

Magyary Zoltán vs. Magyary Program

Jelige: Magyary

Tartalomjegyzék

1. Bevezető gondolatok.....	2
2. Magyary Zoltán szakmai életrajza	3
3. A Magyary Program áttekintése.....	5
3.1. A Magyary Program fogalma	5
3.2. A Magyary Program célkitűzései	6
3.3. A Magyary Program eszközrendszere	8
3.4. A Magyary Program első kiadásának kritikus értékelése.....	9
4. A hatékony nemzeti közigazgatás	10
4.1. A nemzeti jelző a Magyary Programban	13
4.2. A közigazgatás fogalma.....	14
5. A Magyary Program beavatkozási területei	15
6. A közigazgatás feladatai	16
6.1. Az állami feladatkataszter	16
6.2. A jogrendszer „megtisztítása”	18
6.3. A közigazgatás átfogó feladatai a Magyary Program szerint	19
6.3.1. Az elektronikus közigazgatás	20
6.3.2. Az adminisztratív terhek csökkentése.....	22
6.3.3. Az esélyegyenlőség biztosítása.....	22
6.3.4. Az elszámoltathatóság megteremtése és a korrupció felszámolása	22
6.3.5. A kezdeményező kommunikáció megteremtése.....	23
6.4. Magyary Zoltán által megjelölt feladatok vs. Magyary Program feladatai	23
7. A közszolgálat a közigazgatásban	25
7.1. A közigazgatás személyi hatóköre a Magyary Programban.....	26
7.2. A személyzeti politika meghatározása	27
7.3. A személyzeti igazgatás, az irányítás és a vezetés	28
7.4. A közszolgálati életpálya	30
7.4.1. A hivatásetikai normák	32
7.4.2. A munkakör-alapú rendszer	33
7.4.3. A kiválasztás	33
7.4.4. Az értékelés.....	33
7.4.5. Az előmenetel és a javadalmazás.....	34
7.4.6. A képzési, továbbképzési és vizsgarendszer.....	35
7.4.7. Az állami-munkáltatói gondoskodás.....	35
8. Összegzés	36
Irodalomjegyzék	38

1. Bevezető gondolatok

„Közigazgatásunknak komoly reformra van szüksége. Annak lényegét úgy fejeztük ki, hogy preindusztriális közigazgatásból posztindusztriális közigazgatássá kell átalakulnia”

/Magyary Zoltán/

2010 tavaszán a kormány hozzálátott a magyar közigazgatás újjászervezéséhez. Ennek keretében megalkotta az államigazgatás modernizálását célzó programot, amelynek névadójául Magyary Zoltánt, a magyar közigazgatás tudományának kétségtelenül legnagyobb, nemzetközi hírű művelőjét választotta.

A téma iránti érdeklődésemet a benne rejlő kihívás alapozta meg. A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (továbbiakban: Magyary Program) első oldalainak elolvasása után úgy éreztem, hogy amit olvasok, azt nem értem teljes mértékben, de nagyon szeretném megérteni. Az örökös kíváncsiságom oka személyes jellegű. Az életem folyamán sokszor tapasztalhattam, hogy a jó eredmények és az elismerés nem hullik az ember ölébe. Azért igenis tenni kell. Az egyediség és a kihívás iránti vágyam pedig a mai napig megmaradt, így a témát nagyon kézenfekvőnek találtam.

A témaválasztás másik oka az aktualitásában rejlik. Napjainkban is folyamatosan zajlik a közigazgatás átalakítása. Bekapcsoljuk a tévét, a rádiót, fellapozzuk az újságokat vagy megnyitjuk az internetes hírportálokat, mindenütt hallhatunk és olvashatunk róla. Kiváltképp a szervezeti átalakítások és a közigazgatás személyzetpolitikai változtatásai miatt pedig a saját bőrünkön is tapasztalhatjuk azt, amit a Magyary Program keretében, a döntéshozók megváltoztatnak.

A dolgozatom célja a bemutatni a Magyary Programot és – a tárgyalt témákkal kapcsolatban – megismertetni a Magyary Program névadójának néhány gondolatát. Arra a kérdésre keresem a választ, vajon hogyan kapcsolódik a Magyary Program Magyary Zoltán életművéhez? Mindehhez a „recept”: közel 25 cikk, tanulmány, prezentáció, számos könyv és Ph.D értekezés elolvasása, Magyary Zoltán életének, legfőbb művének mélyreható elemzése, az aktuálpolitika figyelemmel követése, jogszabályok feldolgozása, illetve a témával kapcsolatos előadásokon való részvétel, folyamatos konzultáció és gondolkodás. A teljes körű vizsgálódás céljából interjút készítettem Dr. Gál András Leventével, a korábbi Jó Állam Fejlesztési Konceptió végrehajtásának összehangolásáért felelős kormánybiztossal.

A dolgozatom felépítése követi a Magyary Program tematikáját. Az első részben röviden bemutatom Magyary Zoltán életét, a magyar közigazgatásra gyakorolt hatását, majd az elméleti részben foglalkozom a Magyary Program elhelyezésével, eszközrendszerével és a legfontosabb fogalmaival,

így különösen a Jó Állam, a közjó, a hatékonyság, a nemzeti jelző és a közigazgatás tisztázásával. Töreksem az átláthatóságra és a Magyary Program minél érthetőbbé tételére. Ezt követően térek rá a négy beavatkozási területre, ugyanis a Magyary Program gyakorlati része négy nagy egységre oszlik. Ezek a közigazgatási szervezet, feladat, eljárás és a személyzet. Ezek közül, a közigazgatási feladatokat és a személyzet kérdésköreit tárgyalom részletesen.

Magyarországon a napjainkban végbemenő közigazgatási változások igen kényes kérdésnek minősülnek. Ebből kifolyólag igazán objektív elemzésre csak bizonyos idő eltelte után vállalkozhatunk. Figyelemmel kell lenni továbbá arra is, hogy ez nem statikus, hanem egy folyamatosan változó és évenként megújuló program. Éppen ezért a dolgozatom hipotézise elsődlegesen nem a végrehajtásra, hanem sokkal inkább az elméleti alapokra koncentrál.

2. Magyary Zoltán szakmai életrajza

Mi a véleménye, hogyan kapcsolódik a Magyary Program Magyary Zoltánhoz?

„Máig a legjelentősebb és leismertebb magyar közigazgatási tudós. Magyary Zoltánnak is kiemelt célja volt a bonyolult kérdések, az összetett rendszerek közérthető megragadása, ábrázolása. Álláspontom szerint szakmai megközelítésében is rokon Magyary életműve és a Magyary Program. A hatékonyság, a nemzeti mivolt, a szakszerűség, a teljesség tekintetében mindenképp.”¹

/Dr. Gál András Levente/

Magyary Zoltán, a magyar közigazgatás-tudomány klasszikusa 1888. június 10-én született Tatán. A piaristáknál folytatott középiskolai tanulmányai után a Budapesti Tudományegyetemen 1910-ben államtudományi, majd két évvel később jogtudományi oklevelet szerzett. Minisztériumi köztisztviselőként végigjárta a köztisztviselői ranglétrát, ezen idő alatt szerzett gyakorlati munkájában jelentős eredményeket ért el. 1930-ban egyetemi tanárrá nevezték ki, a *Pázmány Péter Tudományegyetem Közjogi és Közigazgatási Jogi Tanszékének* vezetője, később az egyetem dékánja, majd a *Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet* igazgatója lett. Nevéhez fűződik a *Magyar Közigazgatási Intézet* létrehozása. Kiváló egyetemi oktató, elismert elméleti és gyakorlati szakember, aki már életében a közigazgatás-tudományok nemzetközileg elismert tudósa volt.² Külföldi tanulmányúton járt többek között a Szovjetunióban, Németországban, Olaszországban és az Egyesült

¹ Részlet Dr. Gál András Leventével – a korábbi Jó Állam Fejlesztési Koncepció végrehajtásának összehangolásáért felelős kormánybiztossal – készített interjúból. Budapest, 2012. 10. 28.

² Magyar Tudóslexikon A-tól Zs-ig: Főszerk. Nagy Ferenc. Budapest 1997. 553-555. o.

Államokban is, de lényegében mindenütt megfordult a világban, ahol a közigazgatási tudományok terén újításokat vezettek be. Oroszul, franciául, németül és angolul is jelentek meg publikációi. 1930-31 között közigazgatási kormánybiztosként azt vallotta, hogy elsőként a kormány munkáját kell racionalizálni, ez azonban sértette a kormányzat érdekeit, ezért a posztjáról végül önként mondott le. Egyetemi tanárként „iskolát” teremtett, tanítványai, követői voltak – többek között – Valló József, Martonyi János és Mártonffy Károly.³

Az iskolát alapvetően a szellemisége tartotta össze és a vizsgált tárgyköröket – közigazgatási jogtudomány és szervezéstudomány, közigazgatási szociológia és politika, összehasonlító közigazgatás-tudomány – elmélet és gyakorlat szintjén is egységet alkotva, a külföldi megoldásokat követve kutatták.⁴ Témái közé tartoztak továbbá az önkormányzatok, a városok, a vármegye reformja, a közigazgatási hatósági eljárás, a közigazgatási bíráskodás. Magyary a tanítványaival és munkatársaival együtt a tatai járás tudományos vizsgálatát is elvégezte.⁵ Szülővárosát felkarolva, szakmailag támogatva a tatai *Népfőiskola* alapításában is részt vett. A bevonuló szovjet csapatok elől – feleségével karöltve – Héregre menekültek, de nyugalmat nem találtak és az elszenvedett atrocitások hatására, 1945. március 24-én az önkéz általi halált választották. Tragikus és korai halála ellenére életműve méltán példaként állhat előttünk. Nem csupán szellemi örökségünk megkerülhetetlen része, de művei ma is több szempontból mintát adnak számunkra. Racionalizálási programja máig ható erővel jelölte meg az alkalmazandó módszereket és eszközöket.⁶ Fő műve a *Magyar Közigazgatás*, de írt például a költségvetési jogról, az emberek és a közigazgatás viszonyáról. Fő célja volt a közigazgatási szervezet *takarékosságának* és *eredményességének* elérése. A II. világháborút követően, politikai okokból Magyary kikerült a hazai tananyagokból. A diktatúra fokozatos felpuhulásával azonban a családtagoknak és a még élő tanítványoknak köszönhetően fokozatosan visszakérültek az elképzelései a tankönyvekbe. 1990 után pedig több országos díjat neveztek el róla, nevét őrzi többek között a Magyary Zoltán *Népfőiskolai Társaság*, a *Magyary Zoltán Szakkollégium*, a *Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület*. A Magyary-iskola fennmaradt iratanyagait és korabeli könyvtárát, amelyet Magyary Zoltán maga építtetett és töltött fel saját könyvtárából, az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszéke őrzi.

Az életművének életben tartása olykor már-már túlzásokba lendült és divathullámként próbáltak Magyary-idézetekkel megtámogatni minden közigazgatással kapcsolatos tudományos munkát.⁷

³ Ivancsics Imre - Fábán Adrián: Bevezetés a közigazgatástanba I. PTE-ÁJK, Pécs 2006. 62-66. o.

⁴ Fábán Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2010. 133-135. o.

⁵ Berényi Sándor: Magyary Zoltán szellemi öröksége. Állam-és Igazgatás 1988. 9. sz. 769-778. o.

⁶ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 4. o.

⁷ Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. In: Államszerep válság idején – Magyary Zoltán emlékkötet. Szerk.: Dr. Gellén Márton – Hosszú Hortenzia. CompLex, Budapest 2010. 15-17. o.

3. A Magyar Program áttekintése



1. ábra: A Magyar Program logója⁸

3.1. A Magyar Program fogalma

„A Haza üdvére és a Köz szolgálatában” mottó égisze alatt a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (továbbiakban: KIM) 2011 júniusában elindította a Magyar Programot, amely az évenkénti, ciklikus újratervezésen alapul.

A közigazgatás átalakításáról szóló program lényege a közigazgatás korszerűsítése, egy takarékosabb, átláthatóbb rendszer létrehozása.⁹ A Magyar Program lefekteti, hogy ez nem egy terv, hanem egy értelmezési keret, amely meghatározza a beavatkozási területeket, a legfontosabb célokat és a soron következő intézkedéseket.¹⁰

A közigazgatás megújítása azzal a kinyilatkoztatással indul, hogy a kormányzásnak van kézzelfogható célja és egyúttal zsinórmértéke: a „Jó Állam” megvalósítása.¹¹ A kormány a Jó Állam megteremtése érdekében három jelentős közigazgatási reformot indított el, amelyeknek – az önkormányzati és igazságügyi reform mellett – harmadik fontos pillére a volt kormánybiztosról elnevezett Magyar Program. Ahhoz, hogy megismerhessük a Magyar Program „filozófiáját”, szükséges tisztáznunk, hogy a kormányzat szerint miben áll a Jó Állam lényege. Ennek mibenlétét a Magyar Program 2012. augusztus 31-én bemutatott második kiadása (továbbiakban: Magyar Program 12.0) már definíciószerűen határozza meg. Eszerint az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a *közjó* érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. A *közjó* pedig abban rejlik, hogy:

- az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt;

⁸ 1. ábra: A Magyar Program logója, forrás: <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/bekes/hirek/papirbol-idobol-energiabol-is-egyre-kevesebb-kell-az-ugyintezesekhez> (Letöltés ideje: 2012.10.30.)

⁹ http://index.hu/belfold/2011/06/14/magyary_program/ (Letöltés ideje: 2012. 09. 17.)

¹⁰ Magyar Program 11.0 7. o.

¹¹ Jó Állam a megvalósulás útján. KIM, Budapest 2012. 4. o.

- az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében;
- az állam egyetlen „önérdeke”, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és *hatékonyan* képes legyen, azaz megteremti a *hatékony joguralmat*, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.¹²

Felvetődhet a kérdés, hogy a Jó Állam fogalma önmagában nem egy ellentmondás-e? Arra utalok, hogy a jó fogalmáról mindenkinek valami pozitív jut az eszébe és általában a legutolsó sorban asszociálunk ezzel kapcsolatban az államra, hiszen a közfelfogás szerint ha valami jó, akkor ez a legkevésbé sem kötődhet az államhoz.

A Magyar Program legfőbb célja, hogy szakítson ezzel a felfogással, nem csak elméleti, hanem gyakorlati szinten is. Éppen ezért a zászlajára tűzte ki, hogy a közigazgatás „kifelé” a lehető legegyszerűbb – megismerhető és átlátható – „befelé” pedig a leghatékonyabb legyen.¹³ Ezzel együtt, mindig szem előtt kell tartani Magyar Zoltán szavait, miszerint közigazgatás mindig volt, mert egyedül ez tudja az állam nélkülözhetetlen funkciót teljesíteni.¹⁴ Nélküle nincs állam, és ha nincs állam, akkor nincs Jó Állam se.

3. 2. A Magyar Program célkitűzései

„A Magyar Program az egész közigazgatás fejlesztését célozza, de azon belül is elsősorban a központi közigazgatást, az államigazgatást vonja fókuszába, noha egyes intézkedései hozzájárulnak természetesen az igazságügyi és az önkormányzati szervezet és emberi erőforrások fejlesztéséhez.”¹⁵

A dokumentumot jegyző KIM, el is helyezte a Magyar Programot a *Nemzeti Együttműködés Programja* című kormányprogram keretei között. Ezen belül található a *Darányi Terv*, amelynek névadója Darányi Ignác a modern agrárpolitika első hazai követője. A Darányi Terv középpontjában a vidékfejlesztés áll.¹⁶ A *Széll Kálmán Terv*, amelynek legfőbb célja az államadósság csökkentése, ehhez pedig szorosan a *Nemzeti Reform Program*.¹⁷ Az *Új Széchenyi Terv* középpontjában a

¹² Magyar Program 12.0 6. o.

¹³ Jó Állam a megvalósulás útján. KIM, Budapest 2012. 3. o.

¹⁴ Magyar Zoltán: A mai közigazgatás lényege és feladatköre. In: Közigazgatás-tudományi antológia. Szerk.: Lőrincz Lajos. HVG-ORAC, Budapest 2007. 351. o.

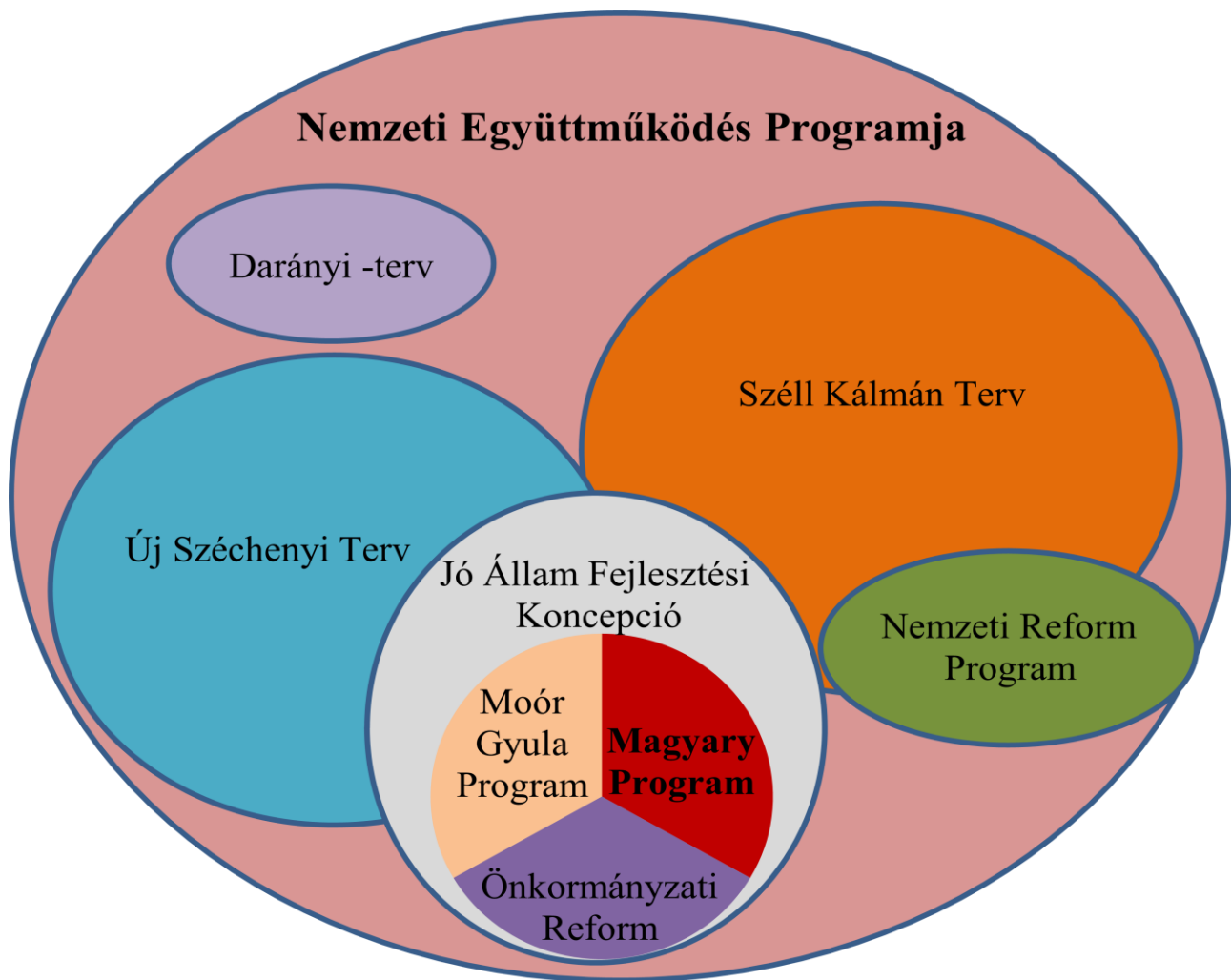
¹⁵ Magyar Program 11.0 6. o.

¹⁶ <http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/hirek/daranyi-ignac-program>. (Letöltés ideje: 2012. 09. 25.)

¹⁷ <http://www.kormany.hu/hu/hirek/szell-kaman-terv-magyarorszag-megujul>. (Letöltés ideje: 2012. 09. 25.)

foglalkoztatás bővítése, a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése és hazánk versenyképességének javítása áll.¹⁸

Az utóbb említett két gazdaságfejlesztési terv metszetében található a *Jó Állam Fejlesztési Konceptió*, amelynek része a Magyary Program, a Moór Gyuláról elnevezett igazságszolgáltatási stratégia és az önkormányzati reform.¹⁹ Ezek a programok számos ponton egymással kölcsönhatásban alakulnak.²⁰



2. ábra: A Magyary Program helye a Nemzeti Együttműködés Programban²¹

¹⁸ http://ujszechenyiterv.gov.hu/strategia_leiras. (Letöltés ideje: 2012. 10. 25)

¹⁹ Folytatódik a közigazgatás fejlesztése – Magyary Program 12.0 Sajtóháttéranyag, 2012. augusztus 31.

²⁰ <http://www.jogiforum.hu/hirek/26089> (Letöltés ideje: 2012. 09. 18.)

²¹ 2. ábra: A Magyary Program helye a Nemzeti Együttműködés Programban, saját készítésű ábra a Magyary Program 12.0 9. o. alapján

3.3. A Magyar Program eszközrendszere

A Magyar Program munkamódszere a helyzetfelméréssel kezdődik és folyamatosan törekszik a végrehajtott intézkedések elemzésére. A tervezés és ellenőrzés folyamatának biztosítására a Magyar Program a következő intézményrendszert vázolja fel.

- *Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság*: a feladatai közé tartozik többek között, hogy kidolgozza a közigazgatás-fejlesztési stratégiát.²²
- *Nemzeti Közigazgatási Intézet*: a feladatai közé tartozik többek között, hogy közigazgatás-tudományi tudásbázisként segítse a kormányzati közigazgatást, a közigazgatás-fejlesztés tudományos megalapozását.²³
- *Nemzeti Közzolgálati Egyetem*: a megújuló közzolgálati életpálya követelményeit és lehetőségeit közvetíti²⁴ és a közzolgálat felsőfokú szakemberképzését egységes intézményi alapokra helyezi.²⁵
- *ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ*: a szervezet célja, hogy elemzésekkel, hatásvizsgálatokkal és megbízható információkkal segítse a felelős szakpolitikai döntéshozatalt és a minőségi jogalkotást.²⁶
- *Közpolitikai Kutatások Intézete*: alapfeladatai körében közpolitikai kutatásokat végez, elemzi a kormányzást segítő hazai és nemzetközi szakpolitikai tapasztalatokat, valamint egyéb államigazgatási célú döntés-előkészítési szolgáltatásokat nyújt.²⁷

Kiemelt cél az állampolgárok bevonása az ügyfélbarát és hatékony eljárások megalkotásának folyamatába. Ennek érdekében hozta létre a KIM, a www.nemzetikonzultacio.kormany.hu weboldalt, ahol valamennyien megfogalmazhatjuk észrevételeinket és elgondolásainkat a közigazgatás fejlesztéséről, az ügyintézés egyszerűsítéséről.²⁸

A Magyar Program kidolgozói az intézkedések nagyobb részét az *Államreform Operatív Program* (ÁROP) és az *Elektronikus Közigazgatás Operatív Program* (EKOP) révén rendelkezésre álló európai uniós forrásból, kisebb hányadát pedig belső, nemzeti forrásból kívánják megvalósítani. Megvalósításának időtartamát 2014-ig terjedő időintervallumban határozták meg.²⁹

²² KIM, Szervezeti és Működési Szabályzat 18. o.

²³ 12/2011. (II.25.) KIM utasítás a Nemzeti Közigazgatási Intézet Szervezeti és Működési Szabályzatáról

²⁴ <http://www.kormany.hu/hu/video/bemutatjuk-a-nemzeti-kozzszolgalmati-egyetemet> (Letöltés ideje: 2012. 10.14.)

²⁵ http://portal.zmne.hu/portal/page?_pageid=34,179395&_dad=portal&_schema=PORTAL (Letöltés ideje: 2012. 10. 14.)

²⁶ <http://www.ecostat.hu/> (Letöltés ideje: 10.14.)

²⁷ <http://kki.kormany.hu/tevenysegunk>

²⁸ Magyar Program 11.0 8. o.

²⁹ ld. Dr. Gál András Levente brüsszeli prezentációja.

3.4. A Magyary Program első kiadásának kritikus értékelése

Egy korábbi interjújában azt mondta, hogy a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program abban különbözik a korábbi koncepcióktól, hogy a tényleges végrehajtása is láthatóan megindult.

Ön szerint kellő ütemben halad a Jó Állam megvalósítása felé a Magyary Program?

„Van ami igen, van ami nem. Egy leromlott állapotú közigazgatás lassabban gyorsul fel, reagál, mert időigényes, de kihagyhatatlan alapozásra van szükség. Részben okszerűen, az eljárások gyorsítása területén van lemaradás főleg.”³⁰

/Dr. Gál András Levente/

A kormány a Magyary Program célrendszerét és beavatkozási területeit úgy alakította ki, hogy a megvalósult fejlesztés eredményeit mérni lehessen az OECD³¹ által alkalmazott indikátorrendszerrel. Az OECD minden évben közzéteszi értékelését a tagállamainak kormányzati intézkedéseiről annak érdekében, hogy a kormányok összehasonlíthassák eredményeiket, ezzel is hozzájárulva például a közigazgatási teljesítmény optimalizálásához.³²

Eszerint a Magyary Program 2011. június 10-én bemutatott első kiadása (továbbiakban: Magyary Program 11.0) több ponton is kritika tárgyát képezte, pedig 2011 júniusában még arról lehetett hallani, hogy a Magyary Program egy olyan jól megszerkesztett értelmezési keret, amelyet az elmúlt 20 év folyamán egyik kormányzatnak sem sikerült megalkotnia és amelyet, az OECD is példaértékűnek tekint majd. Mivel a Jó Állam nyitott és „őszinte” az állampolgárai felé, így bizony szembe kell nézni azzal, hogy a közigazgatás reformjában kitűzött célok nem, vagy csak részben valósultak meg.³³

Annak érdekében, hogy az elért eredmények fenntarthatóak legyenek, fontos, hogy évről évre a kormány elszámoljon – az egyértelmű fejlődést mutató területek mellett – a magyar közigazgatás gyenge pontjaival is. A Magyary Program 12.0 már tartalmazza a Magyary Program 11.0 végrehajtásának kritikáját, amelyet az alábbi kilenc pontban foglaltak össze.

³⁰ Részlet Dr. Gál András Leventével – a korábbi, Jó Állam Fejlesztési Koncepció végrehajtásának összehangolásáért felelős kormánybiztossal – készített interjúból. Budapest, 2012. 10. 28.

³¹ Organization for Economic Cooperation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, nemzetközi gazdasági integrációs szervezet)

³² Magyary Program 11.0 12. o.

³³ Folytatódik a közigazgatás fejlesztése – Magyary Program 12.0 Sajtóháttéranyag, 2012. augusztus 31.

- *Nem elég gyors eljárások:* az államigazgatási eljárások nem gyorsultak fel a kellő mértékben.
- *A hatékonysági visszacsatolás hiánya:* a közigazgatásban felszabaduló erőforrásokat felemészti többek között, az államadósság csökkentése, a költségvetési egyensúly fenntartása és kevés pénz marad vissza a minőségi fejlesztésekre.
- *Fejlett eszközök lassú bevezethetősége:* a személyi állománynak nem volt elég ideje elsajátítani a magasabb fejlettségű eszközök használatát.
- *Túlterhelés miatti határidőcsúszások:* a közigazgatás személyi állományára egyre több feladat hárul, a teljesítőképességének határa véges, emiatt gyakoriak a határidőcsúszások.
- *A feladat és létszámalapú tervezés nem általános:* a folyamatos változások miatt, nem adottak a feltételek a feladat és létszámalapú tervezéshez.
- *Lassú a fejlesztési források lehívása:* többek között az eljárások bonyolultsága és a hatásköri viták miatt, nem elég gyors a szervezet hatékonyságát javító fejlesztési források lehívása.
- *Túl gyors, ezért sokszor formális az érdekegyeztetés:* a nagysebességű átalakítás és jogalkotás miatt, nem maradt idő fontos egyeztetésekre, amelyeket a kormányzat utólag tervez pótolni.
- *Lassan feltöltődő közszolgálati életpálya:* ennek oka lehet, az elmaradt illetményrendezés.
- *Hiányos mérési és statisztikai rendszer:* a mérési rendszerek nem épültek ki, nem fejlődtek.³⁴

Remélhetőleg a kritikus pontok 2013-ban már számon kérhetőek lesznek, és a kormányzat a következő Magyar Program megalkotásakor tekintettel lesz az ország és a közigazgatás korlátozott teljesítőképességére.

4. A hatékony nemzeti közigazgatás

„Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”³⁵

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény elvárásként deklarálja a hatékonyság megvalósítását. A Magyar Program is rögzíti, hogy megalkotásakor a legfontosabb feladat a cél eléréséhez vezető lehető leghatékonyabb megoldás megtalálása, *a hatékony nemzeti közigazgatás létrehozása*.

A hatékonyság eredendően nem közigazgatási kategória, hanem a gazdasági életből származik, amelynek közvetett célja a profit maximalizálása. Azaz, hogy a piac szereplői a termékeiket és

³⁴ Magyar Program 12.0 9-10. o.

³⁵ Alaptörvény XXVI. cikk

szolgáltatásaikat a lehető legnagyobb mennyiségben, a legjobb minőségben és a lehető legkisebb költséggel állítsák elő. A (köz)igazgatás-tudományban sem számít azonban újdonságnak a hatékonyság kíváncsága. Már a XIX. század végén, a XX. század elején *Frederick W. Taylor* és *Henri Fayol* is próbálkoztak az ipari nagyvállalatoknál jól bevált szervezési és működési módszereket a közigazgatásban alkalmazni. Ezáltal kívánták a közigazgatás racionális, gazdaságos és eredményes működését elérni.³⁶ Ebben a vonatkozásban a hatékonyság azt jelenti, hogy a közigazgatás a feladatait ugyanazon vagy jobb színvonalon, a lehető legolcsóbban tudja megvalósítani. Szociológiai megközelítés szerint az eredményesség a szervezet „befelé” ható feladatainak megfelelő mértékű megvalósulása, a hatékonyság pedig a „kifelé” – a társadalom irányába – történő megvalósulását jelenti.

A hatékonyság a Magyar Program kontextusában egy kiemelt jelentőségű *elvárás*, annak *fokmérője*, hogy a Jó Állam elvárásai mennyiben teljesülnek, hiszen a Jó Állam legfontosabb „önérdeke”, hogy a *közjó* elemeinek érvényesítésére, minden körülmények között, *hatékonyan* képes legyen.³⁷ A fogalom pontos megértése érdekében további hat – pontosan értelmezett – elemre bontja szét. Ezek mélyülő sorrendben a következők.

- *Eredményes*: a feladat végrehajtása akkor eredményes, ha az, az elvárt mértékben került teljesítésre.
- *Gazdaságos*: a feladat végrehajtása akkor gazdaságos, ha a ráfordítások a tervezett – vagy annál jobb – arány szerint alakulnak.
- *Hatásos*: a feladat végrehajtása akkor hatásos, ha az térben és időben nem idéz elő olyan változást, amely részben vagy egészben – a feladatot vagy az attól remélt eredményt – leredukálná.
- *Biztonságos (rugalmas)*: a feladat végrehajtása akkor biztonságos, ha az előzetesen kísérletre került, több lehetséges eredmény számbavétele megtörtént és ezek alapján a biztonságos végrehajtási mód megtervezésre került.
- *Felügyelhető*: a feladat végrehajtása akkor felügyelhető, ha a folyamat az arra jogosult számára követhető és döntése szerint befolyásolható. Ez a fogalmi elem magába foglalja a tevékenység átláthatóságát – uralását – számon kérhetőségét is.
- *Alkalmazkodó (fejlődő)*: a feladat végrehajtása akkor alkalmazkodó, ha az képes egy nagyobb feladat részeként elnyerni értelmét. Az a feladat végrehajtási megoldás hatékony, amely

³⁶ Fábán Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 104. o.

³⁷ Magyar Program 11.0 5. o.

fejlőseére képes. A feladat végrehajtás egy eszköz, amely nem jelent mást, mint az új viszonyokhoz történő optimális alkalmazkodást.³⁸

Míg a XIX. században az általános elvárás a jogállami közigazgatás megteremtése volt, a XX. század már a közigazgatás eredményessé tételeit tűzte célul, a XXI. században pedig már egyértelműen a hatékonyság áll a középpontban.

A XIX. században a legalitás elve a polgárok számára a közigazgatással szemben a kiszámíthatóság, a szilárdság és a biztonság érzését adta. 1942-ben Magyary Zoltán a *Magyar Közigazgatás* című művében követelményként már az eredményességet jelöli meg: „Az, hogy a közigazgatásnak eredményesnek kell lennie, és csak az eredményesség adja meg a létjogosultságát, magától értetődik és mindig érvényes tétel.”³⁹ Ez az előremutató meghatározás ma is megállja a helyét, és a róla elnevezett közigazgatás-fejlesztési programból is kiolvasható. Továbbá – folytatja Magyary – az új közigazgatás kialakulásának mindig és egyaránt fontos követelménye kell legyen annak jogszerűsége, gazdaságossága és eredményessége. Ezek nem alternatívaként állnak egymással szemben, hanem kiegészítik egymást és szükséges, hogy egymás irányába fejlődjenek. Ennek az iránynak a neve, Magyary Zoltán szerint a *közigazgatás racionalizálása*.⁴⁰

Álláspontom szerint ezt a vonalat viszi tovább a Magyary Program is. Az egyes korokban megfogalmazott célkitűzéseket ma is fontosnak tartja megvalósítani, azokat nem áldozza fel, hanem kiegészíti a biztonság, az eredményesség, a gazdaságosság szempontjaival, a felügyelhetőség és a hatásosság eszméjével és továbbmutat a jövőre nézve azzal, hogy lefekteti az alkalmazkodás és fejlődés követelményét. Mindezeket keretbe foglalja és hatékonyságként definiálja. Ami korábban értékesnek bizonyult azt megtartja, de nem éri be vele, hanem a jog keretében és a jog eszközeivel a hatékonyságot kívánja megvalósítani.

³⁸ Magyary Program 11.0 18. o.

³⁹ Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 77. o.

⁴⁰ Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. 81. o.

4.1. A nemzeti jelző a Magyary Programban

Mi a véleménye az Európai Unió tagjaként mennyire lehet nemzeti a magyar közigazgatás?

„Az EU lényege – kellene, hogy legyen – hogy nem csak régiók, hálózatok stb., hanem nemzetek is képesek megtalálni saját helyüket benne, így a válaszem az, hogy teljes mértékben, mert minden nemzetközi szövetségi rendszer nemcsak országokra, hanem nemzetekre épít, ha hosszú távon kíván fenn maradni.”⁴¹

/Dr. Gál András Levente/

A nemzeti jelző a Magyary Program megfogalmazása szerint kétféle jelentéstartalommal bír. Egyrészt kifejezi, hogy a közigazgatásnak nem csupán a jogi normák által meghatározott ügyfelei vannak, hanem egyfajta mögöttes ügyfélként ott áll a magyar nemzet, annak valamennyi tagjával és amelynek méltányos érdekeire tekintettel kell lenni.⁴² Magyary Zoltán szerint a méltányosság egy olyan generális klauzula, amelyen többfélet érthetünk és jelentése folyamatosan változik.⁴³ Sajnálatos, hogy a Magyary Program többszöri elolvasása után sem válik világossá, hogy mit is takar a „méltányosan tekintettel lenni” szófordulat.

Európában a nemzethez tartozás megélése szempontjából fontos, hogy képesek legyünk az EU, NATO és más nemzetközi szövetségi rendszerek adta keretek között, az egyéni és a tagok közös érdekeit egyensúlyba hozni.⁴⁴

Magyary Zoltánnak nyilván minden ország közigazgatása nemzeti volt, hiszen azt határokon belülinek tekintette. Az egyes országokban szerzett tapasztalatait próbálta összegyűjteni és az alapján megalkotni a magyar közigazgatást. Véleményem szerint kérdéses, hogy az Európai Unió tagjaként, mennyire lehet nemzeti egy tagállami közigazgatás. Tekintettel arra, hogy egyrészt az Európai Unió jogszabályok a jogforrási hierarchia csúcsán állnak, ezzel közvetlen befolyást gyakorolva a (magyar) közigazgatási jogra, másrészt a pénzügyi-gazdasági korlátok nagyban befolyásolják a nemzeti közigazgatás működését. Így a nemzeti közigazgatásról „dédeltetett álmunk” – a jelenlegi fiskális helyzet következményeként is – könnyen csak álom maradhat.

A második jelentéstartalom a nemzeti lét időbeni tartósságából fakad. A Magyary Program megalkotói szerint a magyar közigazgatás nem pusztán a ma élő közösség sorsának alakítója és kerete, hanem egy, az évszázadok alatt formálódott rendszer, ami elődeink öröksége. Ebből az elvből

⁴¹ Részlet Dr. Gál András Leventével – a korábbi, Jó Állam Fejlesztési Koncepció végrehajtásának összehangolásáért felelős kormánybiztossal – készített interjúból. Budapest, 2012. 10. 28.

⁴² Magyary Program 11.0 18. o.

⁴³ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 77. o.

⁴⁴ Magyary Program 12.0 5. o.

kiindulva pedig a jelen közigazgatás-fejlesztési intézkedései az eljövendő nemzedékek életére gyakorolnak majd jelentős hatást.⁴⁵ Meglátásom szerint a nemzeti teória megvalósítása, ez utóbbi jelentéstartalommal realisabb. Mint ahogy azt már a hatékonyság tárgykörénél kifejtettem, a Magyary Program visszanyúl a múlthoz, rögzíti a jelen elvárásait és továbbmutat az elkövetkező időszakokra.

4.2. A közigazgatás fogalma

Az a kérdés, hogy valójában mit is jelent a közigazgatás, egy külön dolgozat témája lehetne. Éppen ezért a Magyary Program szellemiségéhez igazítva szűken határozom meg, a fogalmat csak röviden tárgyalom. A Magyary Program legfontosabb célkitűzése a Jó Állam megteremtése, ezen belül pedig a *közjó* és a *közérdek* megvalósítása. Ezen értelmezés alapján pedig a közigazgatás, ezek megvalósításának az eszköze. „A közigazgatás a közérdek érvényesítése céljából, a közhatalom birtokában végzett tevékenység.”⁴⁶ mondja ki a Magyary Program és ezt azonosítja a Magyary Zoltán által leírtakkal, ami szerint „a közigazgatás az állam adminisztrációja” azaz „a közigazgatást úgy határozhatjuk meg, hogy az az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására.”⁴⁷ A közigazgatásnak meg kell fogalmaznia a társadalmi igényeket is, hiszen a közigazgatásban bekövetkező változások végső soron a társadalom tagjainak életére gyakorolnak jelentős hatást. A Magyary Program közigazgatás-fogalma nem utal a társadalmi elvárásokra, hiányzik a szociológiai megközelítés, pedig Magyary Zoltán *A közigazgatás és az emberek* című írásában arra világít rá, hogy a közigazgatásnak az elmélet magasságaiból vissza kell térnie az emberekhez, a közigazgatás és az emberek mai kapcsolatának valódi ismeretéhez. Így fejlődhet ki a közigazgatás új eszménye, amelyet a *közigazgatás eszményének* nevezhetünk.⁴⁸

⁴⁵ <http://www.jogiforum.hu/hirek/26089> (Letöltés ideje: 2012. 09. 18.)

⁴⁶ Magyary Program 11.0 19. o.

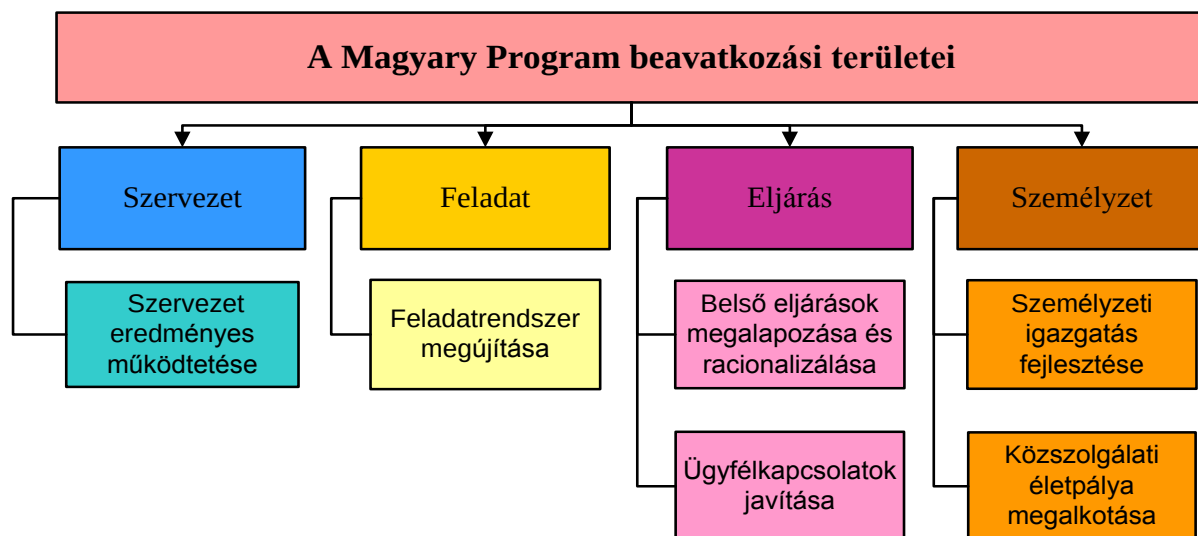
⁴⁷ Ereky István: A közigazgatás fogalmának meghatározásáról 1. Közigazgatás és önkormányzat. 1939. Idézi: Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Budapest 1942. 41. o.

⁴⁸ Magyary Zoltán - Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság. Tata 2009. 372. o.

5. A Magyar Program beavatkozási területei

A Magyar Program 4 területen jelöli ki a további szükséges intézkedéseket.

- A közigazgatási szervezetrendszer egyszerűsítése.
- A közigazgatási feladatok átláthatóbbá tétele.
- A közigazgatási eljárások egységesítése és egyszerűsítése.
- A közigazgatás emberi erőforrás menedzsmentje.



3. ábra: A Magyar Program beavatkozási területei⁴⁹

A Magyar Program egyik fő vállalkozása, hogy a közigazgatás szerteágazó kérdésköreit úgy tudja bemutatni, hogy ne legyen olyan felmerülő kérdés, cél vagy intézkedés, amit ebben a négyes felosztásban nem lehetne elhelyezni.⁵⁰

Az említett 4 terület közül kettőt, a közigazgatási feladatokat és a személyzet témakörét emelem ki, és ezekkel foglakozom a továbbiakban részletesen. Céлом, hogy – bizonyos keretek között – átfogóan bemutassam a Magyar Program által leírtakat, és ezt összevessem Magyar Zoltán megállapításaival.

⁴⁹ 3. ábra: A Magyar Program beavatkozási területei, saját készítésű ábra a Magyar Program 11.0 20. o. alapján

⁵⁰ Folytatódik a közigazgatás fejlesztése – Magyar Program 12.0 Sajtóháttéranyag, 2012. augusztus 31.

6. A közigazgatás feladatai

A Magyar Program célja a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése. A Magyar Program szerint az alacsony hatékonyságú működés az esetek túlnyomó részében a hiányos feladatkiosztásra vagy annak helytelen értelmezésére vezethető vissza. A fogalom-meghatározás azért fontos, hogy a feladat telepítője (általában a vezető) a tisztviselő számára a legegyszerűbben tudja megfogalmazni az utasítást a feladat megoldására vonatkozóan. A Magyar Program rögzíti, hogy „az állami működés elemi egysége a feladat.”⁵¹ Továbbá ezt kibontja és meghatározza a kötelező és eshetőleges tartalmi elemeket is. Eszerint a feladat kötelező tartalmi elemei a következők: felelős, tárgy, határidő és forrás.

Eshetőleges tartalmi elemek azok, amelyek a feladat végrehajtásának körülményeit és annak hatékonyságát lényegileg befolyásolhatják. Így különösen: az adott feladat közreműködői, érintettjei, fedezete, előfeltétele, végrehajtási módja, az eljárás típusa és a cél meghatározása.

A feladatnak minden esetben kell, hogy legyen forrása, amelynek szintjei fontossági sorrendben, pontosan rögzítve vannak. Legmagasabb szinten áll az Alaptörvény, utána jönnek a nemzeti és nemzetközi jogszabályok, majd a stratégiai dokumentumok – ilyen többek között a Magyar Program is – a felsorolás végén pedig az előre nem tervezett, úgy nevezett vis maior áll. A feladatforrások pontos meghatározását a Magyar Program különösen fontosnak tartja azért, hogy a szükséges összhang, a feladatok egymásra épülése megvalósulhasson és a párhuzamos eljárások megelőzhetők legyenek.⁵²

6.1. Az állami feladatkataszter

A kormány célkitűzései közé tartozik, a közigazgatásban a közfeladatok teljes körű meghatározása és rendszerezése. A 2010 őszén indított munka célja egy olyan átfogó felmérés, alapvető közfeladatkaszter kialakítása, amelyre a stratégiai döntések és a jogalkotást támogató információrendszer épül. A feladatkaszter egyaránt szolgálja a végrehajtási szintű jogalkotást és a deregulációt.⁵³ Ezzel az állam a közfeladatok teljes körű meghatározására és rendszerezésére tesz kísérletet. A hatékony nemzeti közigazgatás megteremtéséhez alapfeltételnek tekinti, hogy a közigazgatás tudja, hogy milyen feladatokat határoznak meg a jogszabályok és a stratégiai dokumentumok.⁵⁴ Magyar Zoltán már 1942-ben arról írt, hogy a közigazgatás feladatköre mennyiségi és minőségi

⁵¹ Magyar Program 11.0 29. o.

⁵² Magyar Program 11.0 29. o.

⁵³ <http://ktk.uni-nke.hu/index.php/hu/befejezett-projektek/271-feladatkaszter> (Letöltés ideje: 2012. 10. 16)

⁵⁴ Magyar Program 11.0 30. o.

szinten is a feladatok hosszú sorára szélesedett ki. A közigazgatás emiatt átlépte a csak impériummal végezhető hatalmi igazgatás korlátait. Már nem csak szükségképpen, hanem célszerűségi szempontok alapján is bizonyos területeket a tevékenységi körébe soroltak.⁵⁵ A feladatok kiszélesedése miatt szükséges azok rendezése, átláthatóbbá tétele.

A kataszter ágazatcsoportonként, ágazatonként valamint alágazatonként, tevékenységcsoportonként – típus, tevékenység altípus és intézkedés – felépítésben tartalmazza, a valamennyi jogszabályban, stratégiai dokumentumban és közjogi szervezetszabályozó eszközben rögzített állami feladatot. Megjelöli a feladat pontos forrását, a felelős szervezetet és személyt, az együttműködés formáját és az együttműködő szerveket, továbbá a feladat ellátását garantáló költségvetési helyet és a végrehajtás határidejét.⁵⁶

A feladatkataszter felépítése	
1. az állami feladat megnevezése	Ágazat
	Alágazat
	Szakterület
	Feladatcsoport
2. a feladat felelőse	Szervezet
	Személy
3. a feladat forrása	Jogszabály
	közjogi szervezetszabályozó eszköz
	stratégiai dokumentum
	Egyéb
4. a feladat típusa	Típus
	Altípus
5. az együttműködés	együttműködő szervezet
	együttműködés típusa
6. a költségvetési hely	
7. az időbeli hatály	

4. ábra: A feladatkataszter felépítése⁵⁷

⁵⁵ Magyary Zoltán: A mai közigazgatás lényege és feladatköre In: Közigazgatás-tudományi antológia. Szerk. Lőrincz Lajos. HVG-ORAC, Budapest 2007. 353. o.

⁵⁶ Magyary Program 12.0 38. o.

⁵⁷ 4. ábra: A feladatkataszter felépítése, saját készítésű ábra a Magyary Program 12.0 38. o. alapján

A Magyary Program 11.0 2011 végére tervezte a közfeladat-kataszter létrehozását. A Nemzeti Közszerzőgálati Egyetemet 2011 márciusában kereste meg a KIM azzal a kérésse, hogy az állami feladatkataszter feltöltéséhez szakmai segítséget nyújtson. A Közigazgátás-tudományi Kar mintegy 200 hallgatója vett részt a rendszerezésben és 2012. május 4-ére valamennyi munkacsoport végzett a kijelölt feladattal.⁵⁸ A Magyary Program 12.0 már beszámol az eredményekről. Az előre elkészített módszertan alapján, mintegy 8000 jogszabály, stratégiai és szervezeti dokumentum által rögzített állami feladatot rendszereztek. A teljes kataszter így közel 30 000 feladatot és 250 000 adatot tartalmaz. A Magyary Program alkotói szerint a jövőben erre tekintettel megalapozottabban lehet tervezni mind a költségvetést, mind az egyes átszervezéseket.⁵⁹

Magyary Zoltán 1932-ben, *A magyar közigazgátás tükre* című művében már kísérletet tett a közigazgátás feladatainak számba vételére. Ez a gyűjtemény mintegy 9850 tételt tartalmazott és minden feladathoz hozzárendelte a hatályos jogszabályi rendelkezést és az eljáró közigazgátási szervet. Az elmúlt évtizedben is voltak ugyan kísérletek, amelyek közül érdemes kiemelni, hogy 2007-ben készült egy külsőre igényes anyag és honlap, de a tartalmi egyenetlensége okán, az nem tekinthető valódi felmérésnek.⁶⁰ A Magyary Program szerint a közfeladatok teljes körű meghatározása és rendszerezése egy olyan régi adósság volt, amelyet pótolni kellett, ezzel is folytatva a Magyary Zoltán által megkezdett munkát.

6.2. A jogrendszer „megtisztítása”

A jogbiztonság és hatékonyság elérése végett a Magyary Program keretében kerül sor a hatályos központi joganyag meghatározott jogterületeinek áttekintésére. Ez a munka lehetővé teszi a joganyag mennyiségének a csökkentését, az adminisztratív terhek mérséklését, a meglévő ellentmondások kiküszöbölését, valamint az egyéb tartalmi jogtisztítást.⁶¹ Reményeink szerint tehát a dereguláció ahhoz nyújthat segítséget, hogy átlássuk a jogszabályi rengeteget. Ennek a mechanizmusnak a – Magyary Program szerint – 2013 második félévére meg kellene valósulnia, de ez a nagyszabású munka kisebb csúszással halad.⁶²

A létrejött deregulációs csoport először csak *formai jogtisztítást* végez. Ez azt jelenti, hogy első lépésben a jogszabályok közül kiválogatják a részben vagy egészben süükségteleneket és ezáltal a jogszabályok mennyisége csökken. A hatályos joganyag így nem változik, de figyelemmel a

⁵⁸ <http://ktk.uni-nke.hu/index.php/hu/befejezett-projektek/271-feladatkataszter>

⁵⁹ Magyary Program 12.0 38. o.

⁶⁰ Magyary Program 11.0 30. o.

⁶¹ Magyary Program 11.0 32. o.

⁶² Magyary Program 12.0 39. o.

megfeszített jogalkotási munkára, a törvények esetében már az új szabályozások alkalmával kell sort keríteni mind a formai, mind a tartalmi jogegyszerűsítésre.⁶³

Mindezek mellett a Magyar Program fontosnak tartja, hogy a teljes jogszabályi redukció után évente sor kerüljön a jogalkotási folyamatba épített *technikai deregulációra*, tehát a már végrehajtott vagy párhuzamos jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezése megtörténjék. A joganyag áttekintése során kiemelt jelentőséget élveznek az ügyfeleket érintő eljárási, és az ügyintézés egyszerűsítését célzó kódexek. Így különösen:

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény,
- a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény,
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény,
- az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény,
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény.⁶⁴

A Magyar Program 12.0 a jogi dereguláció mellett, a stratégiai deregulációt is tartalmazza. Ennek a lényege, hogy 2012. december 31-ig felül kell vizsgálni az érvényben lévő stratégiákat és programokat. Magyarország jelen állapotában kulcsszónak kell tekinteni a jogi dereguláció fogalmát és alapvető követelménynek az érdemi jogi dereguláció minél gyorsabb bekövetkezését. A jogalkalmazók számára kifejezetten lényeges a meglévő jogszabályok egyszerűsítése, terjedelmi csökkentése, tartalmi közérthetőségének javítása.⁶⁵

6.3. A közigazgatás átfogó feladatai a Magyar Program szerint

A Magyar Program néhány közigazgatással szemben támasztott kiemelt elvárást, mint átfogó feladatot jelenít meg. Ezek a következők:

- az elektronikus közigazgatás kiterjesztése,
- az adminisztratív terhek csökkentése,
- az esélyegyenlőség biztosítása,
- az elszámoltathatóság megteremtése és a korrupció felszámolása,
- a kezdeményező kommunikáció megteremtése: konzultáció, partnerség, befogadás.⁶⁶

⁶³ Magyar Program 11.0 33. o.

⁶⁴ Magyar Program 11.0 32. o.

⁶⁵ <http://www.felsofokon.hu/jogalkotas-es-parlament/2012/06/26/parlament-kezeben-magyarorszag-eselyei-jogi-deregulacio-a> (2012. 10. 16.)

⁶⁶ Magyar Program 11.0 36-37.o.

6.3.1. Az elektronikus közigazgatás

Az elektronikus közigazgatás kezdeti alapjait a különböző folyamatmodellezések adták. Magyary Zoltán és tanítványai több kézzel rajzolt ábrát is készítettek, amellyel az ügyviteli feladatok egyszerűsítését kívánták elérni. Ilyen rajzot készítettek például a községi lakos pótlásra szoruló névváltoztatási ügyének vázlatos menetéről vagy a budapesti magánépítkezési ügyek intézésnek egyszerűsítéséről.⁶⁷ Ezáltal a folyamatokat egyszerű elemekre lehetett bontani, az informatika megjelenésével pedig lehetőség nyílt arra, hogy ezeket felgyorsítsák és így az ügyintézés egyszerűsödjék.

A közigazgatás hatékonyságának elérése végett a Magyary Program fontos, de nem önálló része az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése és minőségének javítása. Fontos követelmény az ügyfelek és a tisztviselők tehermentesítése, valamint az eljárások gyorsabbá és egyszerűbbé tétele. Az e-közigazgatás a közszféra kapcsolatrendszerének tudás alapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jelleg újraszervezését jelenti, az infokommunikációs technológiai alkalmazások használata révén.⁶⁸

Az e-közigazgatás a közigazgatás-fejlesztés olyan szegmense, amely szinte minden területen feltűnik. Általános vélekedés, hogy a közigazgatás működésében az informatika legújabb eredményeinek az alkalmazása további, forradalmi változásokat hozhat. Egyrésztől kiteljesítheti az elektronikus ügyintézés lehetőségét, másrésztől lehetővé teheti az állampolgároknak az állam a működésébe való nagyobb beleszólást.⁶⁹

Jelenleg még rendkívül megosztott az e-demokrácia lehetőségeinek megítélése. Az e-demokrácia lényege abban áll, hogy a közvetett, képviseleti demokráciából továbblépve, az új infokommunikációs hálózatok és szolgáltatások révén, elektronikus módon elvileg minden állampolgár közvetlenül a politikai közösség része lehessen.⁷⁰ Sokan minden problémára megoldást jelentő csodaszernek tekintik, mások pedig utópisztikusnak és távolinak tartják, amelybe jelenleg még sürgősségű energiát és pénzt fektetni. Az igazság valószínűleg a két megközelítés között van. A hazai és külföldi példák sora bizonyítja, hogy az informatika, az internet segítségével számos olyan lehetőség adódik, amely körültekintő végrehajtással nagymértékű minőségi javulást jelenthet.⁷¹

⁶⁷ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 553-554. o.

⁶⁸ Budai Balázs Benjámin: E-közigazgatás axiomatikus megközelítésben Ph.D. doktori értekezés. PTE ÁJK, Pécs 2009. 14. o.

⁶⁹ Magyary Program 12.0 41. o.

⁷⁰ Fülöp Péter: E-önkormányzat, illúzió vagy realitás? In: Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 3. Szerk.: Fábíán Adrián „Jövő közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2011. 253-264. o.

⁷¹ Budai Balázs Benjámin - Tózsza István: E-közigazgatás. Debreceni Egyetem Agrárjogi és Vidékfejlesztési Kar, Debrecen 2007. 74. o.

A Jó Állam fórumra beérkezett javaslatok alapján az e-közigazgatás vonatkozásában az alábbi három állampolgári igény fogalmazódott meg:

1. elektronikus ügyintézés,
2. elektronikus adatkikérési és tájékoztatási lehetőség,
3. egyablakos rendszerben, kellő felhatalmazással, ellenőrzés mellett a közigazgatás teremtsen átjárást saját adatbázisai között.⁷²

Tapasztalatom alapján a határozott véleményem az, hogy a közigazgatáson belül az elektronikus ügyintézés lehetősége vagy kifejezett kizárólagossága egyre több területen adott, azonban ahelyett, hogy ez egyszerűsítene és gyorsítaná a folyamatokat, inkább lassító és – olykor – bosszantó tényezőként hat.

Az elektronikus közigazgatás megteremtése célként a Magyar Program keretében is megjelenik, annak tényleges megvalósítása érdekében a kormányzat már korábban létrehozta az *Elektronikus Közigazgatás Operatív Programot*. Ennek célja, a közigazgatás és igazságszolgáltatás működésének, folyamatainak, eljárásainak és szolgáltatásainak az infokommunikációs technológiát kihasználó modernizáció elérése.⁷³

A Magyar Program 12.0 az e-közigazgatás körében tárgyalja a *Nemzeti Egységes Kártyarendszer* (továbbiakban: NEK) bevezetését. Ennek lényege, hogy egységesítik az állam által kibocsátott okmányokat, így a polgárok a jelenleginél kevesebb igazolvánnyal, kártyával rendelkeznek majd, valamint egy kártyával több helyen is azonosíthatják magukat. A NEK megalkotásával olcsóbbá és egyszerűbbé válhat az okmányok igénylési folyamata is. Azt tervezik, hogy, az érintett okmányok között lesz többek között a személyazonosító igazolvány, a jogosítvány, a diákigazolvány, a taj-kártya, a kormánytisztviselői kártya és az állami intézmények belépői is. Az egységesítés azonban az útlevelet nem érinti. A NEK megvalósításának első lépése az új típusú diákigazolványok kiadása.⁷⁴

⁷² Magyar Program 12.0 41. o.

⁷³ Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 8. o.

⁷⁴ <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/egyuttmukodes-a-nemzeti-egyseges-kartyarendszer-es-a-budapesti-elektronikus-jegyrendszer-kozott> (Letöltés ideje: 2012.10.20)

6.3.2. Az adminisztratív terhek csökkentése

A közigazgatás különböző területein fontos a folyamatokat jelentősen bonyolító mechanizmusok egyszerűsítése és az átláthatatlan eljárások megszüntetése. Ezek révén válik lehetővé mind a közigazgatás ügyfeleinek, mind a személyzetének és szervezetének tekintetében az adminisztratív terhek csökkentése.⁷⁵ E témával bővebben, az általam nem tárgyalt eljárási részben foglalkozik a Magyary Program.

6.3.3. Az esélyegyenlőség biztosítása

A kormány elkötelezett az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód a közigazgatás egészét érintő és tényleges megvalósítása iránt. Ennek alátámasztására a Magyary Program 12.0 az alábbi két példát emeli ki.

- Az országgyűlés elfogadta a 2011. évi CLXXIV. törvényt, amely a korábban központi hivatalként megszervezett *Egyenlő Bánásmód Hatóság* részére autonóm jogállást biztosít,
- Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség elveinek integrálása a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szövegébe.⁷⁶

6.3.4. Az elszámoltathatóság megteremtése és a korrupció felszámolása

Mindezek mellett a Magyary Program a korrupció visszaszorítását is célul tűzte ki. „A korrupció a kormányzást és a társadalom egészének szövetét pusztító betegség, s ahogy a betegségek ellen is állandóan küzdenünk kell, úgy a korrupcióval szemben sem adhatjuk meg magunkat soha.”⁷⁷ Korrupció alatt valamilyen előny nyújtását értjük, kedvezőbb bánásmódért, amelynek egyik típusa, a közigazgatási korrupció. Ez hátráltatja a fejlődést, aláássa a jogállami és demokratikus alapelveket, értékeket.⁷⁸ Éppen ezért a kormány 2012. március 28-án elfogadta, és április 6-án közzétette a *Korrupció Megelőzési Programot*, amelyet 2 év alatt kívánnak megvalósítani és fő iránya, hogy a jövőben a hangsúly a megelőzésre kerüljön.⁷⁹

⁷⁵ Magyary Program 11.0 36. o.

⁷⁶ Magyary Program 12.0 45-46. o.

⁷⁷ A kormány korrupció megelőzési programja. KIM 2. o.

⁷⁸ Magyary Program 11.0 37. o.

⁷⁹ Magyary Program 12.0 46.o

6.3.5. A kezdeményező kommunikáció megteremtése

A Magyar Program szerint a kommunikáció egy, a hatékonyságot egyre jelentősebb mértékben meghatározó feladatrendszer. Fontosnak tartja, hogy a közigazgatás megfeleljen a kor elvárásainak, kellőképpen tudja képviselni álláspontját, az embereket pedig belevenni az őket érintő döntések meghozatalába.⁸⁰ Ennek érdekében indultak el az állampolgári konzultációk.

- Alkotmányozással kapcsolatos nemzeti konzultáció – 2011. március és április.
- Szociális kérdésekkel kapcsolatos nemzeti konzultáció – 2011. május és június.
- Gazdasági kérdésekkel kapcsolatos nemzeti konzultáció – 2012. július és augusztus.

A konzultációk mellett az állampolgároknak lehetőségük van a Jó Állam Fórumon szabadon megfogalmazni az ötleteiket, javaslataikat.⁸¹ A *Magyar Közigazgatás* fűlszövegében olvastam az alábbi idézetet és ezen a ponton, megfelelő szavak híján, Platón gondolataiba burkolózom.

„Az athénieket én is, mint a többi görög, bölcsnek tartom. Azt látom mármost, hogy amikor tanácsba gyűlnek össze, ha a városoknak a házépítések ügyében kell intézkednie, akkor az építőmestereket hívatják, hogy az építkezésekre vonatkozó tanácskozásban részt vegyenek, ha pedig hajóépítésről van szó, akkor a hajóépítőket; és így járnak el, minden más dologban is, amiről úgy gondolják, hogy megtanulható. ...Amikor azonban államügyről kell tanácskozni, akkor felállhat és tanácsot osztogathat nekik az ács éppúgy, mint a kovács, a cipész, a kereskedő, a hajótulajdonos, gazdag és szegény, előkelő és pór, és ezeknek nem hányja senki a szemére, úgy, mint az előzőeknek, hogy noha sehol sem tanulták és senki ebben tanítójuk nem volt, mégis megpróbálnak tanácsot adni. Nyilván azért, mert (az athéniek) úgy tartják, hogy ezek a dolgok nem taníthatók.”⁸² Ehhez csak annyit tennék hozzá, hogy nyilván nem csak az athéniek tartják így.

6.4. Magyar Zoltán által megjelölt feladatok vs. Magyar Program feladatai

Magyar Zoltán meghatározása szerint a közigazgatás egész működése abból adódik, hogy milyen feladatokat tart fontosnak, amelyek megoldására vállalkozik, valamint, hogy melyek megoldására kénytelen vállalkozni. „A terület, az emberek és a gazdasági lehetőségek minden államban és korban mások. A közigazgatás feladatait csak ezeknek a tényezőknek, mint koordinátáknak, a segítségével

⁸⁰ Magyar Program 11.0 37.o.

⁸¹ Magyar Program 12.0 47.o.

⁸² Platón, Protagoras. 319. B-320. Idézi: Magyar Zoltán: Magyar Közigazgatás. Budapest 1942. 1. o.

lehet időről-időre megállapítani” – írja Magyary, majd megjelöli a korabeli nemzetközi standardnak is megfelelő legszűkebb közigazgatási feladatokat.⁸³

1. Községi szervezet, kellő teljesítőképességgel.
2. Utak, közlekedés biztosítása.
3. Annak biztosítása, hogy mindenkinek legyen munkája, és mindenre legyen is munkaerő.
4. A munkaerő fenntartása, társadalombiztosítás.
5. A gazdasági élet állami irányítása.
6. Táplálkozás, lakás, ruházat biztosítása.
7. A közegészségügy fejlesztése.
8. A közoktatás, tudomány, művészet fejlesztése.
9. Rendészet.

Rögzíti azt is, hogy vannak feladatok, amelyek kikényszeríthetők és elkerülhetetlenek, azonban vannak, amelyek fakultatívak és abból az állam tetszése szerint válogathat.⁸⁴ A XXI. században a Magyary Zoltán által tárgyalt közigazgatási feladatok már, mint célok megfogalmazódnak ugyan, de annak nagy részét, az Alaptörvény tartalmazza. Példának okáért:

- *lakhatás biztosítása*: „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”⁸⁵
- *munkahely biztosítása*: „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”⁸⁶

A Magyary Program nem ismétli meg ezeket és nem is utal sem az Alaptörvényre, sem Magyary Zoltán – fenti – kilenc pontjára. Igaz, a szolgáltató közigazgatás folyamatos térhódítása közepette lehetetlen lenne egy hasonló felsorolást készíteni, hiszen a társadalmi szinten jelentkező problémák sem határozhatók meg előzetesen.⁸⁷ A tankönyvek szerint a közigazgatás feladatai a hatalomgyakorlás és a közszükségletek kielégítése. Ez alapján megkülönböztetünk utasító (beavatkozó) és szolgáltató közigazgatást. A modern államban egyszerre van jelen mind a kettő.⁸⁸ A Magyary Program feladatkitűzései követik a kor követelményeit, ugyanakkor több helyen inkább jól hangzó jelszavaknak lehet ezeket tekinteni. Tény, hogy a Magyary Program is egy gazdaságilag determinált időszakban próbál a közigazgatás kihívásaival szembenézni, azt azonban remélem, hogy feladatainak nem csak töredékét lesz képes megvalósítani és ebben a tekintetben nem lesz követője

⁸³ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 174. o.

⁸⁴ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Budapest 174. o.

⁸⁵ Alaptörvény XXII. Cikk

⁸⁶ Alaptörvény XII. cikk (2)

⁸⁷ Fábíán Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. 23. o.

⁸⁸ Günter Püttner: Verwaltungslehre. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1942. 35. o.

elődjének. Egy elkeseredett pillanatában ugyanis Magyary azt írta, hogy számos javaslata közül csak a közigazgatási gyakorlati vizsgára vonatkozó javaslata valósult meg.⁸⁹

A cél – mint már említettem – a *hatékony nemzeti közigazgatás* megteremtése. Ennek elérése érdekében, meghatározott intőintervallumban az egész Magyary Program megvalósítását tartom a feladatnak. Talán csak ennek a beavatkozási területnek az elnevezése nem a legmegfelelőbb, hiszen feladat a gyorsabb hatósági eljárás megvalósítása, a szervezet egyszerűsítése és az életpályamodell valóra váltása is, és nem csak a feladatkataszter létrehozása, a jogi dereguláció elvégzése vagy éppen az e-közigazgatás megteremtése.

7. A közszolgálat a közigazgatásban

A szolgálat először a magyar állam területén a király szolgálatát jelentette és ezen az alapon nevezte magát a nemesség *servientes regisnek*. Erre utal a szolgabíró elnevezés, akik a király szolgálóinak, a királyi servienseknek a bírói voltak és később ez az egész nemzet szolgálatát jelentette, amelyet a Szentkorona jelképezett.⁹⁰ A közszolgálati megbízás sokáig nem jelentett mást, mint hatalmat és annak kijáró tiszteletet, de nem járt fizetéssel vagy más ellenszolgáltatással. A közszolgálat tehát *nobile officium*⁹¹ volt, amelyet úgy láttak el, hogy megélhetésük másként volt biztosított, például saját birtokaik révén, amelyen gazdálkodtak vagy papok, püspökök voltak és a javadalmaikat élvezték. Egészen 1848-ig minden hatalom és jog a fölbirtokban gyökerezett, eleinte még a járások székhelyei is azokban a községekben voltak, amelyekben a szolgabírákká megválasztott földesurak laktak. A közszolgálati alkalmazás azonban nem maradhatott meg mellékfoglalkozásként. Zömmel az abszolút államokban kezdtek el az uralkodók főfoglalkoztatású alkalmazottakat dolgoztatni, akiket élethosszig alkalmaztak és javadalmaztak. Ez tette lehetővé a munkamegosztás szervezését és az egyes ügykörökben a tapasztalat és szakértelem megszerzését. A hivatásos közszolgálat az alkalmazottaknak nem csak a munkaerejét, hanem egész egyéniségét igénybe kívánta venni.⁹²

A közszolgálat Magyary szerint a köznek, azaz mindenkinek, válogatás (megkülönböztetés) nélküli szolgálatát jelenti. Egyúttal olyan szabályos szolgálatot, amely az ember életének rendes berendezésévé válik, amelyre az emberek számíthatnak.⁹³ A közigazgatásban azonban nem csak hivatásos közszolgálat létezik. Mellette még két rendszert emel ki Magyary Zoltán: a kötelező

⁸⁹ Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. In: Államszerep válság idején – Magyary Zoltán emlékkötet. Szerk.: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia. CompLex, Budapest 2010. 29. o.

⁹⁰ Iváncsics Imre – Tóth József: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről. Pécs, 2011. 1. o.

⁹¹ Jelentése: nemes kötelesség, fizetés nélküli tisztség.

⁹² Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 129. o.

⁹³ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 131. o.

közzszolgálatot, amely az állampolgárokat a törvények erejénél fogva terhelő szolgálati kötelezettség. Ennek iskolapéldája a kötelező katonai szolgálat. A második típus a magánjogi illetve munkajogi szerződéssel vállalt szolgálat, amelynek lényege például a tisztviselők munkaerejének biztosítása a különböző érdekképviselői vagy gazdasági igazgatási szerveknél.⁹⁴

Manapság a közigazgatási közzszolgálat alatt az állami szektor (tehát nem csak a közigazgatás) személyi állományát szokás érteni, akik speciális közjogi foglalkoztatotti jogviszonyban látják el feladataikat, illetve gyakorolják hatásköreiket.⁹⁵

7.1. A közigazgatás személyi hatóköre a Magyar Programban

Mit gondol, miért van az, hogy a jogász képzettségűek aránya egyre csökken a közigazgatás személyzetében?

„Az arányok eltolódása a közigazgatás feladatrendszerének átalakulása miatt van. A jogalkalmazás egyszerűsödik, ugyanakkor egyre több (pl. országimázs) és mélyre ható (pl. hatásvizsgálat) feladatot lát el a közigazgatás.”⁹⁶

/Dr. Gál András Levente/

„Minden organizáció emberek tervszerű összefogásából áll közös feladatok megoldására. A közigazgatás szervezetében kiváló jelentősége van annak, hogy kik azok az emberek, akikből a szervezet alakul és azokat milyen kapcsolat fűzi a közigazgatáshoz”⁹⁷

A Magyar Program által érintett személyi állományba tartoznak a közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők – a rendőrök és katonák – vagyis a fegyveres és hivatásos szolgálatban állók. A személyzet fogalmába továbbá beletartozik mindenki, aki bármilyen jogviszony keretében a közigazgatás számára rendszeres munkát végez. Ez alapján megállapítható, hogy a fogalomba nem tartoznak bele a közalkalmazottak (tanárok, egészségügyi dolgozók stb.) hiszen a Magyar Program csak államigazgatással és így a kormánytisztviselőkkel foglalkozik. A Magyar Program személyzetre vonatkozó tervezésénél figyelembe kell venni, hogy a személyi állomány folyamatosan átalakul, mind az összetételében, mind a képességeiben. Példa erre, hogy a diplomával rendelkező közigazgatási személyzetben a jogi képzettségűek aránya évről-évre csökken, míg a közgazdasági-

⁹⁴ Magyar Zoltán: Magyar Közigazgatás. 135. o.

⁹⁵ Fábán Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. 25. o.

⁹⁶ Részlet Dr. Gál András Leventével – a korábbi, Jó Állam Fejlesztési Konceptió végrehajtásának összehangolásáért felelős kormánybiztossal – készített interjúból. Budapest, 2012. 10. 28.

⁹⁷ Magyar Zoltán: Magyar Közigazgatás. 129. o.

pénzügyi diplomával vagy éppen az egészségügyi-szociális oklevéllel rendelkezők köre egyre bővül.⁹⁸

7.2. A személyzeti politika meghatározása

Személyzeti politika alatt olyan alapelvek, célok kidolgozását, meghatározását és kidolgozását értjük, amelyek determinálják az adott állam közigazgatásában foglalkoztatottak létszámát, munkájának minősítését, előmenetelét, díjazását, felelősségi alakzatait és elbocsátásának feltételeit. Továbbá ezáltal születik meg az egész közigazgatás jellege és arculata. A közigazgatási személyzeti politika magában foglalja még a közigazgatás személyi állományának alkalmazását érintő emberi erőforrás gazdálkodási megoldásokat is.⁹⁹

A közigazgatási személyzeti politika kidolgozása és megvalósítása a kormányzat feladata. Természetesen megvalósulhat személyzeti politika egy adott szerven belül is, de ez csak az általános személyzeti politika olvasatában értelmezhető és kivitelezhető.¹⁰⁰ A fentiekkel kapcsolatban Magyary Zoltán véleménye az, hogy a személyzeti kérdés minden szervezetben nagy jelentőséggel bír. A közigazgatásban a fontossága azonban attól nagyobb, hogy a közigazgatási szervezet igen nagy. Magyary Zoltán meghatározásában a személyzeti politika teendője kettős. Egyfelől össze kell egyeztetni a közszolgálatban érdekelt három tényező érdekeit: az állam, az alkalmazottak és a közönség érdekeit. Utóbbi az, aki a közigazgatás költségeit viseli. Másfelől teendője még, a személyzet kérdéseinek olyan intézése, amely annak teljesítményét állandóan az elérendő legmagasabb színvonalon tartja, magyarán az eredményesség megvalósítása.¹⁰¹

A Magyary Program 11.0 szerint, a kormányzati személyzeti politika két részre tagolódik: *személyügyi igazgatásra* és a *közszolgálati életpályára*.

⁹⁸ Magyary Program 11.0 42. o.

⁹⁹ Linder Viktória: Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Ph.D doktori értekezés, DE ÁJK, Debrecen, 2010.

¹⁰⁰ Fábián Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. 29. o.

¹⁰¹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 425. o.

7.3. A személyzeti igazgatás, az irányítás és a vezetés

Az igazgatás fogalmát tekintve nincs egységes nézet a közigazgatás-tudományban. A magam részéről elfogadom és követem a helyi Közigazgatási Jogi Tanszék nézeteit, amely Szamel Lajos¹⁰² meghatározásával ért egyet. Eszerint az igazgatás a döntésig terjed (döntés előkészítése), illetve a döntést követi (döntés kivitelezése). Tehát a döntéshozatal az igazgatási tevékenység körén kívül esik, a döntést a vezetés és/vagy az irányítás hozza meg.

Leszögezhetjük tehát, hogy az igazgatás, irányítás és a vezetés nem szinonim fogalmak. A fejtegetésekben odáig juthatunk, hogy az *igazgatás* azonos a szervezéssel. „Igazgatni annyi jelent, mint szervezni.”¹⁰³ Ehhez képest az *irányítás* lényege az, hogy a közigazgatási szervek között fennálló jogviszony keretében a fölérendelt szerv meghatározó befolyást gyakorolhat az alárendelt szerv működésére.¹⁰⁴ A *vezetés* pedig tartalmát tekintve hasonló, mint az irányítás, de a befolyás itt szerven belül érvényesül. Más megközelítésben a vezetés bizonyos személyi adottságokhoz, vagy körülményekhez kötött képességet is jelent.¹⁰⁵

A Magyar Program nem tisztázza az elméleti háttérrel, a tárgyalt fogalmakat nem használja következetesen, összekeveri, néha szétválasztja, olykor azonban szinonimaként használja őket. Például azt írja, hogy az irányítási, rendszerszintű megközelítés a személyzeti igazgatással egyenlő. Másutt a személyzeti igazgatás kulcselemének tekinti a vezetői képességeket, a vezetéset. A Magyar Program 12.0 pedig kifejezetten a személyzeti igazgatás témakörén belül tárgyalja a rendszerirányítást.

„A közigazgatási személyzetpolitika alapja a legalább középtávra szóló személyzetfejlesztési stratégia.”¹⁰⁶ Konkrétan ilyen elnevezésű stratégia nincs, de a Magyar Program személyzetpolitikai koncepciója így is felfogható. E közszolgálati gondolkodás első lépéseként pedig új szabályozás született.

Az Alaptörvény 17. cikk (5) bekezdésében foglaltak alapján – „A kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza” – az Országgyűlés megalkotta az egységes szabályozást, a közszolgálati

¹⁰² Szamel Lajos: (1919-1998) 1950-től 1997-ig oktatott a Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán közigazgatási jogot. Főbb művei: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1957; A jogforrások. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1958; Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1963; A magyar közigazgatás-tudomány. MTA, Budapest 1974; Az államigazgatás felelősségi rendszere Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1986; Az állampolgári szabadságjogok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1987; A közélet tisztaságáról Kossuth, Budapest 1969; A korrupció, a protekció és a többi... Kossuth, Budapest 1989.

¹⁰³ Fábián Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. 65. o.

¹⁰⁴ Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet. 42. oldal

¹⁰⁵ Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Zweitausendeins, Neu Isenburg 2005. 179. o. Idézi: Fábián Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. 77. o.

¹⁰⁶ Magyar Program 11.0 43.o.

tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényt.¹⁰⁷ A korábbi köztisztviselői törvényt hatálybalépésétől kezdődően közel nyolcvanszor módosították, ez átlagosan évi 4-5 módosítást jelentett.¹⁰⁸ A magyar törvényhozó egyik adóssága volt az egységes közszolgálati kodifikáció, amit két körülmény tett aktuálissá. Egyrészt, hogy Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása után felmerült a közszolgálat európai normákhoz történő igazítása, másrészt a régi szabályozás áttekinthetatlenné és ellentmondásossá vált.¹⁰⁹

„A hatékony közigazgatási személyzetpolitika további feltétele a központi koordinációs szint kiépülése.”¹¹⁰ Ezen a szinten kell összehangolni a minisztériumok, önkormányzatok és egyéb szervek személyzeti tevékenységét és meghatározni a személyzetpolitikai elveit. Magyar Zoltán szerint fontos, hogy legyen egy *szellemi centrum*, amit a Magyar Program is követ azzal, hogy lényegesnek tartja egy úgy nevezett *rendszerirányító központ* kialakítását. Ennek a feladatául szánja, hogy megrajzolja az irányokat, kialakítsa az egységes elveket és garantálja ezek megvalósulását. Mindez azért fontos, hogy a közigazgatási személyzetpolitika többszereplős irányítása és az ágazati érdekek ne gátolhassák az egységes közigazgatási politika kialakulását.¹¹¹ A személyzeti irányítás érdekében a következő központokat építette ki az új törvény:

- stratégiai központ, (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium)
- módszertani központ, (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium)
- „önbecsülési központ”, (Magyar Kormánytisztviselői Kar)
- képzési Központ. (Nemzeti Közzolgálati Egyetem)¹¹²

„A személyi igazgatás kulcskérdése a megfelelő munkáltatói képesség: az állam s annak részeként az egyes munkáltatók milyen színvonalú személyzetpolitikát folytatnak.”¹¹³ Egy adott szervezet hatékonysága nem csupán az ott dolgozók egyéni teljesítményétől függ, hanem fontos, hogy a vezető a megfelelő képességek és jogosítványok birtokában legyen. Éppen ezért 2011 szeptemberében a KIM közrebocsátott egy úgy nevezett *munkáltatói mátrixot*, amely összefoglalja a személyi állományra vonatkozó munkaszervezési és vezetési-irányítási rendszert.¹¹⁴ A XX. század közepén az amerikai Herbert Simon¹¹⁵ is kimutatta, hogy a szervezet hatékony működése minimum 50%-ban a vezetésen múlik.¹¹⁶

¹⁰⁷ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény preambuluma

¹⁰⁸ Magyar Program 11.0 43. o.

¹⁰⁹ Horváth István: Diagnózis és terápia. Doktori értekezés. PTE ÁJK, Pécs 2006. 20. o

¹¹⁰ Magyar Program 11.0 43. o.

¹¹¹ Magyar Program 11.0 43. o.

¹¹² Magyar Program 12.0 57. o.

¹¹³ Magyar Program 11.0 44. o.

¹¹⁴ Magyar Program 11.0 44.o.

¹¹⁵ Simon Alexander Herbert (1916-2001), Nobel díjas, amerikai politológus, pszichológus és közgazdász. Közreműködött a mesterséges intelligencia felfedezésében. Doktori disszertációjának témája a közigazgatási viselkedés

Ezt az elvi vonalat követte maga Magyary Zoltán is: szervezet eredményességének legfontosabb tényezőjeként a főnököt jelölte meg. Véleménye szerint a kiválasztásnál a legnagyobb gondot a főnöki állások betöltésére kell fordítani. A hibákat, amiket egy rossz vezető kiválasztása okoz, nem lehet ellensúlyozni még az alárendeltek jó kiválasztásával sem.¹¹⁷ Márpedig „minden szervezeti és eljárási reform attól függ, hogy mennyit érnek a tisztviselők.”¹¹⁸ A vezető felelős a szervezet működéséért, megilletik azok a jogok, amelyek egy adott szerv vezetéséhez kapcsolódnak és terhelik az ezzel összefüggő kötelezettségek is.¹¹⁹ A vezető pedig annál jobb, minél inkább jellemzi a szervezetét a törvényesség és a hatékonyság.¹²⁰

7.4. A közszolgálati életpálya

A pedagógus életpályamodell részét képezi-e a Magyary Program által vázolt közszolgálati életpályának?

„Csak annyiban, hogy mint a közintézményi szervezetrendszer személyzeti része, így életpályájuk kidolgozása állami feladat.”¹²¹

/Dr. Gál András Levente/

Annak ellenére, hogy a Magyary Program nem vonatkozik a pedagógus életpályamodellre, mégis fontosnak tartom megemlíteni, hogy nem csak a kormánytisztviselők tekintetében jelenik meg az életpályamodell intézménye, hanem a tágabb értelemben vett közigazgatás személyzet tekintetében is.

A Jó Állam elvét leginkább az szolgálná, ha a stabil közjogi alapokon álló életpályák fejlesztése közös elvek és értékek mentén történne. Ennek képezheti alapját a több ponton is egymással érintkező életutak koordinált kiépítése. Ezáltal a teljes rendszerben megvalósítható lenne az

volt. Kutatásának fő célja a racionális emberi döntéshozatal és a döntések tanulmányozása volt. in.:<http://diva.library.cmu.edu/Simon/biography.html> (Letöltés ideje: 2012. 10.27.)

¹¹⁶ Simon A. Herbert: Proverbs of administration. Public Administration Review. Vol. VI. 1946. Idézi: Fábíán Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. 78. o.

¹¹⁷ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 429. o.

¹¹⁸ Magyary Program 11.0 42. o.

¹¹⁹ Fábíán Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. 67. o.

¹²⁰ Fábíán Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. 100. o.

¹²¹ Részlet Dr. Gál András Leventével – a korábbi Jó Állam Fejlesztési Koncepció végrehajtásának összehangolásáért felelős kormánybiztossal – készített interjúmból. Budapest, 2012. 10. 28.

átjárhatóság és a közös tudás mértéke sem csökkenne az adott munkahelyről való kilépéssel.¹²² Az érintett jogviszonyokat szabályozó törvények:

- a közszerolálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény,
- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgalati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény,
- a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény.

„Az összehangolás tárgyát képező három jogviszony fejlesztését önálló életpálya-modellek határozzák meg. A közös elveken és értékeken nyugvó életpálya-modell kialakításához a belépéstől a pályafutás lezárulásáig tartó életút-elemeket kell kialakítani, megteremtve az egyes ágazatok közötti többirányú mobilitás lehetőségét. Ugyanakkor a költségvetés teherbíró képességét figyelembe kell venni valamennyi életpálya-modellnél, különösen az előmeneteli és illetményrendszerek kialakításánál, méretezésénél és a bevezetés időbeli ütemezésénél.”¹²³

Az életpálya-modell kialakítása egy folyamat és bevezetésének legkorábbi időpontját 2013. január 1-jében határozták meg. A 2013. évi költségvetés tervezetében is szerepel „a közszférában foglalkoztatottak bérkompenzációja” alcímen járó „személyi juttatások”,¹²⁴ habár a nemzetgazdasági tárca korábban már több alkalommal is felhívta a figyelmet arra, hogy a gazdasági helyzet függvényében erre 2013-ban mégsem lesz pénz. Ennek folyományaként elképzelhető, hogy a Magyar Program harmadik kiadása már egy újfajta, szerényebb életpálya-modellről kínál majd.¹²⁵ Ezzel is halogatva az életpálya-modell legmarkánsabb elemének, az illetményrendezésnek a bevezetését.¹²⁶

A Magyar Program által rögzített életpálya-modell annyiban haladja meg az eddigieket, hogy ezek a jövőben nem egymás mellett, elszigetelten alakulnak majd, hanem meg kívánják teremteni a közös kapcsolódási pontokat annak érdekében, hogy a karrier ne csak egyirányú előmenetelt jelentsen, hanem az életutak közötti mozgást is szolgálja.¹²⁷ A Magyar Program szerint ezzel javítható a stabilitás és a hatékonyság.¹²⁸

¹²² A Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter előterjesztése a Kormány részére a közszerolálati életpályák összehangolásáról, Vezetői összefoglaló 3. o.

¹²³ A Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter előterjesztése a Kormány részére a közszerolálati életpályák összehangolásáról, Vezetői összefoglaló 3. o.

¹²⁴ T/7655.számú törvényjavaslat Magyarország 2013.évi központi költségvetéséről

¹²⁵ <http://www.origo.hu/itthon/20121002-most-mar-biztos-lottek-a-pedagoguseletpalyamodellnek.html> (Letöltés ideje: 2012. 10. 23.)

¹²⁶ Magyar Program 12.0 10. o.

¹²⁷ Magyar Program 11.0 45. o.

¹²⁸ A Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter előterjesztése a Kormány részére a közszerolálati életpályák összehangolásáról 17. o.

Álláspontom szerint pedig ez azáltal lehetne elérhető, ha a közszołgáknak nem attól kellene félniük és azon gondokoziuk, hogy egy hét vagy egy hónap múlva vajon lesz-e munkájuk? Egy közszołga erejét nagyban felemésztheti ez a bizonytalanság. Mint, ahogyan azt Magyary Zoltán is írja, „a közigazgatás eredményessége sok tekintetben a közhivatalnokok személyében rejlő okoktól függ.”¹²⁹ A Magyary Program felsorolja, hogy mely kapcsolódási pontok figyelembe vételével szükséges kialakítani a közszołgálati életutakat. Ezek a következők:

- a hivatásetikai normák,
- a munkakör-alapú rendszer,
- a kiválasztás,
- az értékelés,
- az előmenetel és a javadalmazás,
- a képzési, továbbképzési és vizsgarendszer,
- az állami-munkáltatói gondoskodás.

7.4.1. A hivatásetikai normák

A Magyary Program jelmondata „A Haza üdvére és a Köz szolgalatában” is mutatja, hogy mennyire fontos a közszołgálatban dolgozók hivatástudata. A közszołgálati tisztviselőkről szóló törvény rögzíti a hivatásetikai követelményeket,¹³⁰ így különösen a közszołgálati hivatás alapelveit, a közszołgálatban dolgozók hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartásának elemeit.¹³¹ A magyar kormánytisztviselői kar kiemelt feladata a *Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex* megalkotása, amely az általános elvárhatóságon felül rögzíti majd a további magatartásszabályokat.¹³²

„A kormány erős szándékát jelzi, hogy a jelenlegi szabályozást a személyzetpolitika tekintetében egy munkakör alapú, karrier utakat biztosító, átképzésekkel könnyen átjárható, az egyes munkakörök érke szerinti bérezést, is az alkalmazottak munkamorálját és teljesítményét nyomon követő rendszerré alakítsa át.”¹³³

¹²⁹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás.. 433. o.

¹³⁰ Magyary Program 12.0 62. o.

¹³¹ Magyary Program 12.0 46. o.

¹³² Magyary Program 12.0 62. o.

¹³³ Magyary Program 12.0 62. o.

7.4.2. A munkakör-alapú rendszer

A munkakör-alapú rendszer lényege, hogy a különböző munkaköröket csoportosítják, munkakör-családokba rendezik. Ezután meghatározott szempontok alapján ezeket rangsorolják és meghatározzák a közigazgatás számára hordozott értékét. Mindehhez a *Hay guide Chart* módszertant vették alapul. Ez egy pontozásos módszer, amelyet akkor érdemes alkalmazni, amikor a munkakörök száma, sokszínűsége olyan nagy mértékű, hogy a hagyományos eljárásokkal már képtelenség lenne eredményesen értékelni őket. Mára már majdnem 9000 vállalat és közigazgatás használja világszerte. Ez egyrészt meghatározza a munkakör profilját, másrészt kikalkulálja a profilhoz tartozó értékeket, ezáltal mutatja meg, hogy az egyes munkakörök mennyiben járulnak hozzá a kitűzött célok eléréséhez.¹³⁴ A módszertan alapján beérkezett adatok feldolgozása folyamatban van.

7.4.3. A kiválasztás

Magyary Zoltán szerint – ahogy erre már utaltam – a közigazgatás eredményessége sok tekintetben a közhivatalnokok személyétől függ. Emiatt a legnagyobb jelentőséget a közhivatalnok személye kiválasztásának tulajdonítja.¹³⁵ Ezt az elvet követi a Magyary Program is. A közszolgálati jogviszony létesítésének egyik legfontosabb szakaszának, a kiválasztást nevezi meg, erre vonatkozóan különféle kiválasztási módszereket alkalmaznak. A kiválasztás pályáztatás alapján történik. A közigazgatás iránt elkötelezett szakemberek kereséséhez segítséget nyújt a *Magyar Közigazgatási Ösztöndíj*, az egyetemekkel való együttműködés és az önkéntes katonaság is.¹³⁶

7.4.4. Az értékelés

A személyzeti rendszer megfelelő működése azonban nem csak a jó munkaerő kiválasztásától függ. Szükség van arra is, hogy közszolgálatban állók, munkahelyi tevékenységét folyamatosan figyelemmel kísérik, ellenőrizzék és értékeljék.¹³⁷ Ennek okán, a kormánytisztviselői, a rendészeti és a katonai életpályamodellek kialakításához egységes elvi és módszertani alapon álló, de az érintett szervezetek sajátosságaihoz igazodó teljesítményértékelési rendszert építettek ki.

Ez a közszolgákra vonatkozó új, integrált *Közszolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer* (TÉR), amely 2012. július 1-jétől indult. A rendszernek vannak kötelező, – valamennyi közigazgatási,

¹³⁴ <http://www.hrportal.hu/index.phtml?page=feature&id=34315> (Letöltés ideje: 2012. 10. 30.)

¹³⁵ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 433. o.

¹³⁶ Magyary Program 12.0 63.o.

¹³⁷ Fábián Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. 36. o.

rendészeti és honvédelmi szervezetre nézve egységesen érvényes – valamint ajánlott – az érintett szervezetek munkáltatói jogkörrel rendelkező vezetőinek döntése alapján, szabadon felhasználható – moduljai. A kötelező modulok a közigazgatási, rendvédelmi és honvédelmi szervtípusoktól független értékelési elemként, valamennyi szervezetben alkalmazhatók lesznek.

A teljesítményértékelés eredménye alapot adhat majd a képzések fejlesztésére, az életpálya tervezésére illetve elismerések, jutalmazások adására vagy éppen a szankcionálásra is.¹³⁸ A minősítési kérdés fontosságát hangsúlyozza Magyary Zoltán is. Véleménye szerint, mivel a közigazgatásban az egyéni teljesítmények konkrét mérése ritkán lehetséges, ezért szükséges olyan eljárások kidolgozására, amelyek az egyén teljesítményének jellemzését időközönként biztosítják.¹³⁹ A személyzet minősítésénél fontos megemlíteni, hogy mivel az értékelést gyakran a munkáltató végzi, gyenge pontnak számít a tárgyilagosság és az objektivitás követelménye.¹⁴⁰

7.4.5. Az előmenetel és a javadalmazás

A Magyary Program által bevezetett munkakör alapú rendszer alapvető jelentőségű eleme a teljesítményt és a munkakör jellegét figyelembe vevő munkaköri pótlék bevezetése. A közigazgatásban jelenleg alkalmazott illetmény mértékére nem az elvégzett feladatok, hanem a foglalkoztató szervezeti hierarchiájában betöltött szerepe van döntő hatással. Eszerint például a Miniszterelnökségen vagy minisztériumokban dolgozó kormánytisztviselőnek magasabb az illetménye, mint az azonos jogállású, de megyei kormányhivatalban dolgozó tisztviselőnek. Erre az indokolatlan egyetlenségre jelenthet megoldást a munkakör alapú rendszer.¹⁴¹

Magyary Zoltán idejében az állami tisztviselőket az 1893. évi IV. törvénycikk 11. fizetési osztályba sorolta és az ehhez társuló különböző pótlékok egy nagyon szerteágazó, szinte átláthatatlan rendszert alkottak.¹⁴² Ez a bonyolultság jellemző napjainkban is: közszféra bérszisztémájának hatékonyabbá tételét ma az szolgálná, ha egy, a rendőrökre, katonákra, köz- és kormánytisztviselőkre stb. vonatkozó ésszerűbb, igazságosabb illetményrendszert vezetnének be.

¹³⁸ <http://www.hrportal.hu/hr/egyseg-es-teljesitmeny-ertekelesi-rendszer-indul-a-kozszferaban-20120206.html> (Letöltés 10.31.)

¹³⁹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 433. o.

¹⁴⁰ Fábián Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. 37. o.

¹⁴¹ Magyary Program 12.0 65.o.

¹⁴² Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. 408.o.

7.4.6. A képzési, továbbképzési és vizsgarendszer

„A közigazgatási továbbképzés és vezetőképzés alapjainak megteremtése 1998-ig nyúlik vissza. Ettől az időponttól kezdve biztosítottak azok a jogi, pénzügyi, módszertani feltételek, amelyek a köztisztviselők közszolgálati jogviszonya idején – a kötelezően abszolválandó alap- és szakvizsgán túl – a munkájuk ellátásához szükséges ismeretek folyamatos fejlesztését, új ismeretek, készségek és képességek elsajátítását lehetővé teszik.”¹⁴³

A Magyar Program a közigazgatási továbbképzési rendszert új alapokra kívánja helyezni. Ennek az új rendszernek a részleteit mutatja be a Magyar Program 12.0. Eszerint a kormánytisztviselő képzési időszaka 4 év, továbbképzés a *Nemzeti Közszolgálati Egyetem* és a *Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal* bázisán jön létre. Bevezetésre kerülne a tanulmányi pontrendszer, amely meghatározza, hogy a felsőfokú illetve a középfokú végzettséggel rendelkező közszolgálati tisztviselőnek mennyi pontot kell teljesíteni. A továbbképzéseknek két fajtáját különböztetik meg: egyrészt az általános közigazgatási ismeretekre, szakvizsgára felkészülést szolgáló képzési programot, másrészt az adott munkakörhöz kapcsolódó szakmai és kompetenciafejlesztő képzéseket.¹⁴⁴

7.4.7. Az állami-munkáltatói gondoskodás

Napjainkban lépten-nyomon hallhatunk a közigazgatási személyzet karcsúsítására irányuló döntésekről. Annak érdekében, hogy a korábbi munkáltató az elbocsátott munkavállaló újbóli elhelyezkedését támogatni tudja, a Magyar Program bevezeti a „*gondoskodó elbocsátás*” elvét és ezzel együtt a *Karrier Híd Programot*. A gondoskodó elbocsátás (*outplacement*) fogalmát először a jól hangzó, politikai kommunikáció termékének tudtam be. Kutatásaim során azonban rábukkantam arra, hogy ennek gyökereit (is) az Egyesült Államokban kell keresni. Az eredeti célkitűzés az volt, hogy második világháborúból hazatérő veteránokat vissza kellett vezetni egy teljesen megváltozott gazdasági környezetbe. A program sikere nyomán a 1960-as években is újra felbukkant a jelenség, amikor az addigra elért és megszokott munkahelyi biztonságot és jólétet tömeges elbocsátások, csoportos létszámleépítések követték. A piaci szereplők kénytelenek voltak kezelni az egyre jobban elmérgesedni látszó helyzetet, így jöttek létre az „*Outplacement Counselling*” névre keresztelt

¹⁴³ <http://kih.gov.hu/magyar-kozigazgatasi-osztondij1> (Letöltés ideje: 2012. 10. 31.)

¹⁴⁴ Magyar Program 12.0 67. o.

leépítést támogató programok. A gondoskodó elbocsátás technikája Európába csak a 1980-as években gyűrűzött be, míg Magyarországon a rendszerváláskor jelent meg.¹⁴⁵

A 2012. január 11-én indult *Karrier Híd Program* a létszámleépítésben érintett alkalmazottak számára segítséget nyújt a magánszektorban történő elhelyezkedéshez. A programban való részvétel önkéntes és ingyenes, feltétele volt a regisztráció, amelyet 2012. március 31-ig kellett megtenni. A programban részt vevő személy foglalkoztatása esetén a munkáltató járulék-kedvezményt vehet igénybe. A Magyary Program 12.0 adatai szerint a regisztrált 1489 főből, 368 fő tudott elhelyezkedni, ez a regisztráltak 24,7 %-a.¹⁴⁶ Ugyanakkor itt megjegyzendő, hogy számomra kérdéses, hogy a 2012. március 31 után felmentett tisztviselők milyen feltételekkel jelentek meg a munkaerő-piacon. Az elbocsátások célja egyébként nyilvánvalóan a költségcsökkentés, azonban be kell látni, hogy a közigazgatás lassan eljut teljesítőképességének határára. Az állami gondoskodás körében a kormány tervezi még az üdültetést, az óvodai szolgáltatást mind több kormánytisztviselő számára kedvezményesen elérhetővé tenni. Tervezés alatt áll továbbá a pedagógus- és művész-otthonokhoz hasonló, idős és rászoruló kormánytisztviselők számára gondozóházak kialakítása.¹⁴⁷

8. Összegzés

A Magyary Programot egy fiatal, motivált közszolgákból álló csapat állította össze a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban. Létrehozásával Magyarország központi közigazgatásában megkezdődött egy integrált és folyamatos reformtörekvés. A megalkotók nyitottak az új ötletekre, szívesen tanulnak más országok tapasztalataiból, ugyanakkor igyekeznek azokat az ország sajátosságainak megfelelően adaptálni.¹⁴⁸

Magyary Zoltán két éven át kormánybiztosa volt a magyar közigazgatás racionalizálása előkészítésének. Széles körű nemzetközi kapcsolatokkal rendelkezett és ezek keretében hosszabb tanulmányutakat is tett.¹⁴⁹ Magyary racionalizálási kormánybiztosi tevékenysége azonban nem csak ennyiben hasonlatos a mai közigazgatási reformtörekvésekhez. Kétségtelen, hogy Magyary Zoltánnak a két világháború közötti munkássága hatással van az utókorra, hiszen az akkori problémák részben hasonlatosak a mai államigazgatás problémáihoz.

¹⁴⁵ <http://www.hrportal.hu/index.phtml?page=feature&id=34251> (Letöltés ideje: 2012. 10. 31.)

¹⁴⁶ <http://fn.hir24.hu/karrier/2012/02/16/karrier-hid-atveres-vagy-gondoskodas/> (Letöltés ideje: 2012. 10. 31.)

¹⁴⁷ Magyary Program 12.0 67. o.

¹⁴⁸ Magyary Program 12.0 70. o.

¹⁴⁹ Szamel Lajos: A polgári magyar közigazgatás-tudomány. In: Közigazgatás-tudományi antológia. Szerk. Lőrincz Lajos. HVG-ORAC, Budapest 2007. 339. o.

A dolgozatom vizsgálati módszere azon alapul, hogy feldolgoztam a Magyary Programot, valamint Magyary Zoltán életművét és azokat – a Magyary Program tematikáját követve – összevetettem. Elolvastam a témához kapcsolódó számtalan írásművet és törekedtem arra, hogy a saját gondolataim is kifejezésre jussanak. Tehát vizsgáltam és összevettem, azonban arra nem vállalkozhatok, hogy a jövő lehetséges közigazgatás-fejlesztései számára irányt mutassak. Amint azt már említettem, dolgozatom hipotézise elsődlegesen nem a végrehajtásra, hanem az elméleti alapokra koncentrál. A választott témakör specifikusságából adódóan és arra tekintettel, hogy „csak” egy joghallgató vagyok, nem áll módomban a jövő közigazgatás-reformjai számára javaslatokat tenni.

A dolgozat során tehát bemutattam a Magyary Programot, amelynek főbb részeit összevettem Magyary Zoltán gondolataival. Véleményem szerint a hatékonyság fogalmánál és a közigazgatás definiálásánál is egyértelműen visszaköszönnek Magyary Zoltán gondolatai. A közigazgatás feladatai témakörénél találtam kisebb eltéréseket, mivel Magyary Zoltán racionalizálási programja a szükségletkielégítő közigazgatás kifejtésére irányult. Magától értetődő jelenség, hogy a tudomány és technika változásait a kor közigazgatásának is követnie kell, éppen ezért feladatait ahhoz igazítani szükséges.

Magyary Zoltánt iskolateremtőnek tekinthetjük abban is, hogy felismerte, hogy a hazát elhivatottan szolgáló közigazgatás megteremtésének alapja a jelen és a jövő tisztviselőinek következetes, sokoldalú képzésében és fejlesztésében rejlik.¹⁵⁰ A Magyary Program is támaszkodik erre a felfogásra, ennek okán a közszolgálatban dolgozókkal kapcsolatos, tudatos személyzeti politikát dolgoztak ki. Hangsúlyosnak tekintik a közszolgálat társadalmi megbecsültségének helyreállítását és a közszolgálati tisztviselők képzésére, továbbképzésére, szakmai vizsgáztatására új szabályokat alkottak. Mindent összevetve elmondható, hogy Magyary Zoltán nem csupán divathullámból vagy marketingfogásból lett a magyar közigazgatás-fejlesztés névadója. Az állami, közigazgatási kapacitások fejlesztése terén – általában – az a felfogás érvényesül, ami Magyary Zoltán életművét is áthatja, és amelyet kormányzat is irányadónak tekint.

¹⁵⁰ Magyary Program 11.0 4. o.

Irodalomjegyzék

- BERÉNYI SÁNDOR: Magyary Zoltán szellemi öröksége. Állam-és Igazgatás 1988. 9. sz.
- BUDAI BALÁZS BENJÁMIN - TÓZSA ISTVÁN: E-közigazgatás. Debreceni Egyetem Agrárjogi és Vidékfejlesztési Kar, Debrecen 2007.
- BUDAI BALÁZS BENJÁMIN: E-közigazgatás axiomatikus megközelítésben Ph.D. doktori értekezés. PTE ÁJK, Pécs 2009.
- FÁBIÁN ADRIÁN: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2010.
- FÁBIÁN ADRIÁN: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011.
- FÜLÖP PÉTER: E-önkormányzat, illúzió vagy realitás? In: Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 3. Szerk.: Fábíán Adrián „Jövő közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2011.
- GÜNTER PÜTTNER: Verwaltungslehre. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1942.
- IVANCSICS IMRE – FÁBIÁN ADRIÁN: Bevezetés a közigazgatástanba I. PTE-ÁJK, Pécs 2006.
- IVANCSICS IMRE – TÓTH JÓZSEF: A járásek múltjáról és lehetséges jövőjéről. Pécs, 2011.
- LINDER VIKTÓRIA: Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Ph.D doktori értekezés, DE ÁJK, Debrecen 2010.
- MAGYARY ZOLTÁN – KISS ISTVÁN: A közigazgatás és az emberek. Magyary Zoltán Népőiskolai Társaság, Tata 2009.
- MAGYARY ZOLTÁN: A mai közigazgatás lényege és feladatköre In: Közigazgatás-tudományi antológia. Szerk.: Lőrincz Lajos. HVG-ORAC, Budapest 2007.
- MAGYARY ZOLTÁN: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942.
- NAGY FERENC (főszerk.): Magyar Tudóslexikon A-tól Zs-ig. Budapest 1997.
- SZAMEL LAJOS: A polgári magyar közigazgatás-tudomány. In: Közigazgatás-tudományi antológia. Szerk. Lőrincz Lajos. HVG-ORAC, Budapest 2007.
- VEREBÉLYI IMRE: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. In: Államszerep válság idején – Magyary Zoltán emlékkötet. Szerk.: Dr. Gellén Márton – Hosszú Hortenzia. CompLex, Budapest 2010.