legegyszerűbb és legolcsóbb eszköz a közigazgatás fejlesztéséhez. Természetesen mindez akkor releváns, ha a szabályozásra egyáltalán szükség van, hiszen számos esetben egyszerű szervezési-működtetési megoldásokkal, mintegy helyben is orvosolhatók egyes problémák.

Lehetne még említeni a közigazgatás-fejlesztés felülről lefelé irányuló, illetve alulról felfelé irányuló dimenzióinak kérdéseit is, de mivel egyrészt most a témát a minőségi jogalkotás irányából (felülről) vizsgálom, másrészt mivel nálunk alapvetően a felülről lefelé irányuló megközelítésnek vannak hagyományai, harmadrészt pedig mivel a közhatalmi jelleg erőssége miatt az alulról felfelé irányuló közigazgatás-fejlesztés az ilyen megoldásokat is alkalmazó országokban sem feltétlenül átfogó jelenség, alapvetőnek veszem a felülről lefelé ható (*top-down*) típusú közigazgatás-fejlesztést.⁸ Illetve további dimenzió lehet még az a kérdés, hogy a nemzeti viszonylatú minőségi jogalkotásra és közigazgatás-fejlesztésre

⁶ Ez még a parlamentre is igaz, hiszen ott az Országgyűlés Hivatala az a „közigazgatási jellegű” háttérszervezet, amely szervezi a parlamenti jogalkotási tevékenységet. Illetve ne feledjük, hogy például a parlament által elfogadott törvények nagy részét eleve az egyes minisztériumokban készítik elő.

⁷ Drinóczi Tímea a fenti munkájában például mindezeket alapvetően a minőségi jogalkotás horizontális követelményeiként, területeiként közelíti meg, de nála ezek alatt elsősorban a formai jelentőségű elemek szerepelnek (például a hatásvizsgálat), a tartalmibb jellegűek nem (például alkotmányosság).

⁸ Lentről felfelé ható közigazgatási reform jelent meg például egyes országokban az egyablakos ügyintézésre vonatkozóan. Ezzel kapcsolatban bővebben lásd például: Josten Askim et al.: One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries. *Public Administration*, 89. (2011), 4. 1451–1468.

vonatkoznak-e európai uniós követelmények. Ez utóbbi kérdés azonban most annyiból kevésbé releváns, hogy ezek alapvetően nemzeti hatáskörök, más kérdés persze az Európai Unió saját jogalkotási tevékenységére és intézményrendszerére vonatkozó követelmények rendszere, hiszen ezeken a területeken az Európai Unió meghatározó tevékenységet végez.⁹

A minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés kapcsolódása tekintetében továbbá fontos hangsúlyozni, hogy a közigazgatás-fejlesztést (bár az elméleti megközelítések hajlamosak mindig az „egészre” vonatkozó megállapításokat megfogalmazni) a gyakorlatban általában csak részpontokon és gyakorlatias szemlélettel érdemes végrehajtani. Mindehhez fontos lehet természetesen az elmélet és más országok gyakorlatának tanulmányozása is, de a tapasztalat azt mutatja,¹⁰ hogy ezek mellett a közigazgatás-fejlesztés általában akkor lehet szakmailag a leg-sikeresebb, ha egyszerre csak relatíve kevés, áttekinthető problémakörre koncentrálnak (ezek persze lehetnek horizontálisan megjelenő problémák is), megvannak a szükséges források (akár átcsoportosítással), a problémamegoldás gyakorlatias, van egy alapos előzetes hatásvizsgálat (most ideérve a megfelelő konzultációkat is), elsősorban távolodási referenciát használva alakítja át fokozatosan az addig rosszul vagy nem kellően jól működő megoldásokat, és nem okoz több problémát, mint amennyit megoldott.

Kivételesen azonban előfordulhat, hogy épp az mutatkozhat megfelelő megoldásnak, ha a közigazgatást, illetve annak adott (akár nagyobb) szegmensét átfogóan, sőt akár viszonylag gyors ütemben fejlesztik. A fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer 2010 őszén történt kifejlesztése kapcsán például az egyik alapvető megfontolás az volt, hogy az erősen széttagolt területi államigazgatási rendszert a kormányzati ciklus elején, viszonylag gyorsan, rövid határidőkkel, átfogó szemlélettel érdemes megreformálni, mivel a korábbi tapasztalatok azt mutatták, hogy egyébként a terv könnyen elbukik, kilúgozódik, és végül sok munka befektetésével sem sikerül megfelelő eredményeket elérni.¹¹

A minőségi jogalkotásnak és a közigazgatás-fejlesztésnek külön kapcsolódása van az ún. jó állam fogalmának viszonylatában is. A 2018-as Jó Állam Jelentés alapján a jó állam legfőbb értékei közé tartozik többek között a bizalom

⁹ Az európai uniós jogalkotás kapcsán említhető például a REFIT-program (lásd itt: <https://bit.ly/3hpytjJ>), vagyis a „Célravezető és hatásos szabályozás program”, amelyet a Bizottság 2012-ben indított útnak, hogy egyszerűsítse az uniós joganyagot, és csökkentse a szabályozás költségét, ugyanakkor továbbra is biztosítsa, hogy a jogszabályok előnyösek legyenek a társadalom számára.

¹⁰ A szerző több évig minisztériumi főosztályvezetőként foglalkozott a közigazgatási eljárások racionalizálásával, közigazgatás-fejlesztéssel és az ezekhez szükséges kodifikációval.

¹¹ Ezzel kapcsolatban lásd Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, NKTK, 2013.

és biztonság, másrészt pedig a hatékony közigazgatás.¹² Előbbinek a Jelentés alapján például öt dimenziója van, és ebből az egyik a jogbiztonság. A jogbiztonság egyik fő célja a jogrendszer iránti bizalom erősítése (többek között az ezt szolgáló jogalkotással), ugyanakkor kijelenthetjük – mint ahogy ez az Alkotmánybíróság számos döntésében is kifejezésre kerül¹³ –, hogy a közigazgatási intézményrendszer megfelelő működése is fontos összetevője a jogbiztonságnak, a kettő szoros korrelációban van. Ennek kapcsán arra is figyelni kell, hogy a fent említett jogbiztonsági és hatékonysági követelmény ne kerüljön szembe egymással. Ugyanakkor mind a jogszabályok, mind a közigazgatás megítélése erősen szubjektív is lehet a címzettek részéről, tehát ezt a minőségi jogalkotás és a közigazgatás fejlesztése kapcsán is figyelembe kell venni, hiszen ezek az intézmények elsősorban a címzettek vonatkozásában relevánsak (tehát nem elég egy objektív értelemben vett jó jogrendszerre és közigazgatásra törekedni).

Alapvetően a fenti szubjektív megítéléshez igazodóan a *Jó Állam Jelentés* felmérései például kimutatták, hogy nagyobb jövedelmű országokban általában magasabb a jogrendszerbe (és adott esetben a közigazgatásba) vetett bizalom, másrészt a kisebb társadalmi egyenlőtlenséget mutató országokban is magasabb ez az érték, harmadrészt megállapították, hogy az életkor előrehaladtával általában némileg csökken a bizalom, majd idősebb korban kismértékben újra nő. Bizalomművelő tényező lehet másrészt például a közérthetőség, a megfelelő kommunikáció (és hozzáteszem: a megfelelő hozzáférhetőség) is.¹⁴ A bizalom és biztonság kapcsán (részben az ehhez kapcsolódó jogbiztonsági elemre is tekintettel) fontos a régmúltban sokszor érezhető, általam „bizalmatlansági háromszögnek” nevezett jelenség minél jobb feloldása is. Ennek a problémakörnek az alapja, hogy például a jogalkotó (illetve az e szerep mögött megjelenő emberek) sokszor hajlamosak bizalmatlanul tekinteni a jogalkalmazóra (jelen esetben a közigazgatásra) és a címzettekre is, és ez az esetleges bizalmatlanság a másik két szereplő nézőpontjából is mindkét irányba sokszor megfigyelhető.

A kölcsönös bizalom megteremtésében nagy szerepe lehet az olyan minőségi jogalkotási eszközöknek, mint például a megfelelő konzultáció, a megfelelő kommunikáció, az érthető jogszabály-szövegezés vagy éppen a nem túl gyakran és nem nagy terjedelemben változó szabályozási környezet, míg a közigazgatás-fejlesztés oldaláról például az adminisztratív terhek csökkentése, az eljárások egyszerűsítése, az egyablakos ügyintézés erősítése, az e-közigazgatási lehetőségek kiterjesztése stb. Mindezeknél a minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés eszközei sok esetben egy-egy terület kétféle oldalról való megközelítésének

¹² Kaiser Tamás: *Jó Állam Jelentés 2018*. Budapest, Dialóg Campus, 2018 (de más években is készült még ilyen jelentés).

¹³ Például lásd az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatot (a helyi önkormányzatok vonatkozásában).

¹⁴ Kaiser (2018): i. m.

tekinthetők, hiszen ha egyik oldalról közigazgatás-fejlesztési lépésről van szó, másik oldalról ennek általában megvannak a minőségi jogalkotási aspektusai is. Bár kétségtelen (mint ahogy azt már fentebb is említettem), hogy a minőségi jogalkotásnak vannak nem a közigazgatás-fejlesztéshez kapcsolódó dimenziói is, és a közigazgatás fejlesztése sem csak jogalkotási eszközökkel valósítható meg adott esetben.

A jogalkotás útján megvalósított közigazgatás-fejlesztésre sok példát, illetve megvalósítási irányt lehetne említeni, azonban az aktualitás jegyében hadd említsek most röviden egyetlen érdekes újdonságot, amely a 2020. év végével kapott teret, és a nálunk már viszonylag jól üzemelő egyablakos ügyintézési rendszerhez kapcsolódik. Az E-ügyintézési törvény módosításával¹⁵ megerősítették az ún. e-ügyintézési terminálok (kioszkok) kialakításának lehetőségét, ami az elektronikus ügyintézés elterjedését és az informatikai eszközök közigazgatási felhasználását hivatott segíteni. A kioszkrendszer létrehozásának célja, hogy az ügyfél ügyintéző nélkül legyen képes bizonyos ügyintézésekre. A kioszk – működését tekintve – átmenetet képez az elektronikus ügyintézés és a személyes ügyintézés között, egyfajta „hibrid” megoldást alkot. A törvény előterjesztői indokolása¹⁶ szerint a kormány terveit alapján e szabályrendszer keretei között egyre több és több kioszk jelenik meg az ország különböző pontjain, és ezek fokozatosan egyre több ügy intézését teszik majd lehetővé, hivatalnokok közreműködése nélkül.

A fenti újítás nemzetközi viszonylatban azért érdekes, mert ilyen megoldások már működnek például Grúziában is; ott „önkiszolgáló” ügyintézési lehetőségként szintén találhatók elektronikus ügyintézési automaták, ahol az ügyfelek önállóan intézhetik ügyeiket, és lehetőség van például az útlevélhez szükséges biometrikus fotó készítésére, pénzfelvételre és díjak vagy illetékek megfizetésére is.¹⁷ És ha már Grúzia szóba került, további érdekességként említem meg az ottani egyablakos közigazgatási megoldások kapcsán, hogy Tbiliszi központjában működik egy ún. *JustDrive* nevű autós ügyintézési pont is (csakúgy, mint egyes gyorséttermeknél), ahol az ügyfelek minden hétköznapi napközben átvehetik az elkészült dokumentumaikat (például az útlevelüket). Továbbá három grúz városban elérhető az ún. *JustCafe* szolgáltatás, amely egy kényelmes kávézó környezetben biztosít lehetőséget az ügyintézésre. A hasonló (illetve más) meg-

¹⁵ Az egyes törvényeknek nyilvántartásokkal és elektronikus ügyintézással összefüggő módosításáról szóló 2020. évi CXXI. törvény végezte el a módosítást, az elektronikus ügyintézési pont fogalmát és alapvető működését pedig a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 34. § (6)–(10) bekezdése definiálja.

¹⁶ Lásd az egyes törvényeknek nyilvántartásokkal és elektronikus ügyintézással összefüggő módosításáról szóló T/13262. sz. törvényjavaslat egységes javaslattervezetéhez készült előterjesztői indokolás, általános indokolást. 3.

¹⁷ Bővebben: <http://psh.gov.ge>.

oldások átvételének mérlegelésénél azonban mindig is fontos lesz a minőségi jogalkotás követelményeinek szem előtt tartása, többek közt a megfelelő előzetes hatáselemzés elvégzése is.

Visszatérve a minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés általános kapcsolatához, látható, hogy az ügyfelek minél jobb kiszolgálása az egyik olyan jelenlegi trend (mondhatni világtrend), amely ezt a területet meghatározza. Ez jól látszik az egyablakos ügyintézéseket érintő megoldásoknál is. Az ügyfelek elégedettsége sokszor számszerűen is mérhető (általában gyors elégedettségi kérdőívekkel),¹⁸ és nem feltétlenül csak a klasszikus személyes ügyintézéseknél. Ugyanakkor látni kell, hogy a minőségi jogalkotás által is támogatott közigazgatás sokszor épp akkor működik megfelelően, ha mintegy észrevétlen marad, hiszen ekkor mondható el, hogy az ügyfelek szempontjából zökkenőmentesen működnek a folyamatok (ez igaz a *front office* folyamatokra is, nem beszélve például az elektronikus ügyintézés gördülékenységről).

Mindennek ugyanakkor van egy fordított összefüggése is. Éppen azért, mivel a közigazgatás általában akkor működik jól, ha „észrevétlen”, sokszor a közigazgatási-fejlesztés egyes újításai is könnyen észrevétlenek maradhatnak, ami viszont nem kedvező a közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatos rendszerszintű pozitív értékelések megjelenésével kapcsolatosan. Éppen ezért bár szakmailag (mint azt már fent említettem) sok esetben jobb megoldás a kisebb számban kiválasztott problémák fokozatosan elvégzett kezelése, kommunikációs és ügyfél-elégedettségi szempontból viszont erősebb hatása lehet, ha az egyes közigazgatás-fejlesztési lépéseket összevonnak, vagy épp kiterjesztenek, és nagyobb terjedelemben, átfogóbb eredmények mentén mutatkoznak meg. Ilyenkor az ügyfelek is sokszor jobban érzik egy intézkedéscsomag pozitív hatásait, és mindez jobban is kommunikálható. Ezekben az esetekben viszont nyilvánvalóan fokozottan figyelni kell a jogalkotási folyamatok minőségbiztosítására is, és szükség esetén időben korrigálni kell a kevésbé jó vagy kevésbé jónak ígérkező működési pontokat.

A minőségi jogalkotásnak és ezen keresztül a közigazgatás-fejlesztésnek általában jót tesz a politikai stabilitás is, amely itt értelmezhető parciálisan is, vagyis a minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés politikailag releváns értékeinek általános stabilitását is érthetjük alatta. Ez a stabilitás egyrésztől kedvező, másrésztől a stabilitás kapcsán oda kell figyelni arra is, nehogy rossz gyakorlatok alakuljanak ki és szilárduljanak meg, épp ezért viszont szükség van a megfelelő „önreflexióra” is. A stabilitás kapcsán egyébként külön érdekes, hogy hogyan változhatnak az egyes kormányzati stratégiai dokumentumokban lefektetett célok hosszabb távon. A kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendelet szerint ugyanis rövid távú stratégiai időtávnak az 1–4 év, középtávnak a 4–10 év,

¹⁸ Mint ahogy ez a magyar kormányablakrendszerénél is megjelent.

míg hosszú távúnak a 10 évnél hosszabb időtáv minősül.¹⁹ Vagyis alapvető dilemmaként merül fel, hogy lehet-e biztonsággal megfelelő közepes vagy hosszabb távú stratégiai célokat kitűzni a közigazgatás-fejlesztés, illetve a minőségi jogalkotás fejlesztésének területén a 4 éves kormányzati ciklusokra tekintettel.

A minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés politikai stabilitáshoz, illetve értékstabilitáshoz való viszonya kapcsán azonban megfigyelhető, hogy a fenti két terület bizonyos megszorításokkal talán a legkevésbé megosztó politikai területek közé tartozik. Például a közigazgatás-fejlesztés kapcsán a hatósági eljárásjog fejlesztésével, illetve az adminisztratív terhek csökkentésének lényegi kérdéseivel sok politikai erő egyetért, mint ahogy ez a vonatkozó törvényjavaslatok parlamenti vitája során is több alkalommal megfigyelhető volt az évek során, és ilyenkor inkább csak részkérdésekben vannak kisebb véleményeltérések. Míg a közigazgatás-fejlesztés más területeinél (gondoljunk akár a közigazgatás méretével és funkciójával kapcsolatos nagy kérdésekre) már nagyobb viták is előfordulhatnak. A minőségi jogalkotás követelményeinek megítélése kapcsán azonban viszonylag teljes összhang mutatkozik, más kérdés, hogy rohanó világunkban a gyorsan változó kihívásokhoz való igazodások kapcsán a minőségi jogalkotás követelményeinek érvényesítésére folyamatosan fokozottan figyelni kell.

¹⁹ Lásd a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 7. § 3–5. pontját.

Irodalomjegyzék

- Askim, Josten – Anne Fimreite – Alice Moseleyet – Lene Pederson: One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries. *Public Administration*, 89. (2011), 4. 1451–1468. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x>
- Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC, 2010.
- Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2018*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, NKTK, 2013.