

# MAGYARY ZOLTÁN KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI PROGRAM

(MP 11.0)

A HAZA ÜDVÉRE ÉS A KÖZ SZOLGÁLATÁBAN



KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI  
MINISZTERIUM

2011. JÚNIUS 10.



MAGYARY  
PROGRAM



# MAGYARY ZOLTÁN KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI PROGRAM

(MP 11.0)

A HAZA ÜDVÉRE ÉS A KÖZ SZOLGÁLATÁBAN



KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI  
MINISZTERIUM

2011. JÚNIUS 10.



# Tartalomjegyzék

<b>BEVEZETŐ</b>	4
<b>1. A MAGYARY PROGRAM FOGALMA</b>	5
<b>1.1. A Magyar Program műfaja</b>	5
1.1.1. A Magyar Program helye	5
1.1.2. A Magyar Program sajátosságai	7
1.1.3. A Magyar Programot fejlesztő intézményrendszer	8
<b>1.2. A magyar közigazgatás helyzete</b>	9
1.2.1. A közigazgatás válságának elemei	9
1.2.2. Nemzetközi közigazgatási felmérések	12
1.2.3. A közigazgatás önképe (történelmi előzmények)	15
<b>1.3. A közigazgatás-fejlesztés külföldi irányai</b>	15
<b>2. A MAGYARY PROGRAM CÉLTÉTELEZÉSE</b>	17
<b>2.1 A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatában</b>	17
<b>2.2. Átfogó cél: a hatékony nemzeti közigazgatás</b>	18
2.2.1. A hatékonyság fogalma	18
2.2.2. A nemzeti jelleg	18
2.2.3. A közigazgatás fogalma	19
2.2.4. A célrendszer felépítése	19
<b>3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI</b>	21
<b>3.1. Szervezet</b>	21
3.1.1. A közigazgatás szervezetének fogalma és egyszerűsítése	21
3.1.2. Állami szervezeti kataszter és teljeskörű szervezeti megújítás	22
3.1.3. Elégséges felszerelés: az Ereky Terv	27
<b>3.2. Feladat</b>	29
3.2.1. A közigazgatás feladatának fogalma	29
3.2.2. Az állami feladatkataszter	30
3.2.3. A formai és tartalmi dereguláció	32
3.2.4. A közigazgatási stratégiaalkotás megújítása	34
3.2.5. Az átfogó feladatok	35
3.2.5.1. Az elektronikus közigazgatás kiterjesztése	36
3.2.5.2. Az adminisztratív terhek csökkentése	36
3.2.5.3. Az esélyegyenlőség biztosítása	36
3.2.5.4. Az elszámoltathatóság megteremtése és a korrupció felszámolása	37
3.2.5.5. A kezdeményező kommunikáció megteremtése: konzultáció, partnerség, befogadás	37

<b>3.3. Eljárás</b>	38
3.3.1. A közigazgatás eljárásának fogalma	38
3.3.2. A közigazgatás eljárásának egységesítése és egyszerűsítése	38
3.3.2.1. A kormányzati működés felfeszítése és egységesítése	38
3.3.2.2. A minőségi jogalkotás, hatásvizsgálat és visszacsatolás	40
3.3.2.3. A jó ügyfélkapcsolat, ügyfelvétel – kormányablak	40
3.3.2.4. A költségvetés célszerű tervezése és végrehajtása (közbeszerzés)	41
<b>3.4. Személyzet</b>	42
3.4.1. A közigazgatás személyi hatóköre	42
3.4.2. A személyzeti igazgatás	43
3.4.3. A közzolgálati életpálya	44
3.4.3.1. A jogviszony jellege	45
3.4.3.2. Az életpálya elemei	45
<b>4. A MAGYARY PROGRAM INTÉZKEDÉSI TERVE</b>	48
<b>5. ÉRINTETT SARKALATOS TÖRVÉNYEK</b>	50

# Bevezető

## „A Haza üdvére és a Köz szolgálatában”

2010 tavaszán hozzáláttunk a magyar közigazgatás, a magyar állam újjászervezéséhez. Azt, hogy jól fogtunk-e hozzá, csak az utókor fogja eldönteni, megtapasztalva a tervezett és végrehajtott intézkedéseink hatását. Azonban minden, az újjászervezés nagy feladatában résztvevő munkatársunknak és általában minden kortársunknak: hazai és külföldi magánszemélyeknek, közösségeknek, vállalkozásoknak tartozunk azzal, hogy időről időre, érthetően elmondjuk, hol állunk e nagy feladat végrehajtásában, milyen célokért, milyen megközelítéssel és eszközökkel dolgozunk a bevetett intézkedések széles arcvonalán. Csak így remélhetjük, hogy nemcsak nélkülözhetetlenségük okán lesznek e munka részesei, hanem értő és ezért lankadatlan, közreműködő támogatóinkká is válnak.

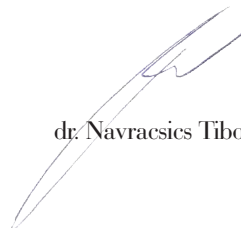
Ahogy az Új Széchenyi Terv Hazánk fejlesztéséhez nyújt stratégiát és biztosít anyagi forrásokat, míg a Széll Kálmán Terv az ésszerűtlen és adósságnövelő, éppen ezért fenntarthatatlan ágazati rendszereket formálja át, úgy a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (a továbbiakban: Magyar Program) magának a közigazgatás megújításának ad keretet, határozza meg céljait, a célok eléréséhez szükséges beavatkozási területeket és intézkedéseket. A Magyar Program eredményes végrehajtása szempontjából rendkívül fontos, hogy teljes testével illeszkedjen az új Alaptörvényhez. Magyarország új Alaptörvénye ugyan csak 2012. január elsején lép hatályba, de a kormánynak már most annak szellemében kell megfogalmaznia céljait, törekvéseit. Ez határozza meg a Magyar Program létrehozásának időpontját is: egy esztendővel az új kormány hivatalba lépését követően, immár mélységében ismerve a közigazgatás valódi állapotát és az Alaptörvény elvárásait, kellő pontossággal tudjuk megfogalmazni teendőinket.

A 20. század magyar közigazgatás-tudományának nemzetközi hírű művelője, Magyar Zoltán életműve számos ponton ad mintát számunkra. Ő a hazai és külföldi tapasztalatok széles körére építette elgondolásait, amelyeket a kormányzás gyakorlati működése során kívánt alkalmazni. Kiemelt célja volt a bonyolult kérdések, az összetett rendszerek közérthető megragadása és ábrázolása. Iskolateremtőnek nevezhetjük abban a tekintetben is, hogy felismerte: a Hazát elhivatottan szolgáló közigazgatás megteremtése nem képzelhető el a jelen és a jövő tisztviselőinek következetes, sokoldalú képzése és fejlesztése nélkül.

Ezért döntöttünk úgy, hogy a közigazgatás-fejlesztés programja Magyar Zoltán nevét viselje, és a névadó születésének évfordulóján, 2011. június 10-én adjuk közre első ízben.

Budapest, 2011. június 10.

dr. Navracsics Tibor



*„Az emberek számára azt a tudatot és szilárd bizalmat kell megadni,  
hogy az állam egyrészt erős, másrészt, hogy az állam az övék.”*  
(Magyary Zoltán)

# 1. A Magyary Program fogalma

## 1.1. A Magyary Program mífaja

### 1.1.1. A Magyary Program helye

A Kormány célja a jó állam megteremtése. Anélkül, hogy a jó, mint fogalom értelmezésében elmerülnénk, kiindulási pontunk szerint az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. A közjó fogalma egyrészt magában foglalja azt, hogy az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. Másrészt a jó állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében. Harmadrészt a jó állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremt a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.

A jó állam fogalom magába foglalja a versenyképességet is, hiszen jogi céltételezésben megjelenő, versenyképességet és fejlődést szolgáló értékeket védi és érdekeket szolgálja. Általános tétel, hogy a versenyképesség két pillére a gazdaságpolitika és az állami működés.

Minden közösség alkotóeleme az ember, a jó állam egyben érzelmi viszonyulást is kivált polgáraitól. Ezért építeni kívánunk arra, hogy egy jó állam a jogszerűen eljáró polgároknak nem akadályt vagy ellenfelet, hanem támaszt és segítőt jelenthet, amihez érdemes nyitottan hozzáállni, érdeklődve figyelni, azaz végső soron szerethető. Ez az államszervezetben dolgozó kormány- és köztisztviselők számára az egyik legfontosabb energiaforrás lehet. Ennek előfeltétele, hogy az állam céljait és működését megismerhetővé kell tenni. El kell érni, hogy az állam ügyfelei úgy tekintsenek az államra és tisztviselőire, ahogy az évezredek alatt kialakult szemlélet szerint a honvédekre: hogy ők a „mieink”, akik esküjük szerint életük árán is megvédik a hazát. Ilyen természetű kötelek csak elkötelezettséggel, hiteles áldozatvállalással és magas színvonalú szakmai munkával, végső soron az állampolgárok bizalmának visszaszerzésével és megőrzésével hozható létre.

A Kormány a jó állam megteremtése érdekében három jelentős igazgatási programot indít 2011-ben, igazodva az állam alkotmányos szerkezetéhez: az igazságügyi, az önkormányzati reformot és a Magyary Programot. 2010 júniusától kivételesen nagyszámú és jelentős jogalkotás, intézkedés történt, amelyek részben előfeltételei is voltak annak, hogy megalapozott stratégia mentén kerüljenek végrehajtásra a programok.

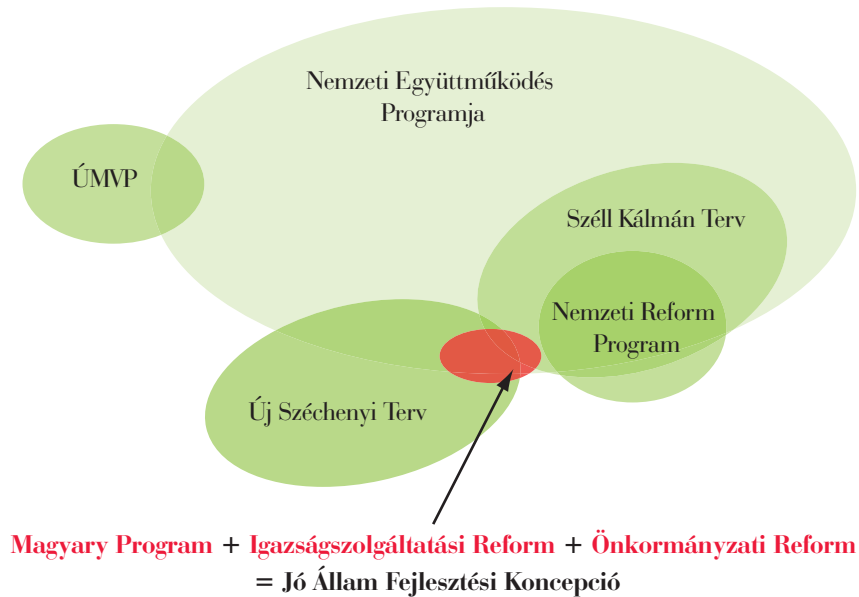
Az igazságügyi reform elsősorban az új Alaptörvény nyomán megszülető, számos esetben sarkalatos törvények által, a három hatalmi ág érdemi együttműködésével valósul meg 2011 szeptemberétől.

Az önkormányzati reform a Magyary Program területi államigazgatási részével áll a legszorosabb összefüggésben, hiszen átszabásra kerül az államigazgatási feladatok – eddig részben az önkormányzatok által végzett – elintézésének szervezeti és eljárási rendje, és ezzel összefüggésben átértékelésre került a helyi közügyek rendszere. Az önkormányzati reform ezen túl a szolgáltatási feladatellátás és intézményfenntartás (egészségügy, oktatás, szociális, kulturális, környezetvédelmi etc.) kérdéseit rendezi a Széll Kálmán Terv által kijelölt úton. A reformok megvalósításához szükséges önkormányzati fejlesztési terveknek pedig elsősorban az új Széchenyi Terv ad keretet.

Hasonló halmazilleszkedés jellemzi a Magyary Programot, hiszen a fejlesztési irányokat és kereteket jelentős mértékben meghatározza a Széll Kálmán Terv, a fejlesztési források pedig elsősorban az Új Széchenyi Terv részét képező Államreform és Elektronikus Közigazgatás Operatív Programok biztosítják. A nevezett két terv szempontjából a közigazgatás fejlesztési programja hasonlatos más ágazati fejlesztési tervekhez (például egészségügy: Semmelweis Terv), amelyekkel a cél- és eszközrendszerbeli, valamint időbeli és forrásteremtési összhangot meg kell teremteni, de nem maradéktalanul részei egymásnak.

# 1. A MAGYARY PROGRAM FOCALMA

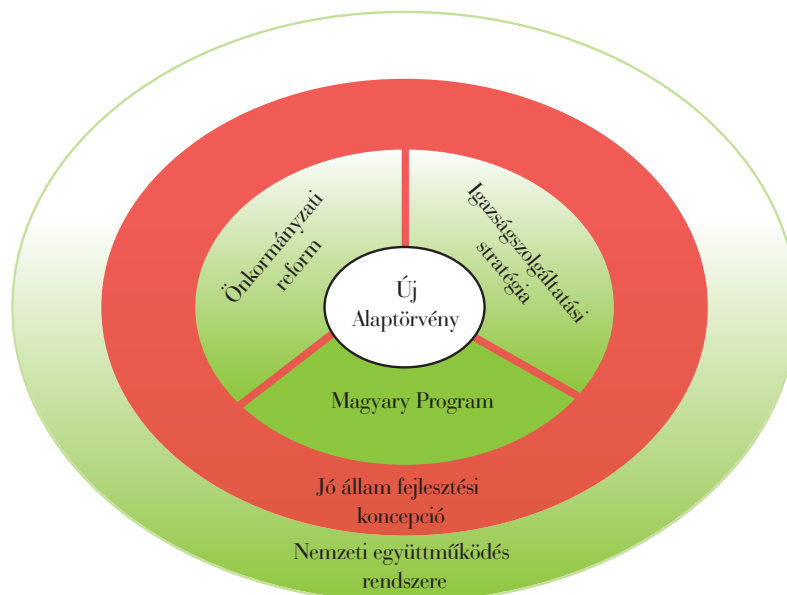
Az alábbi ábra szemlélteti a nagyszabású átalakítási tervek viszonyát a kormányprogramhoz, a Nemzeti Együttműködés Programjához, valamint egymáshoz.



## A Magyary Program helye és forrásainak aránya a nagy reformprogramok között

A Magyary 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.

A Nemzeti Együttműködés Rendszere által érhető el, hogy a gyorsan változó környezetben szükségszerűen az új kihívásokra választ adó tervek, stratégiák folyamatosan illeszkedjenek, és ezzel egyben részeivé váljanak a folyamatosan alakuló, a nemzet gyarapodásával és szellemi magára találásával bővülő Nemzeti Együttműködés Programjának.



## A Magyary Program helye a jó állam megvalósítását érintő eszközök között



## 1.1.2. A Magyary Program sajátosságai

A Magyary Program nem terv, hanem program, értelmezési keret, amely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket és a soron következő intézkedések sorát.

Az értelmezéshez kapcsolódóan nyelvezetében, grafikus megjelenésében valóban érthető kíván lenni. Szájkásan, röviden és egyértelműen, de követett értékeket megvallva fogalmaz, hiszen az elmúlt időszak egyik fő tanulsága, hogy a nehezen érthető, terjengős, még az elméleti konfliktust is kerülő koncepciókat nemcsak az állam lehetséges ügyfelei nem olvasták és ismerték, hanem maguk a közigazgatás művelői sem. Közös fogalom és célrendszer nélkül nem lehetséges semmilyen szervezet fejlesztése, ezen égető hiányt kívánja pótolni a Magyary Program. Egy hatásos fejlesztési program javítja a tisztviselők lelki állóképességét, segít átlendülni a szervezeti holtponthoz, kiirtani a rossz megszokásokat és megközelítéseket (arrogancia, önzés, önsajnálát). Végezetül önmagában az, hogy a tisztviselő magabiztosan átlátja az őt körülvevő igazgatási világot (szervezet-kataszter), a jogalkalmazás során adottak a gondolati sablonok (például a hatékonyság elemei), jelentősen növelik a feladatvégrehajtás hatékonyságát.

A Magyary Program 2011-es kiadásához (MP 11.0) képest a későbbi években a belső arányok is bizonyosan változni fognak, hiszen akkor például jelen fejezetben taglalt szempontok ismertetése ilyen részletességgel szükségtelen lesz, de nagyobb tér jut majd a megített intézkedések, átalakítások értékelésének.

A Magyary Program nyilvánvalóan messze túlmutat jelen írás keretein, hiszen a közigazgatás fejlesztés lényege, hogy a jogalkotásban (például: eljárási törvények) és az egyedi döntésekben (adatvagyon feldolgozásával kapcsolatos feladatok visszaszervezése) jelenjen meg, ennek megfelelően nem is vállalkozunk a teljesség igényével a közigazgatás-fejlesztés területén végrehajtott és tervezett intézkedések számba vételére.

A Magyary Program egyik remélten hasznos fő újdonsága, hogy képes tagolni és súlyponti helyeken megragadni, majd feltárni a közigazgatás bonyolult rendszerét és ezzel láthatóvá és érthetővé tenni azt, amelyre az elmúlt 20 évben sajnos nem volt példa.

A közigazgatás részére feladatokat tűző jogi, gazdasági és társadalmi környezet állandóan alakul, és az egyes változások lefolyása jellemzően egyre gyorsabb, ezért a Magyary Program munkamódszere az, hogy helyzetfelméréssel kezdődik és a végrehajtott intézkedések hatásainak elemzésére, majd a beavatkozások és intézkedések évenkénti ciklikus újratervezésére épül. Egészséges egyensúlyt kívánunk teremteni abban, hogy a Magyary Program elyszerű és ellentmondásmentes legyen, de ne merev, hanem ténylegesen mindig a valósághoz illeszkedjen. Azaz, valószínűleg magának a Magyary Programnak a fogalmi kerete, cél- és eszközzrendszere is folyamatosan, de követhetően változni fog az évenkénti kiadások során. Ezzel lehetővé válik nem csak az alkalmazkodás, hanem a hibák kijavítása és az újabb – adott esetben állampolgári, nemzeti konzultációkból érkező – javaslatok befogadása és beépítése. Nem kizárható például, hogy lesz idő, amikor az e-közigazgatás olyan önfejlesztő alkalmazásokat tesz lehetővé, hogy kiválják az ún. eljárás beavatkozási területből és önálló 5. terület lesz, de ez ma még inkább sci-fi.

A Magyary Program megalkotása, értékelése és évenkénti alakítása maga is közigazgatási fejlesztési munka, annak minden jellemzőjével. Ez mérnöki munka, melynek feladata a cél eléréséhez vezető leghatékonyabb megoldás megtalálása. A közigazgatás fejlesztésénél, amiként a mérnöki tudományoknál, számba kell venni a megvalósítás természeti korlátait (teherbíró képesség, környezeti hatások), a végrehajtás során felmerülő akadályokat (a végrehajtott állomány, ügyfelek érte tudják követni a fejlesztés megvalósulását). Így minél egyszerűbb a megoldás (szervezet, eljárás, jogszabály), a fejlesztés annál kisebb ráfordítással oldható meg, úgy, hogy a szervezeti nyomaték (a mozgósítható tömeg, erő, tartalék) egyidejűleg növekszik.

A Magyary Program kialakítására kihat a végrehajtásának rendje, azaz egyrészt a költségvetés helyzete okán, – ide nem értve a fentebb említett Új Széchenyi Terv forrásokat, amelyek elsősorban az új keretek megteremtésére elégségesek – csökkenő erőforrásokkal, azaz a tartalékok kimerülésével lehetett és lehet a változásokat elérni. Másrészt viszont a Magyary Programban is megfogalmazott új szemlélet és működési mód terjedésével hatványozottan nőnek az egy irányba ható erők, intézkedések, és ezzel arányosan csökkennek a közigazgatáson belüli akadályok. Harmadrészt a közigazgatás nem áll, működés közben javítjuk, fejlesztjük, és már az elmúlt időszakban is képessé vált olyan jelentős közigazgatási vállalkozások sikeres végrehajtására, mint az egyszerűsített honosítás, az EU elnökség, a 2010-es költségvetés megtartása, a 2010 nyarán bejelentett első akciótervben foglalt intézkedések végrehajtása.

# 1. A MAGYARY PROGRAM FOCALMA

az állomány érintett része	ügyek típusa	becsült ügyszám (esetszám) 2010-ben
kormánytisztviselők	kormányhivatalok összesített ügyszáma	6.350.000
tűzoltók	tűzesetekhez történő kivonulások száma	50.000
rendőrök	regisztrált bűncselekmények száma	394.000
katonák	határátlépéssel járó hadgyakorlatok száma	100

Néhány jellemző, a közigazgatás által ellátott feladat ügyszáma (esetszáma)

## 1.1.3. A Magyar Programot fejlesztő intézményrendszer

Fontos tanulsága az elmúlt 20 évnek, hogy szükséges egy olyan vezetési pont a közigazgatáson belül, amely összehangolja a fejlesztési program megvalósítását. Ezen feladat eredményes végrehajtásához a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a szükséges központi hatásköröket megkapta a 2010-es kormányalakítás után az ún. Statútum rendeletben (a minisztériumok feladat- és hatáskörét írja le egyben, a korábbi tizenhárom rendelet helyett). Több minisztériumhoz került szintén olyan összehangoló, központosított hatáskör, ami közvetlen kihatással van a közigazgatás-fejlesztésre, így ki kell emelni a Nemzetgazdasági Minisztérium hatáskör erősítését a költségvetés tervezése és végrehajtása során, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium új hatásköreit a fejlesztési forráselosztás, a vagyoni politika végrehajtása, a közigazgatási informatikai infrastruktúra megvalósítása vonatkozásában. A Magyar Program tervezési és ellenőrzési folyamataiban a következő intézményrendszer áll rendelkezésre, azzal, hogy ezúttal nem jön létre külön kabinet, tárcaközi bizottság, kormánybiztosság, mert jelen állás szerint a veszéllyel járna, hogy a fejlesztés ügyét az egész személyi állomány helyett ismét csak egy szűk elidegenült élcsapat ügyévé tenné.

- Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság,
- Nemzeti Közigazgatási Intézet,
- Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
- ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgáló Központ,
- Közpolitikai Kutatások Intézete.

Végezetül kiemelt cél az állampolgárok közvetlen bevonása az ügyfélbarát és hatékony eljárások megalkotásának folyamatába. Ennek érdekében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium létrehozta a <http://nemzetiekonzultacio.kormany.hu> weboldalt. Itt valamennyi, a honlapot felkereső állampolgár számára biztosított a lehetőség arra, hogy többek között a munkavállalással és munkáltatással kapcsolatos eljárások; a családdal és gyermekkel kapcsolatos eljárások; a nyugdíjjal kapcsolatos eljárások; a szociális ellátással kapcsolatos eljárások; házzal, lakással és építéssel kapcsolatos eljárások; gépjárművel kapcsolatos eljárások; adóval, illetékkel, díjakkal kapcsolatos eljárások körében személyesen fogalmazza meg a közigazgatás-fejlesztésért felelős tárcának az ügyintézés egyszerűsítésére irányuló javaslatát.

E körben külföldi jó gyakorlatként a brit példa hozható fel. A 2010-ben hivatalba lépett új brit kormány 2010 nyarán internetes fórumot szervezett a költségvetési kiadások csökkentését célzó javaslatok összegyűjtésére. A program két szakaszban zajlott:

- a) két héten belül a közszektorban foglalkoztatottak mondhatták el a javaslataikat és tőlük 63.000 javaslat érkezett az összesen 100.000-ból;
- b) ezt követően két hónapig bármely állampolgár tehetett javaslatot az interneten keresztül.

A többszöri, illetve a teljesíthetetlen javaslatok kiszűrését követően 48.000 intézkedési javaslatról, és fontosságukról szavazhattak az érdeklődők két héten át, melyre 250.000 szavazat érkezett. A 2.000 legfontosabbnak tartott intézkedést kormányzati szakértők áttekintették, és azokat megkapták a szakterületileg érintett minisztériumok is. Az angol kormány 25 javaslatot még az ősszel el is fogadott. A maradék javaslatokat minden minisztériumnak tételesen át kell tekintenie, és jelentést kell készíteniük a Kormány részére, hogy melyeket fogják közülük megvalósítani.

## 1.2. A magyar közigazgatás helyzete

### 1.2.1. A közigazgatás válságának elemei

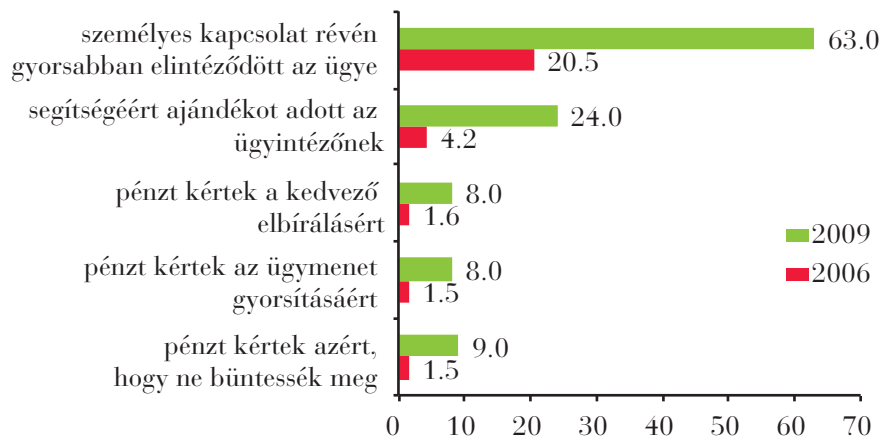
A Magyar Program a nemzet történelmének olyan szakaszában születik, amikor egyszerre van jelen a kényszer és a lehetőség. A magyar közigazgatás mind az állampolgárok megítélése, mind a mértékadó nemzetközi mérések szerint történelmi mélyponton, válságban van.

A lehetőség egyszerűbben leírható. Az az állampolgári akarat, hogy érdemi változások történjenek az állam működésében is, tetten érhető a 2/3-os választási eredményben, ami lehetővé teszi azt, hogy – megfelelő szakmai előkészítés után – összetett, nagy rendszereket alapjaiban lehet átalakítani, anélkül hogy a parlamenti erőterben az érdemi részétől megfosztva kerüljenek elfogadásra az így immár csak formális megújítást szolgáló javaslatok.

Ez a válság az egész közigazgatást áthatja, érintve annak minden elemét: a feladatok meghatározását, hatásainak tervezését és elosztását, az ezek végrehajtását biztosító szervezetrendszer, a különböző folyamatokat és eljárásokat, valamint a közigazgatás személyzetét, a tisztviselőket. A válság jellemzőinek és okainak sorjázása helyett néhány tanulságos, de például a feltárt botrányos korrupciós ügyekhez képest kisebb nyilvánosságot kapott mutatót és példát hozunk fel csupán.

A túlburjánzó állami szervezetrendszer és a tisztázatlan felelősségi viszonyok átláthatatlan szövevénye nemcsak rossz hatékonyságú, hanem egyben a korrupció egyik fő oka.

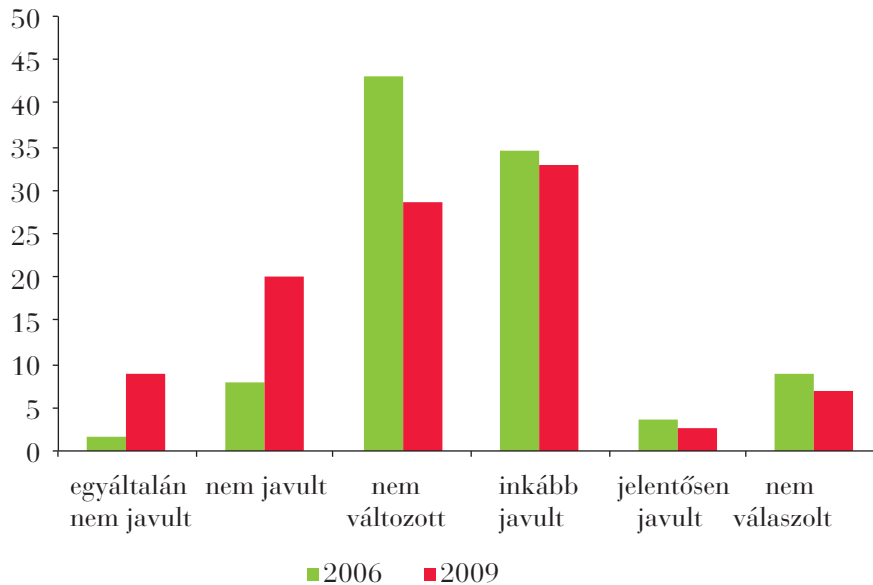
#### Saját tapasztalata vagy ismerősei elbeszélése alapján Ön találkozott-e a következőkkel a közigazgatási ügyintézés során? (igenek aránya)



#### A korrupció mértékének társadalmi megítélése (forrás: 2000 fős lakossági mintán készített adatfelvétel eredménye)

A milliárdos informatikai beruházások ellenére a modern technológiák, az internetes ügyintézés, az informatikai megoldások alkalmazása terén alig volt fejlődés, az ország lemaradása ezen a téren nőtt. A különböző állami szervek ügyfélszolgálatainak egy része kialakítását, megközelíthetőségét, felszereltségét tekintve a legalemibb elvárásoknak sem felelnek meg. Nem véletlen, hogy a felmérések szerint az ügyintézésről alkotott vélemény folyamatosan romlik.

## 1. A MAGYARY PROGRAM FOCALMA



A közigazgatási ügyintézés megítélése 2006-ban és 2009-ben  
(forrás: 2000 fős lakossági mintán készített adatfelvétel)

A közigazgatás válságának okaira és felszámolásának módjára jó példa az adatvagyon törvény. A korábbi gyakorlat pénzügyileg előnytelen szerződési rendszerekkel, az állam a saját adatnyilvántartásait olyan informatikai környezetbe és munkaszervezetbe helyezte el, hogy ezáltal maradéktalanul kiszolgáltató helyzetbe került a külsős szerződő magánféllel szemben, aki bármilyen szerződéses okból (például elszámolási vita) egyoldalúan tudta volna ellehetetleníteni az állami alapfeladatok ellátását úgy, hogy az azonnali védekezéshez a kormánynak nem állt eszköz rendelkezésére. Az új törvényi szabályozás a büntető jogi fenyegetettség megteremtésével és a stratégiai jelentőségű adatnyilvántartások esetében az adatkezelők és az adatfeldolgozók körének meghatározásával az állam pazarló kiszolgáltatósságát megszüntette.

A pénzügyi világválság idején egy olyan, számos okból a külső körülményeknek kitett ország, mint Magyarország esetében kiemelt jelentőséggel bír, hogy az egyes ágazati és gazdasági folyamatokra jogszerű módon és a nemzet számára hasznos fejlődés érdekében milyen állami, közigazgatási eszközrendszer áll készen a vonatkozó – elsősorban EU-s – előírások keretei között. Az állam e tekintetben elsődlegesen szabályozóként, hatóságként és forráselosztóként járhat el. Az elmúlt időszakban számos helyen felszámolásra került a negyedik lehetséges, de sokszor nélkülözhetetlen állami szerepvállalás, hogy az állam maga is része lesz az ágazatnak gazdasági társaságai, szervezetei által. A jelenség jelentősen szűkítette a kormányzat mozgásterét és beavatkozási lehetőségeit, akkor is, mikor – éppen a válság vagy a piaci logikák miatt – csak az államtól várható el, hogy nyomatékkal érvényesítse a közérdeket, ami fenntarthatóvá teszi az adott rendszereket.

Az elmúlt időszakban az állam az adósságcsökkentésre hivatkozva egy téves és hamis-államkép miatt számos olyan privatizációt hajtott végre, amely az állam mozgásterét, befolyásolási lehetőségét aránytalanul és károsan csökkentette bizonyos ágazatokban és az értékesítés kifogásolható nagyságú költségekkel járt. Más megközelítésben ez akként is értelmezhető, hogy a rossz kormányzás miatt kitermelt további 5% értékű államadósság fejében felélésre került ilyen mértékű nemzeti vagyon.

## 1. A MAGYARY PROGRAM FOGALMA

A magánosítás költségei a bevételeknek (1.524 mrd Ft) közel 1/3-át tették ki. Az összes állami kötelezettség 2009. végére a privatizációs bevételek mellett is 23.523 mrd Ft-ra nőtt. A 2003-2007 időszakban a privatizáció költségei az abból származó bevételek 28%-át tették ki. A költségek legnagyobb hányadát a privatizációhoz kapcsolódó befektetések, társaságok alapítási költségei tették ki, míg korábban a reorganizációs költségek domináltak. A 2003-2009 közötti időszakban összeségében 1.524 mrd Ft privatizációs bevétel realizálódott, amelyből 1.100 mrd forint „tisztá bevétel”, amelyből implicit módon 949 mrd Ft körüli összeg csökkentette az ország adósságállományát. Megállapítható, hogy a privatizációs bevételek, illetve azok adósságcsökkentő hatása némileg csökkentette, de nem tudta megakadályozni az rossz kormányzati politika okozta veszélyes adósságnövekedést.

Dátum	Vállalat neve	Tranzakció értéke millió USA dollárban	Tranzakció értéke millió forintban
2003. 05. 19.	Postabank Rt.	457	96.868
2003. 10. 20.	Hajógyári Sziget Vagyonkezelő	21	4.574
2003. 11. 24.	FHB Bank Rt.	134	29.683
<b>Összérték (2003)</b>			<b>131.126</b>
2004. 01. 19.	Égáz	55	11.482
2004. 02. 05.	Dunaferr Dunai Vasmű Rt.	2	416
2004. 02. 17.	MOL Rt.	360	74.817
2004. 03. 01.	MOL Rt.	16	3.223
2004. 04. 30.	Bólyi Mg. Rt.	25	5.281
2004. 04. 30.	Hód-Mezőgazda Rt.	11	2.324
2004. 07. 23.	Hat agrártársaság	64	13.011
2004. 08. 03.	Forrás Rt.	19	3.963
2004. 11. 03.	MOL Rt. (gázüzletág)	536	101.146
2004. 11. 18.	Nemzeti Tankönyvkiadó Rt.	13	2.444
<b>Összérték (2004)</b>			<b>218.106</b>
2005. 02. 01.	Nemzeti Tankönyvkiadó Rt.	17	3.146
2005. 02. 01.	Telit Rt.	3	511
2005. 05. 05.	Hungexpo Rt.	39	7.745
2005. 07. 21.	Antenna Hungária Rt.	238	48.724
2005. 12. 14.	Budapest Airport	2150	464.800
<b>Összérték (2005)</b>			<b>524.926</b>
2006. 03. 31.	MOL Földgáztároló Rt.	479	103.882
2006. 05. 12.	MOL Rt.	1180	242.448
2006. 10. 10.	Budapesti Szabadkikötő Logisztikai Rt.	23	4.912
2006. 11. 21.	MOL Rt.	240	48.102
<b>Összérték (2006)</b>			<b>399.347</b>
2007. 04. 27.	MALÉV Zrt.	173	31.558
2007. 08. 30.	FHB Bank Nyrt.	357	66.878
2007. 11. 27.	MÁV Cargo Zrt.	589	101.982
<b>Összérték (2007)</b>			<b>200.419</b>
2008. 01. 11.	ELMŰ Rt.	111	19.378
2008. 01. 14.	Alföld Koncessziós Autópálya	169	29.431
<b>Összérték (2008)</b>			<b>48.810</b>
2009. 07. 31.	Raaberbahn AG	7	1.359
<b>Összérték (2009)</b>			<b>1.359</b>
<b>Mindösszesen</b>			<b>1.524.093</b>

A 2003-2009 közötti időszakban privatizált vállalatok és a privatizációk értéke

Forrás: ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ

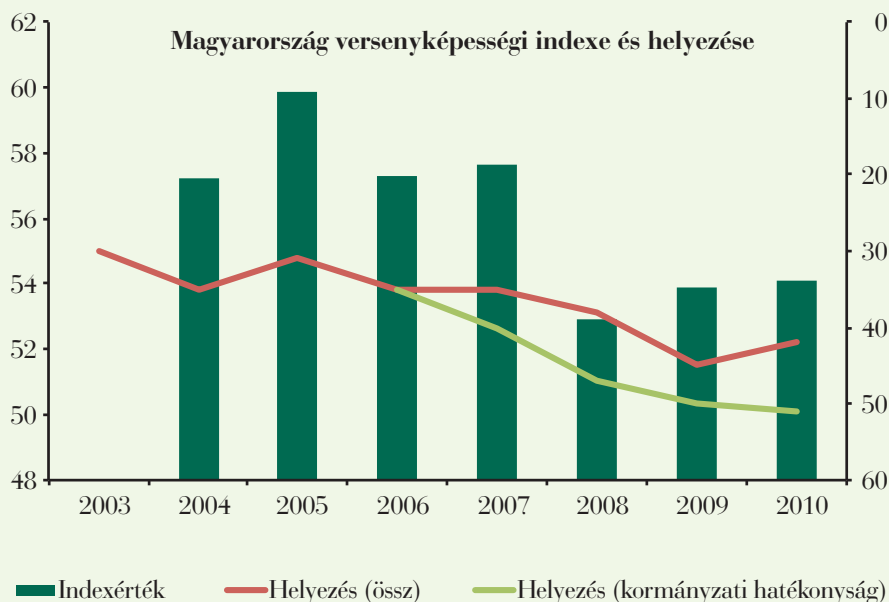
## 1. A MAGYARY PROGRAM FOCALMA

### 1.2.2. Nemzetközi közigazgatási felmérések

A nemzetközi közigazgatás-tudomány adós még olyan, mindenki által elfogadott mérőszámmal, ami bemutatja, hogy melyik állam, kormányzat milyen hatékonyan kormányoz. Még olyan mutatóval sem rendelkezünk, mint a gazdasági teljesítményt leíró GDP, ami persze szintén önmagában nem képes kifejezni egy ország gazdasági működésének minőségét.

Számos nemzetközi szervezet készít eredményességi, versenyképességi felméréseket a különböző országok közigazgatására, teljesítményére nézve. A felmérések is egyöntetűen a kormányzati hatékonyság és teljesítmény romlását mutatják Magyarországon esetében.

Az IMD svájci székhelyű versenyképességi kutatóközpont, amely minden évben közreadja a Világ Versenyképességi Évkönyvét. Az országokat az alapján rangsorolják, hogy képesek-e a vállalatok számára egy olyan fenntartható üzleti, gazdasági és politikai környezetet teremteni, mely növeli a gazdasági szereplők versenyképességét (55 országra számszerűsítve). A sorrendet négy tényező határozza meg: gazdasági teljesítmény, kormányzati hatékonyság, gazdasági hatékonyság és infrastruktúra. A kormányzati hatékonyságon belül további öt komponens (közpénzügyek, fiskális politika, intézmények, gazdasági törvények, társadalmi folyamatok) körülbelül 50 kritériumát vizsgálják.

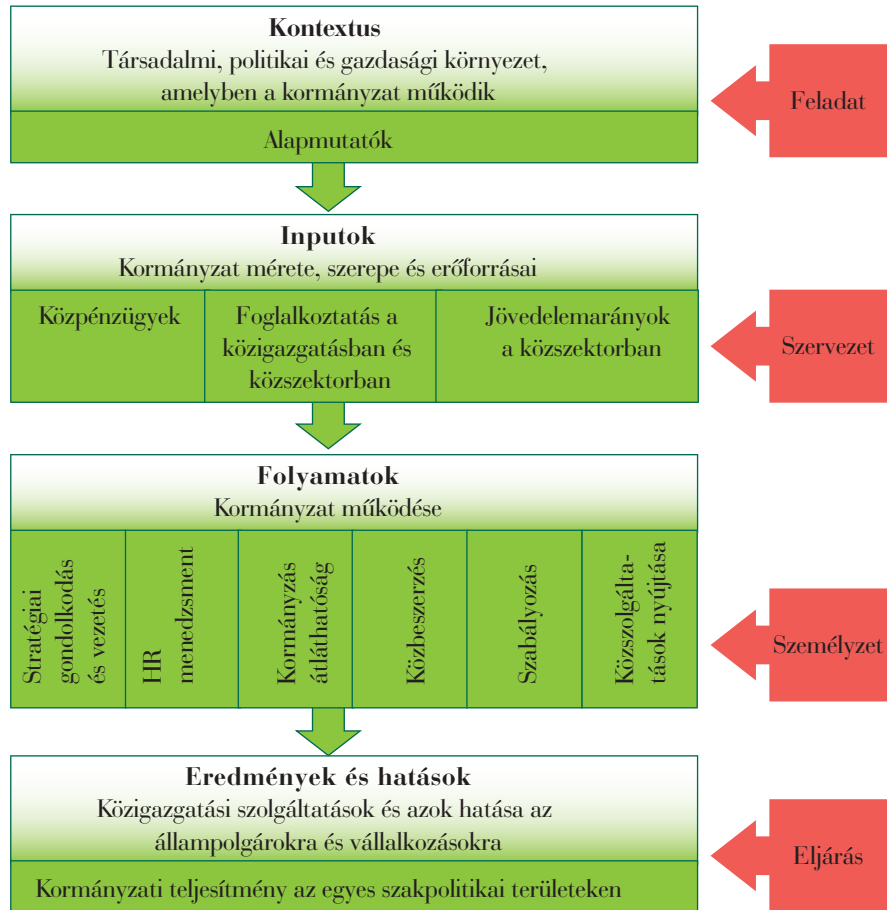


Magyarország versenyképességi indexe és helyezése

A sok különböző mérés közül a Magyary Program előrehaladásának és eredményeinek mérésére a fejlett országok gazdaságpolitikai fóruma, az OECD által alkalmazott Government at a Glance indikátorrendszert alkalmazzuk. Az OECD tagállamai körében évről-évre közzéteszi adatgyűjtéseit annak érdekében, hogy a tagállamok összehasonlíthassák kormányzati intézkedéseiket, eredményeiket, hozzájárulva ezzel a tényeken alapuló döntéshozatal és a közigazgatási teljesítmény optimalizálásához.

A Magyary Program célrendszerét és beavatkozási területeit úgy alakítottuk ki, hogy az azok nyomán megvalósuló fejlesztések eredményeit közvetlenül mérni lehessen az OECD összeállításában, nemzetközi kitekintéssel. Megállapodás jött létre arról, hogy a Magyary Program keretében a kormányzat az OECD-vel együtt fejleszti azt a mérési rendszert, ami az adott ország viszonyaira is tekintettel, tudományos igényességgel, a személyes elemeket kizárva, végezetül közérthető módon írja le, milyen módon működik a kormányzat, az állam. Azaz szándékunk szerint egy éven belül kidolgozásra kerül az ún. Jó Állam Index.

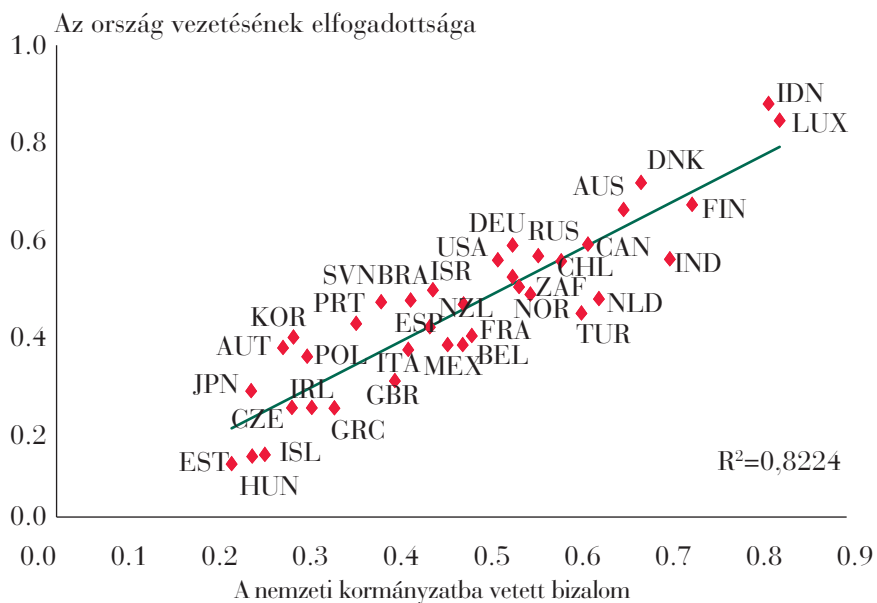
# 1. A MAGYARY PROGRAM FOGALMA



Az OECD GaaG indikátorrendszere és a Magyar Program kapcsolata

Az alábbiakban kiválasztottunk néhány olyan mutatót, amelyek a magyar közigazgatás munkánk szempontjából kritikus, fejlesztendő területeit szemléltetik nemzetközi összehasonlításban.

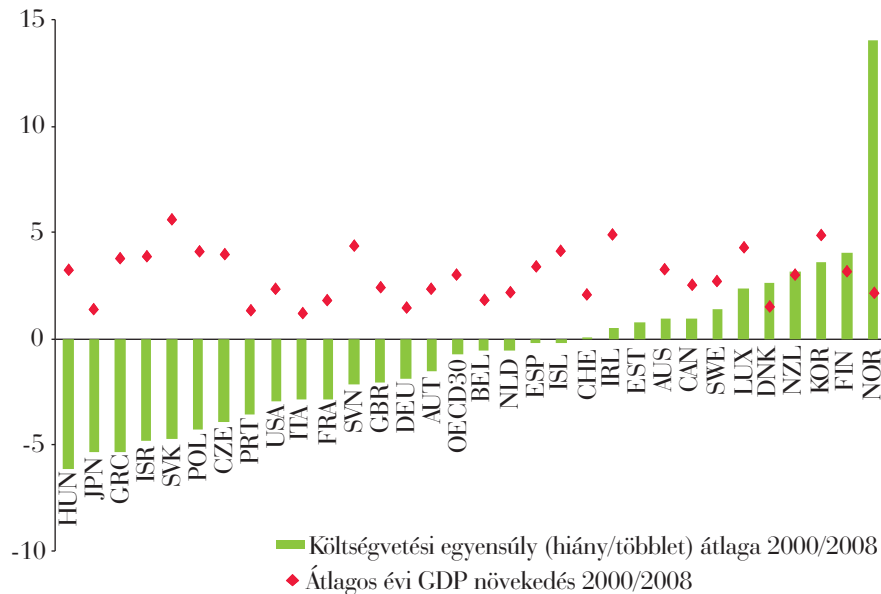
2009. évi közvélemény-kutatási adatok szerint a kormányzat iránti bizalom és az ország vezetésének elfogadottsága Magyarországon volt a legcsekélyebb.



A kormányzat iránti bizalom és a vezetés elfogadottsága 2009-ben az OECD országokban

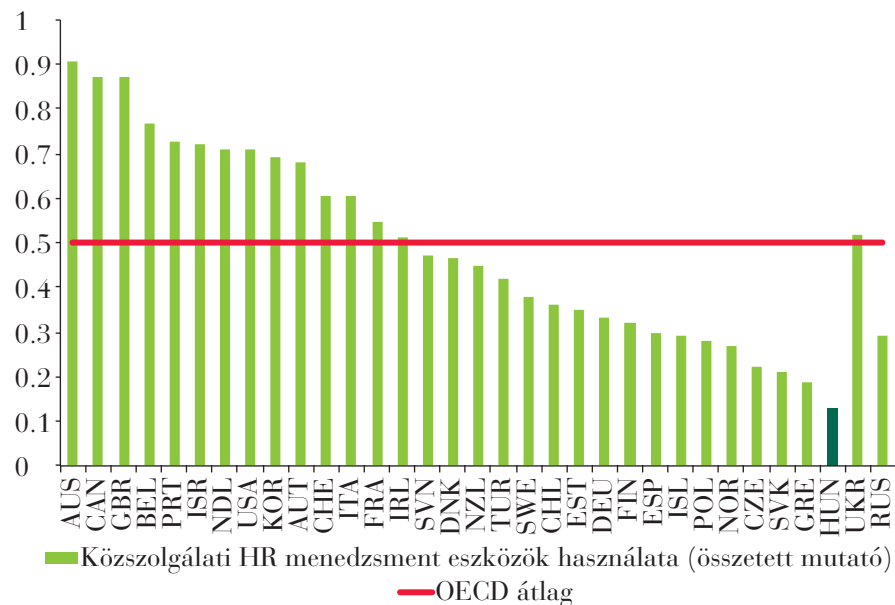
## 1. A MAGYARY PROGRAM FOCALMA

Az alábbi ábrán jól látható, hogy még a gazdasági válságot megelőző időszakban, a stabil gazdasági növekedés ellenére is Európa legtöbb országában fokozatosan nőtt a költségvetési hiány, amely jelzi a kormányzati feladatellátás újragondolásának általános szükségességét. A 2000-es években folyamatosan és a legnagyobb mértékben hazánkban csökkent a fiskális egyensúly GDP-hez viszonyított értéke.



A költségvetési egyensúly GDP-hez viszonyított értékének alakulása és a GDP növekedése 2000 és 2008 között

A személyzeti politika és igazgatás reformját sürgeti, hogy az összes OECD-tagország közül a legalacsonyabb pontszámot kapta a hazai közszolgálati humán erőforrás-menedzsment gyakorlata (többek között az elszámoltathatósági szabályok, a vezető teljesítménycélok rögzítése, a szervezeti szintű személyzeti igazgatás folyamatos felülvizsgálata és a kompetenciaalapú humán erőforrás-gazdálkodás hiánya miatt).



A közszolgálati személyzeti menedzsment gyakorlata OECD összehasonlításban



## 1.2.3. A közigazgatás önképe (történelmi előzmények)

Minden szervezet, így a közigazgatás szervezete számára is kiemelt jelentősége van az önképnek, amely a kritikus feladat előtt a közös emlékezetbe tudja idézni, hogy meg tudjuk, mert már meg tudtuk oldani. A magyar közigazgatás történetét vizsgálva megállapítható, hogy több esetben is az ország megújításának, újjáépítésének egyik indító motorja éppen a közigazgatás átalakítása, eredményes beindítása volt. Számos párhuzamosság fedezhető fel a 2010/11-s időszak és az 1867-es kiegyezés vagy az 1920-as konszolidáció során végrehajtott magyar közigazgatás fejlesztés területén, ami kellő kritikával számos ponton példával is szolgálhat, figyelemmel az ország ezen időszakban elért eredményeire, így még a „győztes csaták, vesztes háborúk” néplelektani jelenség sem merül fel szükségképpen. A bajok és a lehetőségek napjainkban más természetűek, nehezebben láthatóak és rövidebb az elvárt reakcióidő, de közös pont, hogy a lényeglátás most is a legfontosabb képesség, és hogy az igen gyakran előálló kritikus helyzetekben az eljáró tisztviselő „tisztá aggyal, forró szívvel és hideg vérrel”, azaz szakszerűen, elhivatottan és méltányos következetességgel tudjon eljárni.

A rendszerváltás idején nem jutott elég idő és figyelem, és a kialakult gazdasági helyzetben kormányzati erő, hogy a közigazgatásnak az alkotmányos szint alatti részét kellő pontossággal úgy dolgozzák ki, hogy a megörökölt rossz gyakorlatok ne fertőzzenek tovább. A rendszerváltás óta közel ötven kormányhatározat született a közigazgatás megújítása céljából. Számos részsiker ellenére a magyar közigazgatásnak a hatékonysága, társadalmi megítélése, sőt a feladatúzó politikum értékelése nem javult, összességében inkább romlott. Az eltelt 20 év folyamatos reformlángzata jelentősen leértékelte a közigazgatás fejlesztés fontosságát, elsősorban magában a közigazgatásban.

Az Antall-kormány 1990-ben lefektette a közigazgatás jogállami kereteit, az önkormányzati rendszer alapvetéseit, a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V.12.) határozata pedig a rendszer stabilizációját tűzte ki célul. 1994 és 1998 között napirendre került a közigazgatás reformja, amelynek programját az 1100/1996. (X.2.) Korm. határozat tartalmazta. A közigazgatás továbbfejlesztésére nézve kétéves feladatterveket fogalmaztak meg az 1052/1999. (V.21.) és az 1057/2001. (V.21.) számú kormányhatározatok.

A 2002-ben hivatalba lépett kormány által indított IDEA Program a települési önkormányzati feladatracionálizálás és a regionális államreform céljait követte, de a típushiba áldozata lett: hiányzott belőle a közigazgatás teljes rendszerét átfogó szemlélet. A Kormány közigazgatás korszerűsítését célzó 2198/2003. (IX.1.) és 1113/2003. (XI.11.) határozatainak végrehajtása érdemben meg sem kezdődött.

A 2004 szeptemberében megalakult kormány a kisebb és hatékonyabb államot tűzte ki célul. Sárközy Tamás 2004-2005-ben kormánybiztosként a kormányzati szervezetrendszer modernizálására fogalmazott meg javaslatokat. Ez azonban az IDEA programhoz hasonlóan sikertelen volt, mivel a közigazgatást a változások pusztá tárgyaként és nem aktív alanyként kezelte, nem működött együtt a közigazgatás alkotó erőivel, annak belső törvényszerűségeivel nem számolt.

A 2007-ben elfogadott Államreform Operatív Program (ÁROP) a célkitűzések és program eszközeinek kijelölésében is alapvető átértékelésre és átalakításra került 2010 végén és 2011 elején, annak érdekében, hogy ne csak tetszetős, nyugatias, formális, hanem költségarányos és valódi változások történjenek. További elvárás volt, hogy ez történjen nem elsősorban külső piaci tanácsadó cégek sokszor konzerv megoldásaival, hanem ahol lehetséges, saját fejlesztés által, ezzel is forrást teremtve a közigazgatásban. A közigazgatás a testidegen piaci megoldásokat nem engedte be. A 2007-2010 közötti kormányzás közigazgatási reformjának alappillére volt egy „új humánstratégia”, amelyből pontosan a stratégia és a koncepció hiányzott. A reformok külső, EU-s értékelése szerint az eredeti célkitűzéseket a gyakorlatban szinte egyáltalán nem sikerült megvalósítani a 2010-es kormányváltásig.

## 1.3. A közigazgatás-fejlesztés külföldi irányai

Az elmúlt egy-két évtizedben a közigazgatást megújító törekvéseknek időben két, jól elkülöníthető iránya volt megfigyelhető. Leginkább az ún. neoliberális államfelfogáshoz és az abból eredeztethető új közmenedzsmenthez (New Public Management) kapcsolódó reformkísérleteknek a '80-90-es évek fordulójától lehetünk tanúi. A legfontosabb felismerés a korábbi jóléti állami rendszerek miatt megnövekedett állami szféra fenntarthatatlansága. A célok így az állam méretének és kiadásainak csökkentése, a piaci szektor szabályozási megoldásainak „bevitel” a közszférába, kiszervezések, teljesítmény- és hatékonyságelvűség beépítése stb.

Azonban a nemzetközi közigazgatási reformtörekvések új irányt vettek a 2000-es évek elején. Ennek oka a kezdődő, főként pénzügyi jellegű válságok sorozata volt, amely végül a 2008-as világválságban csúcsosodott. A szemléletváltás oka az volt, hogy a létrejött kisebb és olcsóbb államok nem voltak képesek hatékony megoldást nyújtani a problémákra. A kicsi és olcsó esetük-

## 1. A MAGYARY PROGRAM FOCALMA

ben gyengét is jelentett. Az ún. neo-weberi államkoncepció ennek megfelelően a korábbiakhoz képest az állami szerepvállalás megerősítését, a szolgáltatások minőségének és professzionális nyújtásának követelményét, az állampolgári és közigazgatási konzultációk kiterjesztését, eredményalapú szemlélet elterjesztését hangsúlyozta.

Az Európai Unió tagállamaiban az alábbi területeken igyekeztek eredményeket elérni a megvalósult közigazgatás-fejlesztési koncepciók:

- a közigazgatás hatékonyságának, eredményességének növelése,
- a közigazgatás kiadásainak csökkentése,
- közigazgatás teljesítőképességének növelése,
- állampolgárok bevonása,
- átláthatóság szélesítése,
- igazgatási munka korszerűsítése, számítógépesítése,
- állampolgár-barát közigazgatás, állampolgári karták.

A Magyary Program megalkotásakor nem hagyhattuk figyelmen kívül az ismertett nemzetközi gyakorlatokat, de bármilyen megoldás alkalmazása akár a piacról, akár külföldről csak kellő kritikával és hatásvizsgálattal történhet. A Magyary Programnak nem lehet feladata az egyes nemzetközi tervek és gyakorlatok bemutatása, hanem csak a fő tendenciákat kívánjuk láttatni, és a nemzetközi gyakorlattól tanulás (például e-közigazgatás – Észtország, állampolgári konzultáció – Nagy-Britannia, hatásvizsgálat – Hollandia) tanulás képességét magában az állományban kell kiépíteni, és egy ezt szervező szervezeti beszámítási pontot kell megjelölni. Sok munka van e körben: a nyelvtudás támogatása, a gyors elemzési módszertanok fejlesztése és általános alkalmaztatása, ugyanakkor itt kell szólni arról, hogy az EU elnökség egyik fő járulékos haszna, hogy a magyar közigazgatás a korábbinál egy nagyságrenddel számosabb része sikeresen integrálódott az EU szakmai vérkeringésébe, amely adottságot meg kell tartani. A fenti feladatok végrehajtása érdekében felállításra kerül egy szervezeti egység a Nemzeti Közigazgatási Intézetben belül, ahol a mértékadó országok közigazgatás fejlesztési folyamatait figyelemmel kísérik, ennek alapján intézkedésre javaslatot tesznek, valamint az időszerű hazai fejlesztésnél érdemi elemzéssel plusz-mínuszos példaként felmutatják a közigazgatási előkészítés során.

**„Közigazgatásunk racionalizálása nemcsak egyszeri munka, hanem állandó célt és speciális módszert igényel. Nem egyszerű empirikus reform, egypár bürokratikus tapasztalatnak vagy ötletnek bravúros érvényesítése, hanem a magyar állam szervezetének elvszerű vizsgálata és üzemének a tudomány eredményeit figyelembe vevő rendezése.”**

**(Magyary Zoltán)**

## 2. A Magyary Program céltételezése

### 2.1. A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatában

A Magyary Program jelmondatává választott gondolat reményeink szerint egy közösségi összetartozást és a külső megbecsülést erősítő, és kivált magatartási mintát adó szimbólum lehet. Ahogyan három évszázada II. Rákóczi Ferenc fejedelem katonái a „*Cum Deo Pro Patria et Libertate*” (Istennel a Hazáért és a Szabadságért) feliratú zászlóik alatt vonultak ütközetbe, úgy a közérdek szolgálatában állók számára is valódi eszményként és útmutatásként kell, hogy szolgáljon ez a rövid mondat. Üzenete a következő a jelmondat erejét csorbító túlmagyarázást elkerülve: egyrészt minden egyes nap közszolgaként feladatunk végrehajtása során és azon túl is a Hazának tartozunk felelősséggel a tetteinkért, ami sokkal több mint a lehetséges ügyfeleink összessége. A közigazgatásban különösen a közösség által meghatározott joguralom alatt állunk, azaz mint jogalkalmazók a közt, a közösséget szolgáljuk minden önzéstől és fölényességtől mentesen, még akkor is, amikor adott ügyfél irányában az intézkedés az államhatalom foganatosítása.

*Részletek Magyarország új Alkotmányából / Alaptörvényéből:*

#### **SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG**

##### **XXIV. cikk**

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

##### **XXVI. cikk**

Az állam működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség érdekében törekszik az új műszaki megoldások és a tudomány vívmányainak alkalmazására.

#### **AZ ÁLLAM**

##### **A kormány**

##### **15. cikk**

(1) A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit a jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A kormány az Országgyűlésnek felelős.

(2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.

##### **17. cikk**

(3) A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal.

(5) A kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza.

##### **18. cikk**

(1) A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját.

(2) A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, illetve ellátja a Kormány vagy miniszterelnök által meghatározott feladatokat.

## 2. A MAGYARY PROGRAM CÉLTÉTELEZÉSE

### 2.2. Átfogó cél: a hatékony nemzeti közigazgatás

A Magyar Program legfontosabb stratégiai célja a 2012. január elsején hatályba lépő új Alaptörvény XXVI. cikkében foglaltaknak megfelelően az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése: a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése.

#### 2.2.1. A hatékonyság fogalma

A *hatékonyság* fogalma sokféleképpen értelmezett elvárás. A Magyar Program hatékonyság fogalma kiemelt jelentőségű, hiszen nem csak a közigazgatás egészének, hanem az egyes szabályozásoknak, vagy éppen az egyes intézkedésnek elsőszerű fokmérője, azaz adott feladat és végrehajtásának módja mennyiben felel meg a Jó Állam elvárásának. A hatékonyság fogalmunk túlmutat a legtöbbször használt ár-érték arányon, és épít a Magyar Zoltán által alkalmazott (eredményesség, gazdaságosság) fogalom kibontásra, és azt fejleszt tovább hat, pontosan értelmezhető elemre.

- **Eredményes:** Eredményes egy feladat végrehajtása, ha a kitűzött feladat az elvárt mértékben teljesítésre kerül. Külön vizsgálendő kérdés e körben a formális és az érdemi teljesítés;
- **Gazdaságos:** A gazdaságosság már nem csak az elérendő eredményt, hanem az eredmény eléréséhez biztosított ráfordításokat is figyelembe veszi. Eszerint gazdaságos egy feladat-végrehajtás, ha az elért eredmények a tevékenységre fordított ráfordítások a tervezettek szerint alakulnak, vagy annál jobb az arány;
- **Hatásos:** A feladat-végrehajtás csak a legkritikább esetben kizárólag feladat tárgyára hat és a hatás időben szükségesszerűen változhat, ennek megfelelően a hatékony feladat-végrehajtás esetén az időben, térben és a körülmények összességében nem idéz elő olyan változást, ami lerontja részben vagy egészben magát a feladatot, vagy az attól remélt eredményt (például egy intézkedés közvélemény általi fogadtatása, elutasítása, illetve aránytalan környezeti károk);
- **Biztonságos (rugalmas):** Ahhoz, hogy egy feladat valóban hatékonyan működjön, szükség van a megvalósítás tervezésére, ennek részeként modellezésére, melynek során a lehetséges több kimenet átgondolására, és az ennek megfelelő több végrehajtási mód megtervezésére kerülhet sor. Akadály esetén így további változatok alkalmazhatók rugalmasan, és biztosíthatóvá válik a teljesítés anélkül, hogy felesleges többlet erőforrásokat kellene készenlétben tartani;
- **Felügyelhető:** Az arra jogosult számára követhető és döntése szerint befolyásolható a folyamat. Ez a fogalmi elem magában foglalja a tevékenység átláthatóságának, uralásának és a számonkérhetőségének követelményét is.
- **Alkalmazkodó (fejlődő):** A tervezés mellett a visszacsatolás szerepe is fontos a folyamatban, hiszen a folyamatos fejlődés, a javítás csak ebben az esetben kivitelezhető. Az adott feladat végrehajtása egy nagyobb folyamat részeként nyeri el értelmét, értékét, így figyelembe kell venni, hogy ebben a összefüggésben milyen hozadéka van, milyen hasznos, új megoldást, tapasztalatot hoz. Ezzel a hatékonyság tovább növelhető. Sőt elvárás – éppen a versenyképesség okán –, hogy igazán az a feladat végrehajtási megoldás hatékony, amelyik fejlődésre képes, a lehetséges versengő megoldások közül a leggyorsabban, leghatékonyabban lehet jobbá tenni, ami az esetek többségében – hiszen a feladat-végrehajtás maga eszköz – nem jelent mást, mint az új viszonyokhoz történő optimális alkalmazkodást.



A hatékonyság mélyülő fogalma

#### 2.2.2. A nemzeti jelleg

A *nemzeti* jelző céljaink szerint alapvetően két jelentéstartalmat hordoz. Egyrészt kifejezi azt, hogy a közigazgatásnak nem pusztán a jogszabályok által meghatározott közigazgatási ügyfelei vannak, hanem egy intézkedés során egyfajta mögöttes ügyfél a magyar nemzet, annak valamennyi tagja térben és időben korlátlanul, akinek érdekeire méltányosan tekintettel kell lenni. Európában a nemzethez tartozás megélése képes – természetesen nem kizárólagosan – közvetíteni és megfelelően elhelyezni – a sajátos nemzeti érdekekkel összhangban – más közösségi és emberi értékeket, érdekeket, felfogásunk szerint például – Magyarország tagságával működő – azon nemzetközösségi szempontokat is, amik alapját képezik az ENSZ-nek, az EU-nak, vagy éppen a NATO-nak.

A második jelentéstartalom lényege a nemzeti lét időbeli tartósságából fakad. A nemzet, mint a közösség saját államalkotó képességének örökítő közege, anyaga, amely magában kell hordozza létező tudását, szervezeti értékeit és alkotmányos ha-

## 2. A MAGYARY PROGRAM CÉLTÉTELEZÉSE

gyományait. A magyar közigazgatás nem csupán a jelenben élő közösség sorsának alakítója és kerete, hanem a ma ismert, évszázadok alatt sokat formálódott rendszere az elődeink öröksége, míg a mai kor közigazgatás-fejlesztési intézkedései a jövő magyarságára, az elkövetkező nemzedékek életére gyakorolnak majd jelentős hatást államszervezeti szempontból. Ezen megfontolások fontos eligazítók tudnak lenni akár külföldi megoldások átvétele, akár zöldmezős fejlesztések, csak úgy mint egy korábbi gyakorlat felszámolása során.

### 2.2.3. A közigazgatás fogalma

A *közigazgatás* a közérdek érvényesítése céljából, a közhatalom birtokában végzett tevékenység. Magyary Zoltán megfogalmazásában „*az állam adminisztrációja*”, azaz „*az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására*”.

A közigazgatás, mint minden igazgatási tevékenység, a közösség (a nemzet), illetve az e közösség által létrehozott állam céljainak elérésére irányuló tevékenységek összehangolására hivatott. Az állam által önkormányzati joggal rendelkezőként elismert és szabályozott közösségek maguk, illetve az erre a célra létrehozott szervezetük vagy szervezeteik tekintetében önkormányzati feladatokat határozhatnak meg maguk számára. Az állami elismerés és szabályozott átengedés következtében az önkormányzati feladatok is közfeladatoknak minősülnek, az ezek megvalósítását célzó önkormányzati igazgatás pedig része a közigazgatásnak.

A közfeladatokat jelentős részében az államigazgatási és az önkormányzati szervezetrendszeren túl egyéb szervezetek is ellátják. Felfogásunk szerint értékkel bír, amennyiben adott közösségek (akadémiák, kamarák, testületek, önkormányzatok) saját sorsuk irányítását akként is kezükbe veszik, hogy vagy az állam egyes hatásköreit, közfeladatok ellátását átveszik és maguk gyakorolják saját szervezetükre, tagságukra nézve, vagy éppen harmadik személyek irányában látják el közfeladatot az állam helyett. Mint általában a szervezetelméletben sincs megfellebbezhetetlen aranymetszés. Ebben az esetben – kiemelt figyelemmel a hagyományokra és nemzetközi együttműködési képességre – vizsgálni kell önmagában a közfeladat átadás (akár az öngazgatásról, akár közigazgatás kifelé történő végzéséről van szó) hatékonyságát magát is. Járulékos előny lehet az állami tehermentesítés költség kihatása, saját igazgatás során elérhető a fokozott együttműködés, de ugyanígy szempont lehet adott feladatátvevő érdekezései, konfliktus felvállalási képessége (például megyei védelmi bizottság vezetőjének személye választott megyei vezető vagy állami kinevezett).

Az alkotmányozási folyamat, a Jó Állam program végrehajtása (kiemelten az önkormányzati reform) és a köztestületek új szabályozása teremt lehetőséget arra, hogy a gyakorlatban jelentkező kisebb fogalomhasználati, és ebből fakadó hatásköri zavar végérvényesen megszűnjön a közigazgatás szervezet-rendszerén belül, és a közigazgatás, az államigazgatás, az önkormányzati igazgatás, a központi és területi közigazgatás, az öngazgatás, az átadott közigazgatás, a kormányigazgatás etc. fogalma a fentiek szerint pontos használatba kerüljenek. A szükséges törvények hatálybalépését követően 2012. január 1-jétől etekintetben is ellentmondásmentes lehet a szóhasználat.

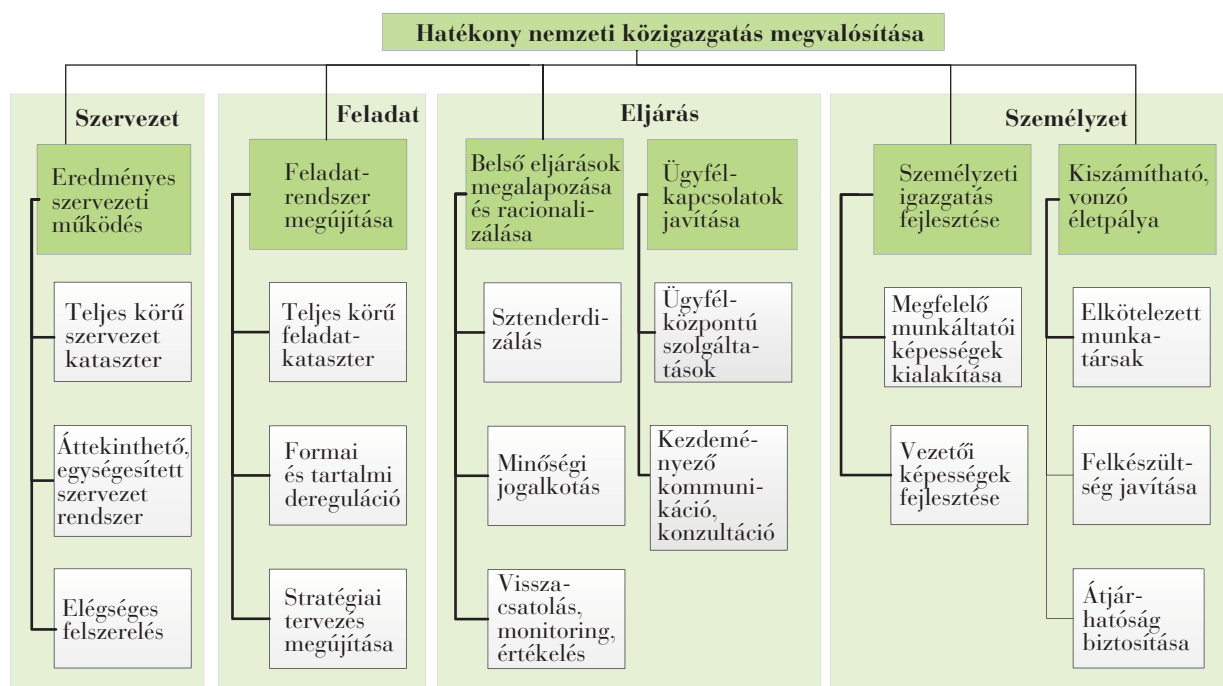
## 2. A MAGYARY PROGRAM CÉLTÉTELEZÉSE

### 2.2.4. A célrendszer felépítése

A Magyar Program átfogó céljának, a hatékony nemzeti közigazgatás megvalósításának érdekében a 2011-es helyzetértékelés során azonosított kihívásokra választ kínáló célokat fogalmaztunk meg.

A Magyar Program egyik főállalkozása, hogy a közigazgatás szerteágazó kérdéskörét négy érthető irányból (szervezet, feladat, eljárás, személyzet) úgy tudja láttatni, hogy ne legyen olyan felmerülő kérdés, intézkedés, cél etc., amit ebbe a négyes felosztásba nem tudunk elhelyezni. Szándékunk szerint metszet nélkül sikerül ezt végrehajtani, természetesen tudva, hogy egy-egy jelentősebb intézkedésor, szinte törvényszerűen érinti mind a négy beavatkozási területet (kormányablak), de van elsődleges jellege annak az intézkedésnek, amely alapján besoroljuk (kormányablak = eljárás).

A célrendszer lényege, hogy a fenti négyes tagolás a közigazgatás-fejlesztési céltételezés során ún. beavatkozási területnek minősül, ezen keretek közé rendeztük – szóhasználatában illeszkedve az ÁROP/EKOP fogalom rendszeréhez is – az egyes célokat, alcélokat.



A Magyar Program célrendszere

# 3. A Magyar Program beavatkozási területei

*„Ha egy hivatal rosszul van szervezve és vezetve, az alárendeltek legnagyobb erőfeszítése és lelkiismeretessége sem fog teljes eredményt elérni.”  
(Magyary Zoltán)*

## 3.1. Szervezet

### 3.1.1. A közigazgatás szervezetének fogalma és egyszerűsítése

A közigazgatás, mint szervezetrendszer a nemzeti erőforrásoknak a közcélok megvalósítására történő felhasználásával foglalkozik, és a közigazgatási szervek összességéből épül fel. A Magyar Program eddigi intézkedései elsősorban a központi közigazgatás, az államigazgatás szervezetrendszerére terjedtek ki, de egyes javaslatai természetesen érintik az önkormányzatokat, mint szervezeteket (megyei, helyi, kisebbségi és köztisztviselői önkormányzati szervek).

A Magyar Program egyik új eleme, hogy nem pusztán a közigazgatási szervezetekre tekint, hanem az ún. háttérintézmény fogalmát kiterjeszti az állami alapítású közalapítványokra és alapítványokra, valamint azon többségi állami tulajdonú gazdasági társaságokra, amelyek jellemzően közigazgatási, illetve ágazati, állami feladatok végrehajtásában vesznek részt.

A közigazgatás, mint minden igazgatás természetes fejlődési iránya a növekedés, a burjánzás, melynek legtriviálisabb oka, hogy a szervezeti vezetők emberek, és ha másért nem, az emberi evolúció eredménye okán, újabb hatásköröket és szervezeteket hoznak létre, szereznek meg, vagy az elveszítetteket pótolják.

Ennek megfelelően a hatékony közigazgatás időről időre megmetszi a szervezetrendszerét, a kiüresedett, párhuzamos szervezeteket felszámolja. Új szervezet alapítások esetében állandó alapkérdés kell, hogy legyen a „miért ne” helyett a „miért is”.

A hatékony közigazgatás szervezetrendszerének a legfőbb jellemzője, hogy rendben tartott, amely az alábbi szempontoknak való megfelelést jelenti:

1. annyi és olyan jogállású szervezet áll rendelkezésre, ami a hatékony feladat-végrehajtáshoz elégséges, (e körben kell vizsgálni az ún. kiszervezett feladatellátások kérdését, főszabály szerint a „szükséges legkevesebb” megközelítésben),
2. szervezetek belső működése, nyilvántartása, egymáshoz való viszonya tisztázott és elfogadott,
3. a szervezetek felszereltek, azaz fizikai és informatikai elhelyezésük és működésük megfelelő, az ehhez szükséges anyagi és személyi erőforrás rendelkezésre áll.

A Magyar Program végrehajtása során a szervezet-konzolidáció a hierarchiában felülről lefelé (országos, területi és helyi) feladatellátásban belülről kifelé történik (hivatalok, háttérintézmények, öngazgatók). A Magyar Program leköveti az első sorban a Széll Kálmán Terv által megvalósuló ágazati szervezeti átalakulásokat.

Magyar Program, mint a Kormány stratégiai dokumentuma a kormánytól részben vagy teljesen független szervezetek számára a Kormányhoz való viszony szerint hatályosul, azzal, hogy törekvésünk szerint a céltételezés során igazodási pont lehet.

Hatáskör/Illetékesség	Országos	Területi	Helyi
Általános	Kormány	Fővárosi, megyei kormányhivatal	Jegyző
Különös	Minisztérium Kormányhivatal Központi hivatal központi szerve	Központi hivatal területi szerve	

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

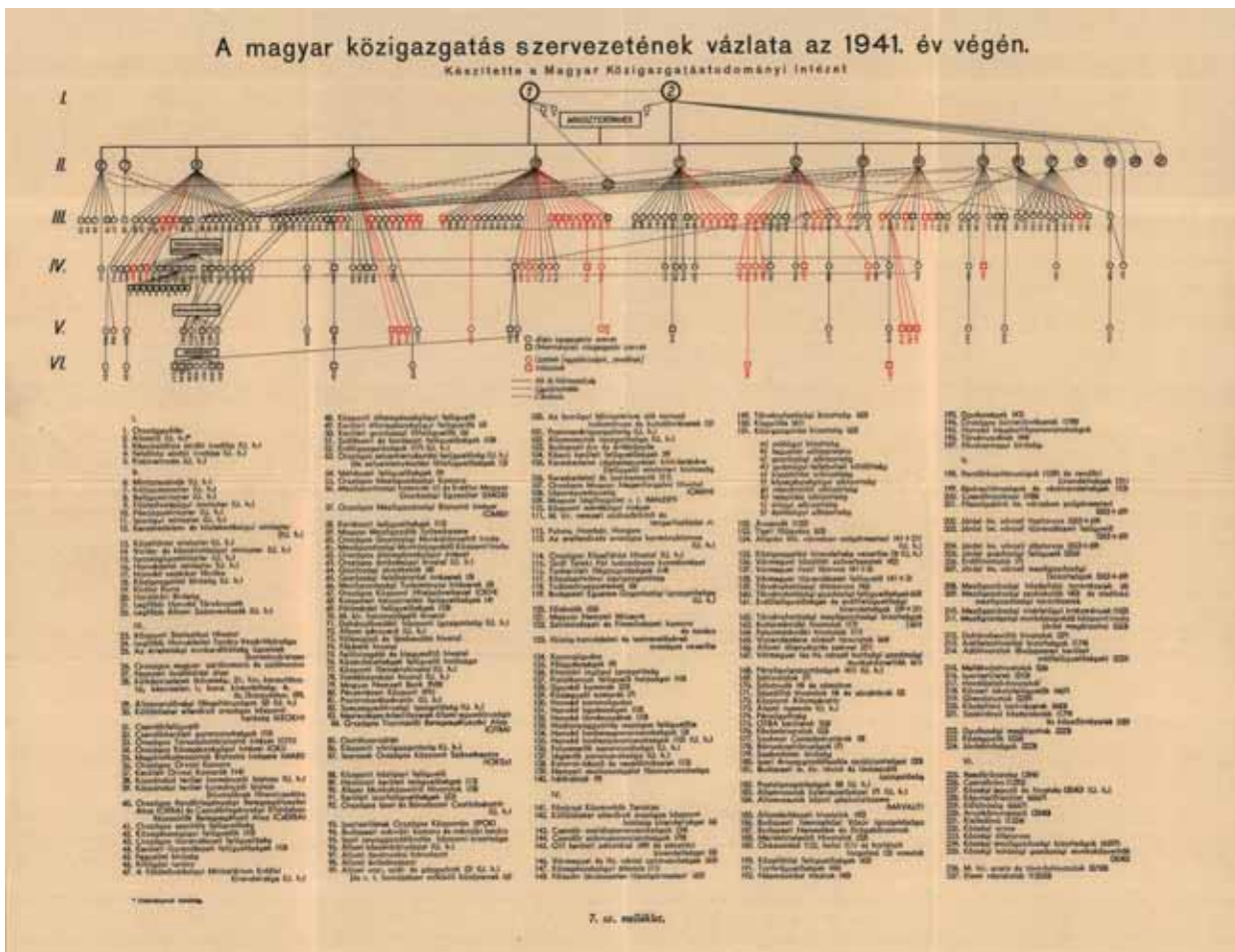
Szerv jellege	Szerv típusa	Példa	Jellemző tevékenység
<b>A központi közigazgatás szervtípusai</b>			
Központi államigazgatási szervek	minisztériumok, valamint a Miniszterelnökség	Miniszterelnökség, KIM, BM, NGM, NFM, VM, NEFMI, HM, KÜM	ágazati stratégiát alkot, koordinál, hatósági tevékenységet végez, közszolgáltatást szervez, nyújt
	autonóm államigazgatási szerv	Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzések Tanácsa	ágazati stratégiát alkot, koordinál, hatósági tevékenységet végez, közszolgáltatást szervez, nyújt
	kormányhivatal	Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Nemzeti Adó- és Vámhivatal	hatósági tevékenységet végez, közszolgáltatást szervez, nyújt
	központi hivatal	Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság	hatósági tevékenységet végez, közszolgáltatást szervez, nyújt
	rendvédelmi szervek országos parancsnoksága	Országos Rendőr-főkapitányság	hatósági, rendvédelmi tevékenységet végez
Központi közigazgatás területi szervei	megyei kormányhivatal	Veszprém Megyei Kormányhivatal	koordinál, hatósági tevékenységet végez, közszolgáltatást szervez, nyújt
	központi hivatal területi szerve	Magyar Államkincstár Veszprém Megyei Igazgatósága	hatósági tevékenységet végez, közszolgáltatást szervez, nyújt
Ágazati szervek	országos	Magyar Nemzeti Múzeum, Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság	közszolgáltatást szervez, nyújt
<b>A központi közigazgatás szervezetrendszeréhez kapcsolódó szervezetek</b>			
Alapítványok, közalapítványok	a Kormány, a minisztérium által alapított szervezetek	Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány, Hadigondozottak Közalapítvány	jellemzően közszolgáltatást szervez, nyújt, szakmai közéletet szervez
Gazdasági társaságok		Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt.	jellemzően közszolgáltatást szervez, nyújt (vállalkozási tevékenységet végez)

A magyar közigazgatás szervtípusai, valamint a kapcsolódó szervezetek



#### 3.1.2. Állami szervezeti kataszter és teljeskörű szervezeti megújítás

Ahogy Magyary Zoltán is utal rá, a közigazgatás hatékony működésének alapfeltétele a megfelelő szervezeti (hivatali) struktúra. Ennek érdekében ki kell alakítani a feladatok számbavételéhez igazodva a takarékosabb, átláthatóbb szervezeti rendszert. Bármilyen átalakítás előfeltétele, hogy pontosan rögzítve legyen az átalakítandó szervezetrendszer felépítése. Ennek megfelelően – Magyary Zoltán 1941-es szervezeti kataszterének ma is aktuális szerkesztési módszereire építve – elkészült a magyar közigazgatás szervezeti ábrája, ami 2011. év végére minden szervezeti adatot (személyzet, gazdálkodás, elhelyezés etc.) tárolni, dinamikus felhasználni képes vezetési irányítási rendszerrel fejlődik, a szervezeti konszolidációval párhuzamosan bővül, alakul.



A magyar közigazgatás szervezete 1941-ben

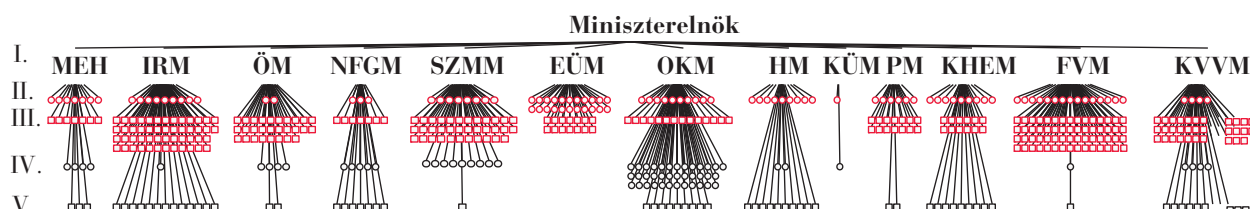
A Magyary Program szerinti szervezeti kataszter nem pusztán a szervezetek tételes számbavételét jelenti, és a formakénszer tartása mellett áttérést más szervezeti formára, vagy adott esetben összevonást, vagy beolvadást, hanem javaslatélt a belső szervezeti fejlesztésre, így különösen:

- a) hatásköri, vezetés-irányítási kérdések, illesztések rendezése,
- b) a formakénszer következetes érvényesítését (egységes, arányos belső szervezeti tagozódás és működési módok),
- c) a kiservezések áttekintése,
- d) fizikai és informatikai felszereltség.

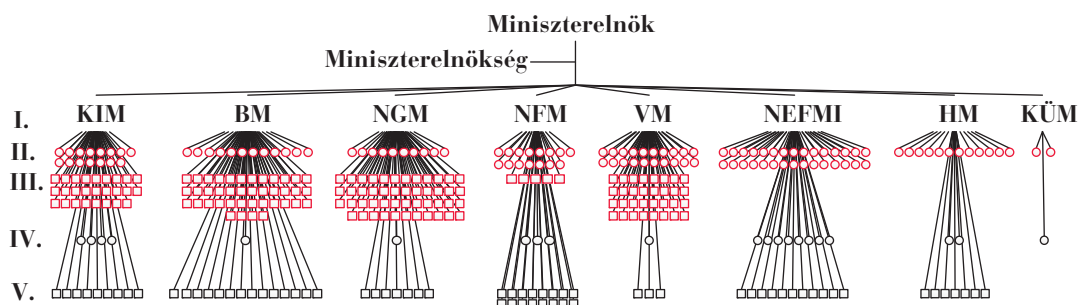
A Magyary Program keretében a fenti elvek szerint haladéktalanul az új kormány hivatalba lépésével a 13 minisztériumból 8 minisztérium alakult, majd a Miniszterelnökség. A Magyary Program elvárásai szerint a központi közigazgatás és közvetlenül hozzárendelt háttérintézményeinek külső és belső konszolidációja 2011. végére megtörténik, olyan ütemben, hogy a 2012-es költségvetés tervezése során már új szervezeti keretben, és működés szerint tudjanak számításba jönni.

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

A Magyar Program végrehajtásával ütemesen halad a közigazgatási szervezetrendszer – sokszor nehezen látható – két külön rendszerének nyilvántartásba vétele, működésének szakmai- és költségértékelése, és ezen rendszerek egyszerűsítése. Így egyrészt a jogszabállyal, vagy közjogi szervezetszabályozó eszközzel létrehozott testületek esetében: a felülvizsgálat eredményeként a korábbi 20 testülettípus hatra csökkent és bevezetésre került itt is a formakényszer, megkezdődött a mintegy 300 db testület felülvizsgálata és ritkítása. Másrészt a nemzetközi szervezetekben való kormányzati részvétel konszolidációja: mindösszesen 25.888.814.040,- forint költséget tesz ki, amely a tagság megszüntetésével, felfüggesztésével, valamint az önkéntes hozzájárulások csökkentésével 231.016.264,- forinttal csökkenthető már az idei év folyamán.



A közigazgatási szervezetrendszer felépítése 2010 májusában...



...és 2011 májusában...

#### Jelmagyarázat

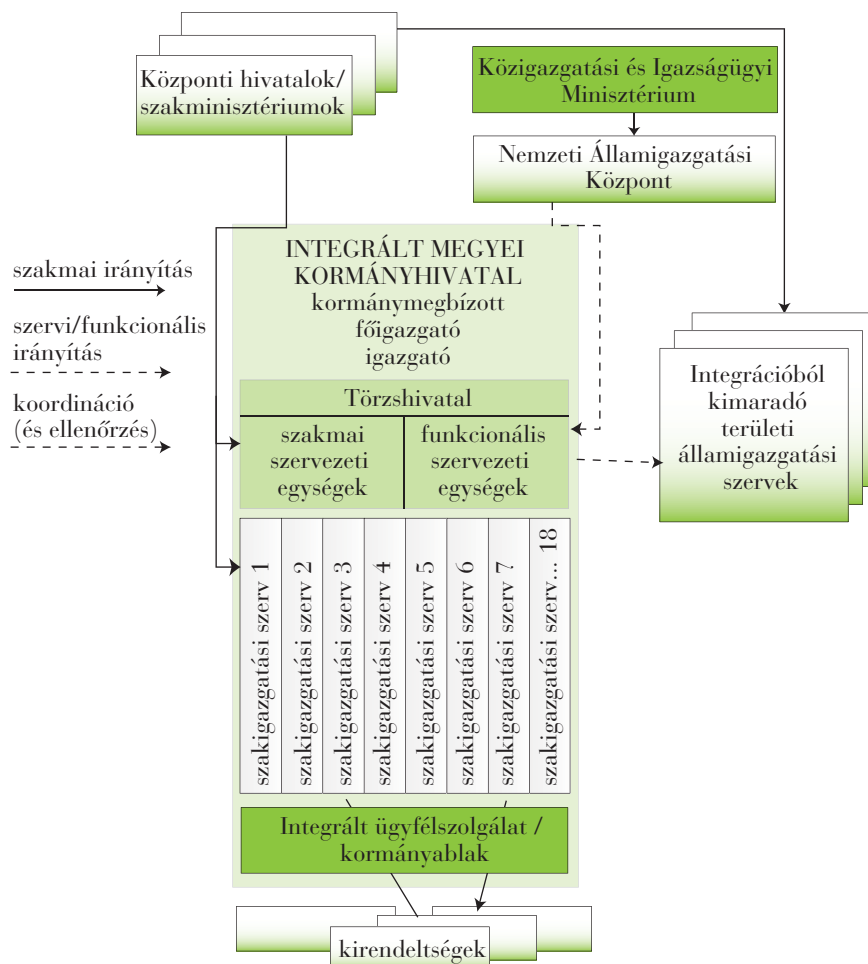
- I. Minisztérium
- II. Egyéb országos hatáskörű szerv
- III. Területi államigazgatási szerv
- IV. Közalapítvány
- V. Gazdasági társaság

Szervtípus	Számuk 2010	Számuk 2011
Minisztériumok	13 db	8 db
Országos hatáskörű szervek	45 db	47 db
Területi államigazgatási szervek	292 db	93 db
Közszolgáltató költségvetési szervek	193 db	92 db
A Kormány, valamint a minisztériumok által alapított alapítványok, közalapítványok	68 db	21 db
Gazdasági társaság	38 db	57 db
<b>Mindösszesen</b>	<b>649 db</b>	<b>318 db</b>

A közigazgatási szervezetrendszer felépítésének változása

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

A közigazgatás szervezeti megújításának legfontosabb részét képezi a területi közigazgatás teljes szervezeti megújítása, amelynek első lépéseként 2010. szeptember 1-jével újra létrejöttek a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok, majd ezeknek a bázisán 2011. január 1-jével megkezdték működésüket a megyei (fővárosi) kormányhivatalok, mint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei. A mintegy 30 dekoncentrált államigazgatási szervből 15, a kormányhivatalok szervezetébe integrálódott szakigazgatási szervként, 10 szervezet pedig a kormányhivatalok ellenőrzési, koordinációs és véleményezési jogkörébe került, további 5 szervezet esetén a kormányhivatalok csak koordinációs jogkört gyakorolnak.



A kormányhivatalok felépítése (2011. január 1-jei állapot szerint)

A következő években hatalmas feladatot jelent a kormányhivatalok és egyéb, összevonással keletkezett szervek működésének belső felfeszítése, konszolidációja.

Emellett elkezdődik a járási államigazgatás kialakítása is, amelynek értelmében a megyei kormányhivatalok alárendeltségében, alapvetően az adott járásban jelen lévő szakigazgatási szervekből és az okmányirodákból, létrejönnek a járási kormányhivatalok.

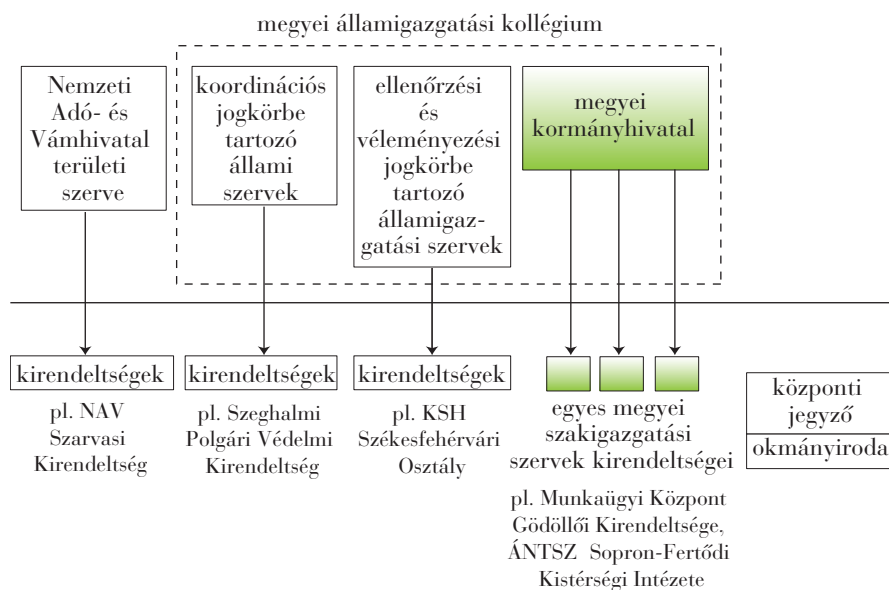
Ezzel szorosan összekapcsolódik az előkészítés alatt álló önkormányzati reform, amely a Magyar Programmal együtt elhossa a helyi közügyek, valamint az államigazgatási ügyek régóta halogatott szétválasztását a járási kormányhivatalok és az önkormányzatok között. Az ún. jegyzői hatásköri jegyzék áttekintésre került a következő szempontok szerint:

- a helyi közügyek körébe tartozó (szakmai) hatáskörök (a jövőben önkormányzati hatáskör);
- államigazgatási (szakmai) hatáskörök (a jövőben kormányhivatali hatáskör);
- az igazgatási (funkcionális) hatáskörök mindkét szerv hatáskörében megmaradnak.

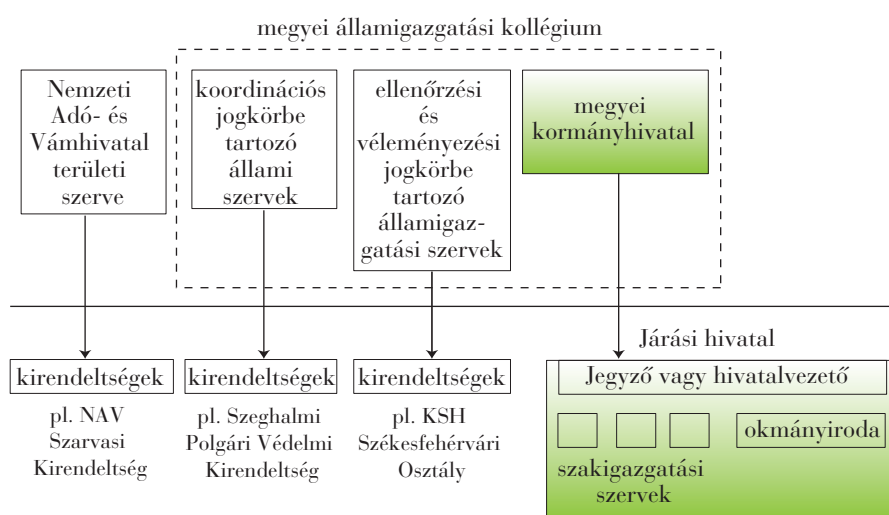
### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

Itt ér össze különös súllyal a Magyar Program, és indokolt a szorosan összehangolt végrehajtás az intézmény-fenntartási (Széll Kálmán Terv) kérdések, valamint a helyi fejlesztési és iparpolitikai kérdések (Új Széchenyi Terv) kapcsán az említett másik két stratégiai tervvel.

A járási rendszer kialakításának ütemezése	
Szakmai koncepció megvitatása	2011. július
Az önkormányzati és államigazgatás járási szintű illesztése, a szükséges jogszabályokkal	2011. október
Járási rendszer, határok kialakítása	2012. első félév
A szervezeti felkészülés	2012. második félév
Új járási rendszer indulása	2013. január 1.

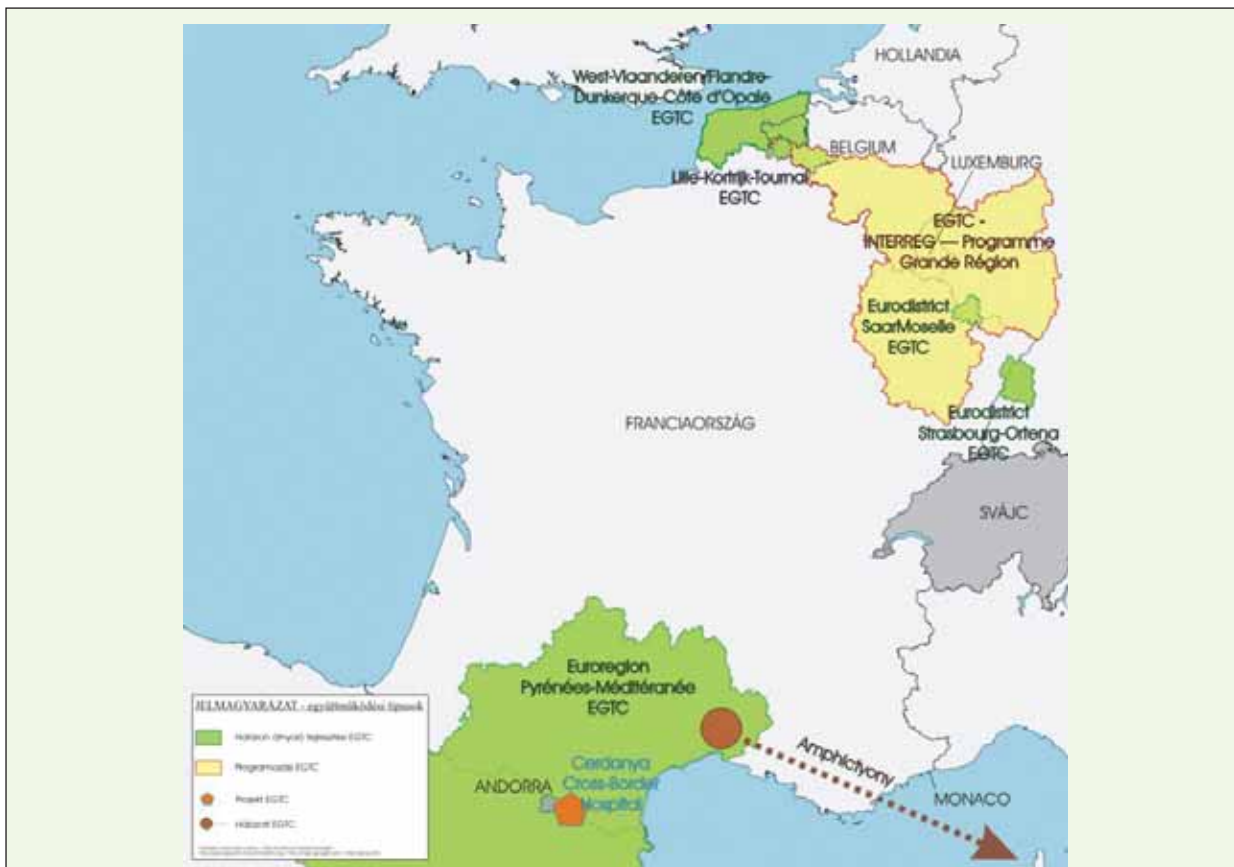


#### A kistérségi államigazgatás jelenlegi felépítése



#### A járási államigazgatás tervezett felépítése

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI



A francia érintettségű ETT-k rendszere

A közigazgatási látótérnek mind földrajzilag, mind hatáskörileg (fejlesztési és intézményfenntartói hatáskörök) a legszélén található a határokon átnyúló, transznacionális, valamint regionális kohéziót megerősítő Európai Területi Társulások (ETT) rendszere, amelynek európai jogi kerete magyar-lengyel kezdeményezésre jött létre.

Az Európai Területi Társulások jogi személyiséggel rendelkeznek, saját költségvetésük, személyzetük és szerződési képességük van. Határmenti, határon átnyúló, régiók közötti, testvérvárosi, transznacionális együttműködés megvalósítására egyaránt alkalmas keretet nyújtanak.

Az Európai Területi Társulások az együttműködési lehetőségek valamennyi fajtáját lefedik.

#### 3.1.3. Elégséges felszerelés: az Erekly Terv

Egy katonához hasonlóan, egy tisztviselő elégséges felszerelése azoknak a külső, fizikai és informatikai feltételeknek az összefoglaló neve, amelyek a belső, tudati feltételekkel együtt biztosítják, hogy a tisztviselő a tőle telhető legjobb módon elláthassa az államszervezetben rábízott feladatokat. És ugyanez elmondható egy szervezet működéséről, azaz a korábbiakhoz képest a Magyary Program változtatni kíván azon a gyakorlaton, hogy a közigazgatás (és személyzetének) fizikai és informatikai (ennek részeként mind az IT fizikai, mind a virtuális, webes) működési feltételrendszere elsősorban egyes visszaélések kapcsán kerül az érdeklődés középpontjába, még akkor is, ha ezen feladat részét képező gondnoksági teendőket ma inkább a Facility Management kifejezéssel illetik.

A Magyary Program részeként Erekly Terv néven történik a fenti cél megvalósítása, azaz a kormányzat teherbíró-képessége szerint a legmegfelelőbb elhelyezés és felszerelés biztosítása a szervezetek és a személyi állomány számára. A terv névadója Erekly István (Esztergom, 1876. december 26. – Lipótfá, 1943. május 21.) a korszak másik kiemelkedő közigazgatási és pénzügyi jogi tudósa volt. Az Erekly Tervet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal és a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-vel szoros együttműködésben hajtja végre, ennek során az ingatlan-elhelyezési, a beszerzési, a gondnoksági, az informatikai infrastrukturális kérdések közösen kerülnek rendezésre.



### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

Az Ereky Terv végrehajtása során elvárás, hogy az épületek elhelyezkedése (például fizikai közelség a kormányzati központhoz), tulajdoni helyzete (elsősorban állami ingatlanok), kialakítása (működési mód szerint beosztás), energia takarékos megoldások alkalmazása a hatékony működést szolgálja. Az Ereky Terv része az állami igények érvényesítése olyan esetekben, amikor adott, az Ereky Terv céljaira használható ingatlant bármilyen okból kivitték az állam látó, illetve rendelkezési köréből.

Az Ereky Terv részei és indulás szerinti ütemei:

1. ütem: A minisztériumok és egyes, kiemelt fontosságú háttérintézmények elhelyezése, felszerelése;
2. ütem: Az 1. ütemben nem érintett háttérintézmények elhelyezésével kapcsolatos átfogó elhelyezési koncepció megvalósítása (melynek része olyan közös infrastruktúrák kialakítása, mint például a központi kormányzati irattár);
3. ütem: A személyi állomány részére jóléti szolgáltatásokkal összefüggő ingatlan-fejlesztési koncepció kidolgozása és végrehajtása, így különösen „fecskeházak” hálózatának kiépítése, amellyel biztosítható a fiatal pályakezdő, vagy nem a fővárosban élő kormánytisztviselők életkörülményeinek javítása; a kormánytisztviselők gyermekei részére kedvezményes óvodai ellátás biztosítása, valamint üdülési, étkezési és szabadidős lehetőségek kialakítása (például a korábbi időszakban, vélhetően az áron aluli értékesítés céljából lepusztított és elhanyagolt üdülők rendbetétele és megnyitása);
4. ütem: A területi közigazgatás, kormányhivatalok épület- és informatikai infrastruktúrájának konszolidációja, az integrált üzemeltetés megoldása. Ennek részeként a Magyar Államvasutak Zrt. és a Volánbusz Zrt. használatában lévő pályaudvarok, valamint más állami cégek (pl. Magyar Posta Zrt.) tulajdonában lévő, kihasználatlan vagy elhanyagolt állapotú ingatlanok felújítása, és ott további új integrált ügyfélszolgálatok (Kormányablakok) létesítése;
5. ütem: A Magyar Állam külföldi közigazgatási célú ingatlanjai helyzetének felmérése és üzemeltetésének fejlesztése szorosan együttműködve a Külügyminisztériummal.



A fontosabb állami intézmények elhelyezése (Ereky Terv)

## 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

*„A közigazgatás feladata a cselekvés.  
A jogállamban ezt a jogrend szabályozza”  
(Magyary Zoltán)*

### 3.2. Feladat

#### 3.2.1. A közigazgatás feladatának fogalma

Az állami működés elemi egysége a feladat. Az alacsony hatékonyságú működés az esetek túlnyomó többségében a rossz, hiányos feladatkiadásra, vagy -értelmezésre vezethető vissza. Azt az adott közigazgatási élethelyzet, így különösen a feladatot kiadó vezető dönti el, milyen szinten megy le (mozdulati szint) a feladat kibontása során (például kezdő tisztviselő számára a folyamat elmagyarázása lehet indokolt). A Magyar Programban meghatározásra kerül, az alábbiak szerint, melyek a feladat, mint alapegység kötelező és eshetőleges tartalmi elemei, és mint legkisebb elemet, így érdemes megragadni (azonos felelős, tárgy, forrás, határidő/ütemezés):

- a feladat kötelező tartalmi elemei: az adott feladat felelőse, tárgya, határideje és forrása;
- a feladat eshetőleges tartalmi elemei, amelyek minden esetben a feladat végrehajtásának körülményeit határozzák meg, és lényegileg befolyásolják a feladat-végrehajtás hatékonyságát: az adott feladat közreműködői, érintettjei, fedezete, előfeltétele, végrehajtási módja, illetve az eljárástípusa. Külön kérdés a feladatkiadás során a cél meghatározása, mint eshetőleges elem. Létező és adott esetben legitím megoldás lehet, hogy a hatékony feladatvégrehajtás érdekében a feladat kiadója a főszabálytól eltérő céltételezést tesz (például indokolt esetben halogató tárgyalási magatartás).

A feladatnak a közigazgatásban – szemben más szervezeti működéssel – minden esetben van, kell hogy legyen jogilag beazonosított forrása, amely az adott feladat végrehajtását kötelezővé teszi a közigazgatás személyzete számára. A feladat forrása a legmagasabb elméleti szinten az alkotmány, egy szintel lejjebb – adott esetben többes felhatalmazással is – szétbomlik a rendszer, a második szinten a következők lehetnek a feladatforrások:

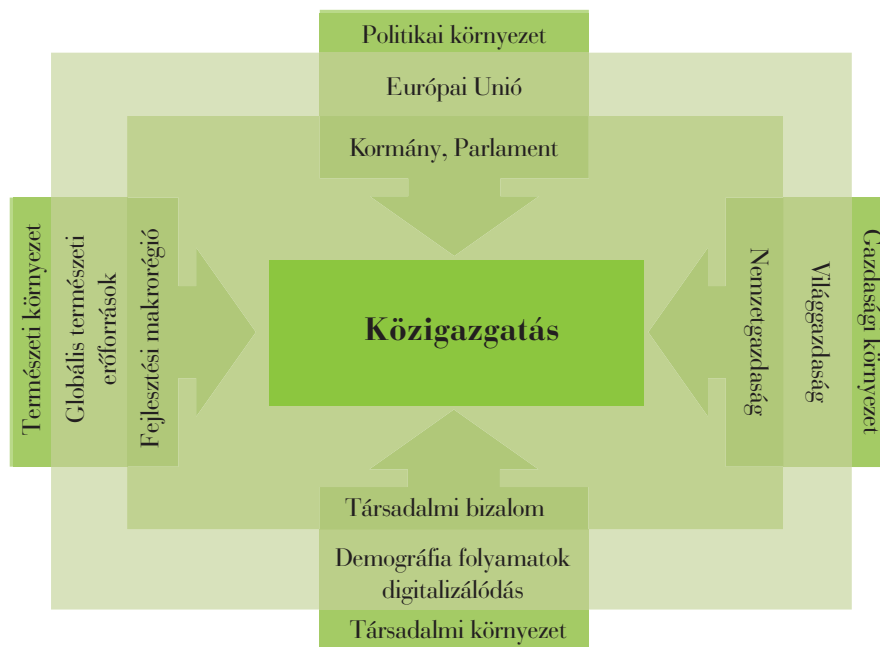
1. jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz (ide értve a nemzetközi tagságokat is);
2. stratégiai dokumentum (pl.: Széll Kálmán Terv, Magyar Program, intézkedési tervek, nemzetközi együttműködés);
3. előre nem tervezett helyzet, természetjogi kényszer (pl.: vörösiszap katasztrófa, vesztés per).

A harmadik esetet azért érdemes külön is számba venni, mert alkotmányos berendezkedésünk szerint az állam csak és kizárólag a jogszabály által nevesített feladatokat hajtja végre, az ehhez szükséges ún. beépülés a feladatrendszerbe meg is történik mind a stratégiai dokumentumok, mind a jogilag meghatározott rendkívüli helyzetekben (például katasztrófa). Ennek ellenére is előállhatnak olyan körülmények – akár rossz jogalkotási fogalom-meghatározás okán –, amikor szervezetnek, illetve a tisztviselőnek feladatot kell teljesítenie, végső soron valami általános emberi törvény, természetjogi megfontolás alapján, kifejezett tételes jogi háttér nélkül is. Ehhez képest a tisztviselő természetesen a feladatot leginkább az előljáró utasítása, vagy egy jogszabály, szabályzat alkalmazása által, szinte rutinból veszi fel.

A feladatforrások pontos meghatározása, illesztése azért bír kiemelt jelentőséggel, mert csak így érhető el a források összehangolása által a végrehajtás során a szükséges összhang a közigazgatáson belül: a párhuzamos és ellentétes eljárás kizárása, a feladatsorok egymásra épülése és illesztése.

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

A közigazgatásban dolgozók feladat-végrehajtását a fegyelem és a kreativitás egészséges egyensúlyának kell jellemeznie. Természetesen egyes munkakörök esetében az előbbi, mások esetében az utóbbi dominál. Emellett elvárás a szakmai alaposág, a lényeglátás és a pontosság. Az alábbi ábra jogszociológiai oldalról ragadja meg a feladat forrását, amit ettől függetlenül érdemes a végrehajtás során szem előtt tartani, mert ilyen szempontok automatikus, ellenőrző tesztyszerű végigfuttatása, főleg egy mérlegelési jogkörben hozott döntésnél, elvárható egy minőségi munkára törekvő tisztviselőnél.



Közigazgatásra hatást gyakorló környezeti elemek

#### 3.2.2. Az állami feladatkataszter

A közfeladatok teljes körű meghatározása és rendszerezése régi adósság, amelyet pótolni kell. Már 1932-ben Magyary Zoltán „A magyar közigazgatás tükré” című munkájában kísérletet tett a közigazgatás feladatainak számba vételére. A gyűjtemény 9850 tételt tartalmazott, minden feladathoz hozzárendelte az eljáró közigazgatási szervezetet és a hatályos jogszabályi hivatkozást. 2011-ig sajnos nem készült hasonlóan teljes körű felmérés (kataszter) a közfeladatokról. 2007-ben készült egy külsőre igényes anyag és honlap, de a tartalmi egyenetlensége okán az nem tekinthető valódi felmérésnek.

A Magyary Program keretében 2010 őszén indított nagyszabású munka célja olyan elemi szintű közfeladat-kataszter kialakítása, amelyre a stratégiai döntéseket és a jogalkotást támogató információrendszer épül.

A közfeladat-kataszter 2011 végére – már feltöltve a sarkalatos törvények rendelkezéseivel – fogja szolgálni a deregulációt és a végrehajtási szintű jogalkotást.

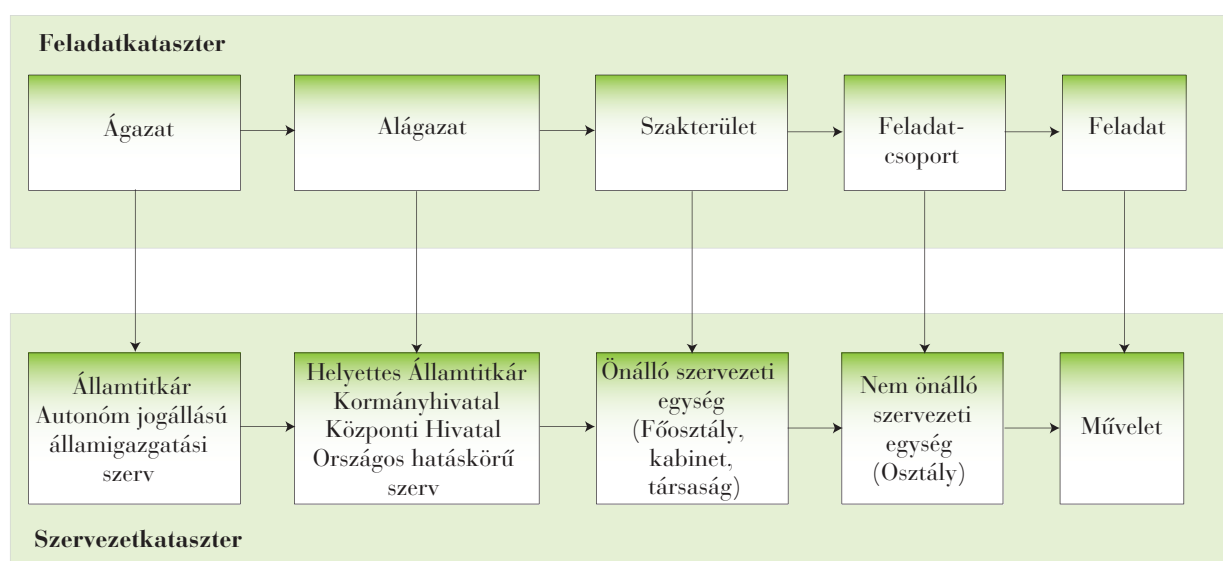


### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

Ágazat	Alágazat	Szakterület	Feladatscsoport	Feladat
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium				
Közfeladatok				
1. Igazságügy				
2. A közigazgatás fejlesztésével, szervezésével kapcsolatos feladatok				
	2.1 Közigazgatás szervezése és működése			
		2.1.1 Területi államigazgatási szervekkel, koordinációval kapcsolatos feladatok		
			2.1.1.1 Szakmai irányítás	
				2.1.1.1.1 Körzetközponti műveleteket ellátó települési, fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjének irányítása
			2.1.1.2 Működés ellenőrzése	
			2.1.1.3 Feladatok területi végrehajtásának összehangolása	
			2.1.1.4 Területi koordinációs feladatok	
			2.1.1.5 Javaslat a kistérségi és regionális közigazgatási intézményrendszer átalakítására	
			2.1.1.6 A polgármester, a jegyző, a képviselő-testület hivatalának ügyintézője által ellátott, az államigazgatási feladatok ellenőrzésére irányuló tevékenység összehangolása	
	2.2 Közigazgatás fejlesztése			
		2.2.1 Fejlesztéspolitika, közigazgatási politika		
			2.2.1.1 Kormányzati feladatok és a közigazgatás fejlesztés hivatali feladatainak irányítása és összehangolása	
			2.2.1.2 Közigazgatás fejlesztés hivatali feladatainak ellátása	
				2.2.1.2.1 Az Államreform operatív program akciótervének kidolgozása
				2.2.1.2.2 Részvétel az Elektronikus közigazgatás operatív program akciótervének a megírásában

Már a kataszter absztrakciós, elvontsági szintezésénél illeszteni kell a központi közigazgatás szervezeti rendszeréhez.

A feladatkataszter felépítésének részlete



A feladatkataszter és szervezetkataszter viszonya

## 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

### 3.2.3. A formai és tartalmi dereguláció

A közelmúltig a minőségi szempont háttérbe szorulása a jogalkotásban, a megfelelő hatásvizsgálati rendszer hiánya miatt nagyon magas volt a jogszabály-módosítások száma, ami mind a jogbiztonság, mind a hatékonyság szempontjából rendkívül kockázatos. A minőségi jogalkotás megalapozásához szükség van a hatályos központi joganyag meghatározott jogterületeinek áttekintésére, ami lehetővé teszi a joganyag mennyiségének csökkentését, a meglévő ellentmondások kiküszöbölését, az adminisztratív terhek csökkentését, valamint egyéb tartalmi jogtisztítást. Az áttekintés eredménye a deregulációs jogszabálytervezetek elkészítése. A joganyag áttekintése és a dereguláció során kiemelt jelentőséget élveznek az ügyintézés egyszerűsítését, továbbá az ügyfelek tömegét érintő nagy eljárási kódexek:

- az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.),
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.),
- a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.),
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.),
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény.

Adott kor közigazgatásának legmarkánsabb kulturális lábnyoma a jogalkotása. A jogalkotás messze nem csak jogi szakmai kérdés, hanem életlátás és önismeret kérdése az apparátus részéről. Az érdemi eredmények elérése érdekében újul meg a jogalkotói szakemberképzés is a kormány támogatásával. A 2011-ben még a Corpus Juris Hungarici sajnós elhízott és fejnehéz. Ezért a Magyary Program célrendszere szerint érthető szövegezésű (nem gőgös) és egyszerű szerkezetű (őszinte) jogszabályokat kell írni. Bátran kell élni azzal a lehetőséggel, hogy csak azt szabályozzuk normával, ami vagy nem nyilvánvaló, vagy nincs olyan mögöttes szabályrendszer (például Btk.), ami egyébként is a helyes jogalkalmazásra tereli az érintetteket. Szakítani kell a gyakorlattal, hogy adott tisztviselő, vagy szervezet presztízskérdéssé teszi, hogy milyen végrehajtási szabályt iktattat törvénybe, azaz csak a ténylegesen törvényi szabályozási tárgyak és a szükséges mérték (ide értve az érthetőséget szolgáló kifejtést és fogalomalkotást is) kerüljenek törvényi szintre. Végezetül érvényesülnie kell a közigazgatás, az állam önszabályozási körében az egy ágazat „egy törvény” elvnek, és még a kommunikációs hozadék érdekében sem lehet ágazati szabályozást az ágazati kódexen kívül tartósan szabályozni tartósan.

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

Szakterület/Ágazat <sup>1</sup> (Minisztérium, államtitkár/helyettes államtitkár)	Szabályozási tárgy	Ágazati törvények száma	Magyarország Alaptörvényében alapul szolgáló rendelkezés
KIM EU és Nemzetközi Igazságügyi Együttműködésért felelős Hát.	Szabadalom, védjegy, szerzői jog	8	
KIM Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért felelős Hát.	Igazságügyi tárgyú törvények	53	Az állam, 24., 25., 29. és 30. cikk
KIM Területi Közigazgatásért és Választásokért felelős Hát.	Választási tárgyú törvények	7	Szabadság és felelősség, XXIII. cikk, Az állam, 2. és 8. cikk
BM Szabályozási és koordinációs Hát.	Rendészeti tárgyú törvények	26	Az állam, 46. cikk
BM Önkormányzati Hát.	Önkormányzati tárgyú törvények	22	Az állam, 31. cikk
NGM Foglalkoztatásért felelős Hát.	Foglalkoztatási tárgyú törvények	19	Alapvetés, M) cikk, Szabadság és felelősség, XII. és XVII. cikk
NGM Költségvetésért felelős Hát.	Államháztartási tárgyú törvények	86	Az állam, 36. és 37. cikk
NGM Adóügyekért felelős Hát.	Adóügyi tárgyú törvények	25	Szabadság és felelősség, XXX. cikk, Az állam, 40. cikk
	Pénzügy-politikai tárgyú törvények	24	Az állam, 42. cikk
NGM Külgazdaságért felelős Hát.	Külgazdaság	4	Alapvetés, M) cikk
NFM Közlekedésért felelős Hát.	Közlekedési tárgyú törvények	11	Szabadság és felelősség, XXVII. cikk
NFM Energetikáért felelős Hát.	Energetikai tárgyú törvények	9	Szabadság és felelősség, XXVII. cikk
NFM Vagyongazdálkodásért felelős Hát.	Vagyongazdálkodási tárgyú törvények	9	Az állam, 38. és 39. cikk
VM Jogi és Igazgatási Ügyekért felelős Hát.	Földügyi tárgyú törvények	7	Alapvetés, P cikk
VM Agrárgazdaságért felelős Hát.	Géntechológiai tárgyú törvények	4	Szabadság és felelősség, XX. cikk
	Agrárgazdasági tárgyú törvények	7	Szabadság és felelősség, XX. cikk
VM Élelmiszerlánc-felügyeletért és Agrárgazgatásért felelős Hát.	Élelmiszerlánc-felügyeleti tárgyú törvények	12	Szabadság és felelősség, XX. cikk
VM Környezet- és Természetvédelemért felelős Hát.	Környezet és természetvédelem	6	Alapvetés, P) cikk
VM Vízügyért felelős Hát.	Vízügyi tárgyú törvények	4	Alapvetés, P) cikk
NEFMI Egészségpolitikáért felelős Hát.	Egészségügyi tárgyú törvények	13	Szabadság és felelősség, XX. cikk
NEFMI Szociálpolitikáért felelős Hát.	Szociális, család és ifjúsági tárgyú törvények	13	Szabadság és felelősség, XVIII., XIX. és XXII cikk
NEFMI Felsőoktatásért felelős Hát.	Felsőoktatási tárgyú törvények	5	Szabadság és felelősség, X. cikk
NEFMI Kultúrpolitikáért felelős Hát.	Kulturális tárgyú törvények	9	Szabadság és felelősség, X. és XI. cikk
HM Jogi és Igazgatási ügyekért felelős Hát.	Honvédelmi tárgyú törvények	8	Az állam, 45. és 47. cikk

<sup>1</sup> A táblázat nem mutatja ki az egyes törvények módosításáról szóló törvényeket, valamint a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényeket.

A fenti elvek szerint a Magyar Program keretében létrejött a deregulációs munkacsoport, amely most még formai deregulációt végez, azaz az Országgyűlés nem saját működésére vonatkozó, valamint a kormány- illetve a minisztertanács nyilvános határozatainak közül – a teljesség igényével – szedi ki a részben, vagy egészben sürgős törvényeket. Figyelemmel a megfeszített jogalkotási munkára, a törvények esetében az új szabályozás során kell elérni mind a formai, mind a tartalmi dereguláció érvényesítését. A különböző fejlesztési tervek és programok által nem érintett törvények esetében az országgyűlés terhelhetősége szerint történ-

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

hetnek meg a deregulációs döntések. Ezt követően, mint negyedik ütem történik meg a rendeleti deregulációs javaslatcsomag előterjesztése.

	<b>1. ütem:</b> Országgyűlési határozatok deregulációja	<b>2. ütem:</b> Kormányhatározatok és minisztertanácsi határozatok felülvizsgálata	<b>3. ütem:</b> Törvények és törvényerejű rendeletek felülvizsgálata	<b>4. ütem:</b> Kormány és Minisztertanácsi rendeletek deregulációja
Darabszám	1.140 db	3.000 db	2.500 db	2.500 db
Ütemezés	Benyújtás: 2011. július Elfogadás: 2011. szeptember	Benyújtás: 2011. szeptember Elfogadás: 2011. október	Benyújtás és elfogadás: 2011. IV. negyedév	Benyújtás és elfogadás: 2012. I. félév

A deregulációs folyamat ütemezése

#### 3.2.4. A közigazgatási stratégiaalkotás megújítása

A Magyar Program keretében felmérésre került az ún. kormányzati stratégiai tér mérete és tartalma. A Kormány egy év alatt 30 stratégiai jelentőségű szakterületi dokumentumot fogadott el, amelyek mindegyike alapvetően megfelelt ezen műfaj elvárásainak. Emellett azonban további mintegy 110 áll kidolgozás alatt, vagy öröklődött át. A dokumentumok áttekintéséből kiderült, hogy:

- a tárcák által használt megnevezések alapján 20 féle típusú stratégiai dokumentum létezik,
- jelenleg a szakpolitikai stratégiák sem egymással, sem a magasabb szintű dokumentumok tartalmával nincsenek megfelelő összhangban,
- a stratégiai dokumentumok kidolgozottsága és részletezettsége nagymértékben eltérő,
- több esetben sem látszik a stratégiák kapcsolódása a kormányprogram érintett célkitűzéseiseihez,
- kétharmadukhoz nem készült költségbebecslés.

Az elvégzett helyzetelemzés tapasztalatai alapján szabályozásra kerül a kormányzati stratégiai tervezési folyamat, ennek részeként lehatárolásra kerül a kormányzati stratégiai tér, ez tartalmazza a stratégiai dokumentumok típusait és kötelező formátumát, tartalmát, rangsorrendszerét is.

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI



#### A stratégiai dokumentumok rendszere

(a 2011. januári felmérés során megadott elnevezéseket a KIM sorolta be az ábra szerinti típusokba szám szerint)

#### 3.2.5. Az átfogó feladatok

A közfeladatrendszer gyökérszerű szerkezetéhez képest szükségszerűen adódnak olyan feladatok, amelyek több, majd minden ágazatot érintenek, de attól még nem minősülnek célnak – mert éppen ettől válnak hatástalanná a korábbi időszak tapasztalatai alapján – hanem olyan eszközként, feladatként írhatjuk le őket, amelyek széles körben átfogják keresztbe a feladatrendszert. Ezen feladat általában gyakrabban változik, mint az ágazati rendszer, de megjelenítése, és ezen feladatok kemény, ütemes és egyöntetű végrehajtása teszi lehetővé, hogy maga a közigazgatási feladatrendszer jól működjön, adott esetben immunis legyen bizonyos káros behatásokra.

## 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

### 3.2.5.1. Az elektronikus közigazgatás kiterjesztése

A közigazgatás hatékonyságának növelésének vitán felül az egyik legfontosabb eszköze az infokommunikációs technológiák használatának elterjesztése. A Magyary Program fontos része tehát az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése és minőségének javítása, mind a közigazgatás ügyfelei és a tisztviselők munkájának megkönnyítése, mind az eljárások és szervezeti folyamatok egyszerűbbé és gyorsabbá, így hatékonyabbá tétele érdekében.

A fenti, egyértelmű tételmondatok ellenére kevés olyan területe van a magyar közigazgatásnak, ahol ennyi forrásból, ilyen sok kudarcos fejlesztés történt volna. A Magyary Program az alábbi alapelvek érvényesítése által látja a korábbi zsákutcákat elkerülhetőnek:

- fontos ebben az esetben is a műveleti sorrend, a közigazgatás igényeit szolgálja ki az e-közigazgatási szakterület fogalom-megfeleltetési és koncepcióalkotási tevékenysége által a közigazgatási informatika. Ez alól csak egy kivétel lehetséges: egy új közigazgatási feladat-végrehajtáshoz, amennyiben maga az intézményi környezet megfelelően átültetésre kerül érdemes hozni az e-közigazgatási környezetet is;
- az e-közigazgatási fejlesztésben megfelelő sortartással együtt kell haladnia az infrastruktúra, az alkalmazás és az ehhez szükséges emberi erőforrás fejlesztésnek;
- az informatikafejlesztés nem folytonosan megélhető, személyes hitbéli érzés, hanem határidőzött feladatvégrehajtás, és ebben az esetben is a lehető legnagyobb fokú központosítást kell elérni a rendszerek biztonságos működése adta keretek között,
- az állam számára kellő saját, esküt tett tisztviselőkből álló informatikus személyi erőforrás kell, és csak kiegészítő jelleggel lehet jelen bármilyen személyi szolgáltatás vásárlása ezen a területen, e körben az új életpálya rendszerben meg kell teremteni az alkalmazás feltételeit,
- az informatikai alkalmazás nem növelheti aránytalanul a kormányzati feladatellátás lehetetlenülésének a kockázatát (hálózat biztonság, adatvagyon kezelés).

A fenti elvek figyelembe vételével született döntés sok más mellett a Magyary Program keretében:

- az informatikai hálózat és a nagy kormányzati elszámoló rendszerek konszolidációjáról,
- a kormányzati hálózatbiztonság és a védelmi képesség helyreállításáról,
- a Nemzeti Egységes Kártya rendszerről,
- az egységes kormányzati dokumentum- és iratkezelési rendszer alkalmazásáról,
- feltámasztásra került a elektronikus közigazgatási értekezlet szervezés,
- az összkormányzati elektronikus azonosításról.

### 3.2.5.2. Az adminisztratív terhek csökkentése

A közigazgatás különböző területei tekintetében fontos az ügyfeleket és a közigazgatás szervezeteit egyaránt terhelő, a belső és külső folyamatokat jelentős mértékben bonyolító mechanizmusok felszámolása, az átláthatatlan eljárások és folyamatok egyszerűsítése. Ezek révén válik lehetővé mind a közigazgatás ügyfeleinek (a lakosságnak, a vállalkozásoknak), mind a közigazgatás szervezeteinek és személyzetének tekintetében az adminisztratív terhek csökkentése. A Magyary Program szerint a közteher fogalmának része a tényleges befizetés, a közigazgatásból fakadó általános adóbefizetés, az ügyintézésre szánt idő és költség, sőt ráakódik az adott esetben jogszabály által elvárt támogatás, védelem, segítségnyújtás hiánya.

### 3.2.5.3. Az esélyegyenlőség biztosítása

Az esélyegyenlőség elősegítése a közigazgatás szervezetrendszerén belül azt jelenti, hogy a különféle intézkedések tervezésekor, megvalósításakor, a szervezet működtetése, a döntéshozatal, az ügyek intézése folyamán, és minden egyéb esetben figyelembe kell venni a bármilyen szempontból hátrányos helyzetű ügyfelek esélyegyenlőségi szempontjait, biztosítani kell azok érvé-

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

nyesülését. Az esélyegyenlőség érvényre juttatása során a közigazgatás az osztársadalmi, részben morális elvárás teljesítésén túlmenően olyan új személyi erőforrásokhoz juthat, amelyek nagyban segítik a szervezet hatékonyságát, és vitán felül javítják a tisztviselői kar emberi minőségét. Mint minden okszerű méltányossági mérlegelésből fakadó eljárásban ügyelni kell arra, hogy ez a feladat se váljon el céljától, ne épüljön ki éppen az érintett személynek ártó, az ügyet hiteltelenítő iparág.

#### 3.2.5.4. Az elszámoltathatóság megteremtése és a korrupció felszámolása

Össztársadalmi szinten egyetértés mutatkozik abban, hogy a korrupció gátat szab a fejlődésnek, aláássa a demokratikus és jogállami értékeket, alapelveket. A korrupciós jelenségekkel szembeni társadalmi érzékenység igen magas, mint ahogyan a polgárok elvárása is az állammal szemben e jelenség felszámolására. A Magyary Program egyik fő tétele, hogy ebben az ügyben különös jelentőséggel bír a pontos és arányos kommunikáció, azaz a korrupció ellen – első sorban – nem sajtókampánnyal kell küzdeni, hanem érdemi intézkedésekkel. Különösen fontos, hogy mind a feladatkitűzésénél, mind – az éppen ezért drasztikusan egyszerűsítendő – eljárásokban folyamatosan beazonosíthatóvá kell tenni a személyi felelősséget. A döntések ésszerűsége és következményeinek felmerése érdekében nélkülözhetetlen a megfelelő, még oly egyszerű, de érdemi hatásvizsgálat. Végeterül az érintett szervezetek fokozott együttműködése szükséges, hogy az elkövetések feltárásra, és a büntetések kiszabására kerüljenek. Erre tekintettel indul 2011. június folyamán a közigazgatási és igazságügyi miniszter kezdeményezésére az érintett kormányzati, parlamenti és igazságszolgáltatási szervezetek vezetőinek részvételével az összehangolást végző testület munkája.

#### 3.2.5.5. A kezdeményező kommunikáció megteremtése: konzultáció, partnerség, befogadás

A közigazgatási informatikához hasonlatosan rendre felmerül, hogy a közigazgatás működésének elfogadtatása, az ehhez szükséges együttműködés és kommunikáció szintén önálló beavatkozási terület lehetne. A Magyary Program megközelítésben a kommunikáció egy, a hatékonyságot egyre jelentősebb mértékben meghatározó feladatrendszer, de ezzel együtt éppen úgy tud jól a közigazgatási működésbe beépülni, hogy valamilyen mértékben minden feladat-végrehajtás során az eljáró tisztviselő észben tartja: volt-e módja az előkészítésben az indokolt mértékben az érintettnek részt venni, és ezt ugyanígy kell vizsgálni a közlésnél, a végrehajtásnál. Milyen formában érhető el a lehető legnagyobb mértékű együttműködés az ügyfél és a közigazgatás között. Ezzel párhuzamosan ki kell építeni a közigazgatásnak azt a képességét, hogy el tudja mondani, és meg tudja védeni az álláspontját minden szükséges fórumon és minden lehetséges ütemezés szerint. Hiszen a modern közigazgatásnak már nem csak az ügyfél, a közösség ténylegesen megtapasztalt valóságához kell viszonyulnia, hanem – mint korábban egy-egy legenda vagy rémhír kapcsán – a közigazgatás működésének megítélése a megélt valósággal napjainkban folyamatosan párhuzamosan létező média-valóság alapján alakul ki.

A polgárok és a társadalmi, gazdasági szervezetek bizalmának visszanyeréséhez nem elegendő a jól működő folyamatok kialakítása és a minőségi szolgáltatások nyújtása. Ha ezek a szereplők nincsenek bevonva az őket megillető szolgáltatások megtervezésébe és az őket érintő döntések meghozatalába, a közigazgatásba vetett bizalmuk nem fog erősödni. A külföldi jó gyakorlatokat alapul véve tehát a Magyary Program célja, hogy a közigazgatás kezdeményezően kommunikáljon az emberekkel, tegye lehetővé és ösztönözze aktív részvételüket az állam működtetésében. Ennek keretében Magyarországon is elindultak az állampolgári konzultációk, fejlesztjük az ügyfél-tájékoztatást, mindenki számára elérhető, teljes körű közigazgatási tudásbázist hozunk létre.

## 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

*„Az államot közel kell hozni az állampolgárokhoz,  
a közigazgatásnak „emberarcúvá” kell válnia.”  
(Magyary Zoltán)*

### 3.3. Eljárás

#### 3.3.1. A közigazgatás eljárásának fogalma

Magyary Zoltán a közigazgatás kapcsán azt az elvárást fogalmazta meg, hogy váljon „emberarcúvá”, vagyis a külső és belső ügyfelek (az állampolgárok és a tisztviselők) számára legyen kiszámítható és támogató, és bár ez is lehetne emberi, de sohasem lehet szeszélyes.

A deregulációs folyamattal párhuzamosan készül el a közigazgatási eljárások új fogalom- és típusrendszere, ezért addig a Magyary Program jelen kiadásában a közigazgatás szakmában elfogadott valamelyik elméletet szükségtelen bemutatni.

Lényegében minden feladat-végrehajtásnak van eljárási része és nincs szervezeti működés akár csak belső eljárások nélkül. A Magyary Program szempontjából nem 1-2 lépből álló eljárások értékelése bír kiemelt jelentőséggel, hanem az összetettebb folyamatok, mint közigazgatási eljárások hatékonyabbá tétele.

#### 3.3.2. A közigazgatás eljárásának egységesítése és egyszerűsítése

A Magyary Programban már 2011-ben érdemi javulást kívánunk elérni az alábbi kritikus területeken:

- kormányzati felfesztés és egységesítés,
- minőségi jogalkotás, hatásvizsgálat és visszacsatolás,
- jó ügyfél kapcsolat, ügyfelvétel – kormányablak,
- költségvetés célszerű tervezése és végrehajtása (közbeszerzés).

##### 3.3.2.1. A kormányzati működés felfesztése és egységesítése

A közigazgatás működését jellemző belső (a szervezeteken vagy szervezetrendszeren belüli) és külső (a hivatal és az ügyfél közötti) eljárások tekintetében egyaránt fontos elvárás, hogy megbízhatóak, kiszámíthatóak, valamennyi összetevő szempontjából (az eljárás időtartama, költsége stb.) tervezhetőek legyenek. Ennek az elvárásnak az egyes eljárások sztenderdizálásával, egységes normák, elvárások felállításával és betartásával lehet a leginkább megfelelni. A szolgáltatási szintek, eljárási szabványok rögzítésének és a megállapított szint betartását ellenőrző folyamatos monitoring tevékenységnek jelentős hozadéka lesz a közigazgatás ügyfélkapcsolataiban, különösen az ügyfélszolgálatokon történő ügyintézés minőségének javítása terén.

A minisztériumok belső működésének kialakításakor 2010 júniusában elsődleges cél volt a korábbi működőképes megoldásokhoz való visszatérés, így különösen minisztériumok közigazgatási egységes vezettségének helyreállítása (közigazgatási államtitkár), és így a minisztériumon belül a politikai, szakmai és az igazgatási működés hármasának párhuzamos futtatása.

Hangsúlyos elvárásként jelent meg az összkormányzati és minisztériumi igazgatási felfesztés (központi koordináció, megfelelő központosított hatáskörökkel):

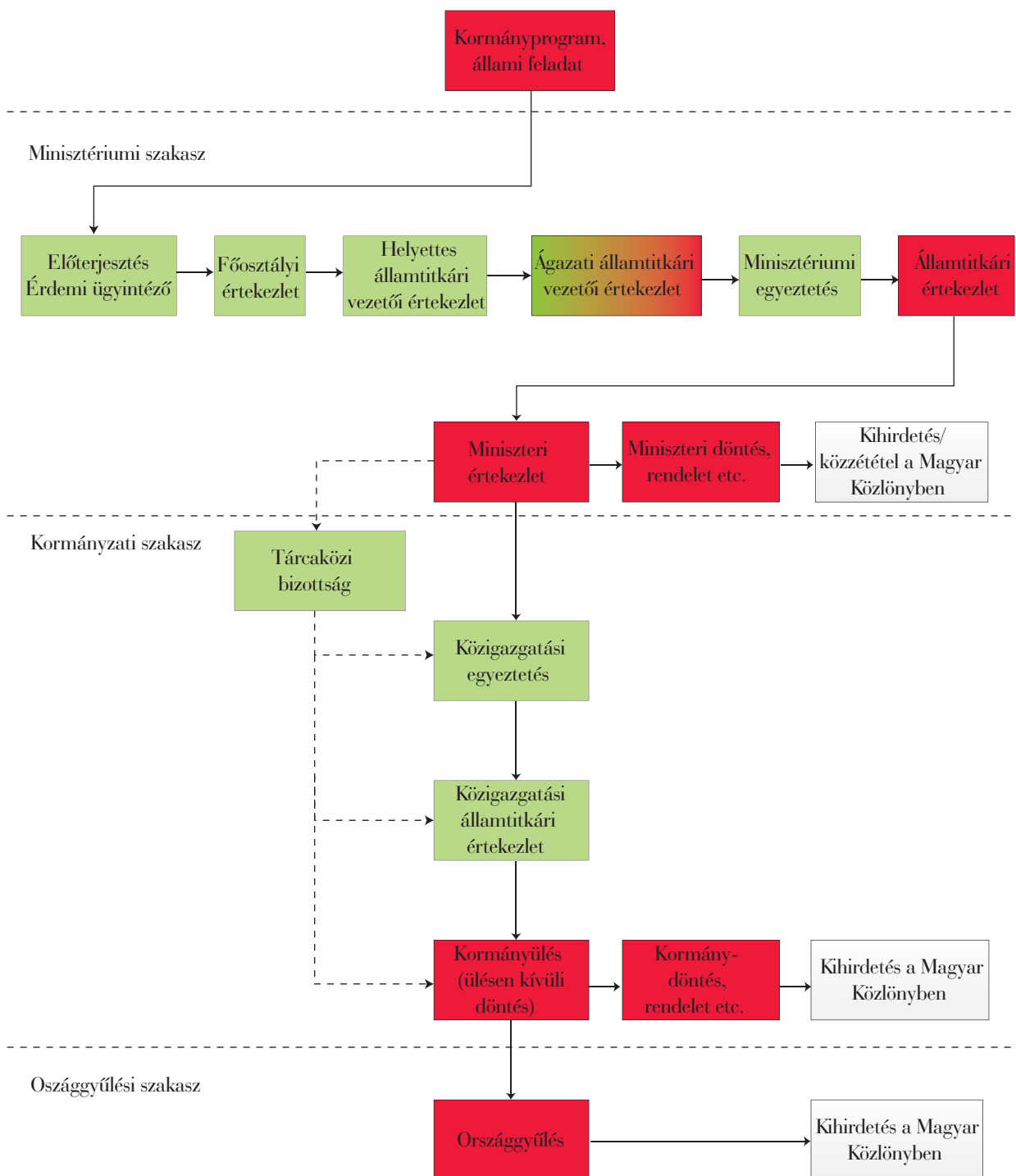
1. koordináció (KIM);
2. kommunikáció (KIM);
3. személyzet (KIM);
4. ellenőrzés (Kormányzati Ellenőrzési Hivatal);



### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

- 5. vagyongazdálkodás (NFM);
- 6. közbeszerzés (NFM);
- 7. költségvetés tervezés és végrehajtás (NGM);
- 8. szervezeti egységesítés és egyszerűsítés (KIM).

A 2010. májusát követően – az egyes minisztériumi szervezeti és működési szabályzatokban – egységesítésre kerültek a minisztériumok belső egyeztetési eljárásai, olyan módon, hogy azok minden esetben biztosítsák az igazgatási szempontokon túl a szakmai (alábbi ábrán zöld) és a politikai (alábbi ábrán piros) elem megfelelő szinten történő bevonását a folyamatba.



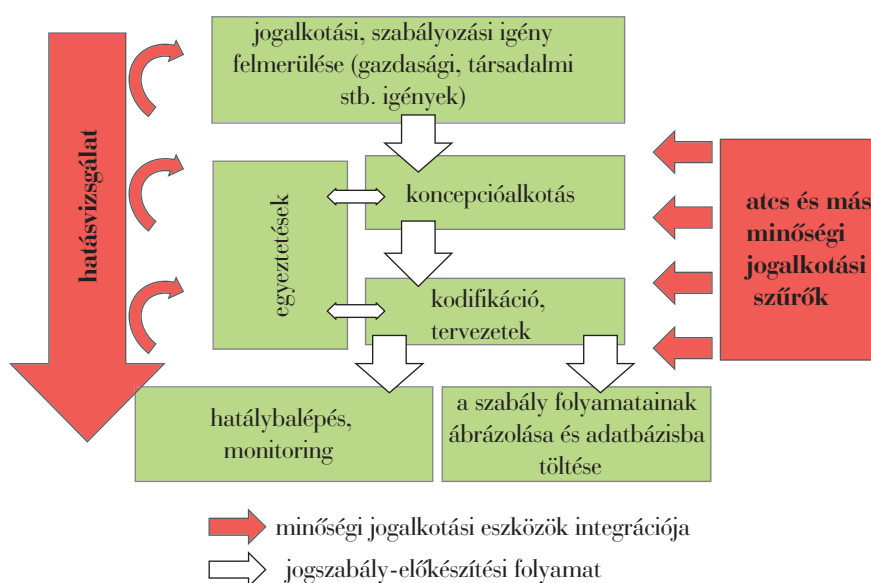
### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

#### 3.3.2.2. A minőségi jogalkotás, hatásvizsgálat és visszacsatolás

A minőségi jogalkotás elve több elemet foglal magába, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok alkalmazásán túl beleértjük a színvonalas jogszabályszerkesztést, a jogszabályok nyelvi egyszerűsítését, a jogi szabályozás alternatíváinak vizsgálatát és az adminisztratív terhek csökkentését is.

A jogalkotásról szóló magyar szabályozás kötelező elemmé teszi az előzetes és az utólagos hatásvizsgálatot. Az előzetes hatásvizsgálat során a jogszabály elfogadása előtt elemezni kell a társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, a jogszabály várható hatásait. Az utólagos hatásvizsgálatok kapcsán a törvény előírja a szaktárcának, hogy nyomon kövesse a jogszabályok alkalmazásának hatásait, és gondoskodjon a tapasztalatok hasznosításáról a későbbi jogalkotási tevékenység során.

A Magyar Program részeként kidolgozzuk az új, hiteles számításokon és felméréseken alapuló hatásvizsgálati rendszert, amely minden előterjesztés értékeléséhez még érdemibb információkat fog nyújtani. Felülvizsgáljuk és – a jogi alkalmazhatóság határain belül – egyszerűsítjük a jogszabályok nyelvezetét, illetve biztosítjuk a jogszabályok eddiginél könnyebb megismerését a társadalom, a jogszabályok által érintett személyek és vállalkozások számára.



A minőségi jogalkotási eszközök integrációja a jogszabály előkészítési folyamatba

Még az alapos, körültekintő tervezésen alapuló, minőségi jogalkotásra épülő eljárások is gyakran az előzetesen vártakhoz képest eltérő társadalmi, gazdasági, környezeti hatásokkal járnak. Éppen ezért elengedhetetlen a jogszabályok, tervezési dokumentumok (stratégiák, akciótervek stb.) folyamatos monitoringja és értékelése. Hiszen ha nincs elegendő objektív és hiteles információ az intézkedések eredményéről, hatásairól, akkor nehezen lehet olyan beavatkozásokat tervezni, és azokat úgy végrehajtani, hogy az eleget tegyen az eredményességi és hatékonysági elvárásoknak.

Elsősorban a jogalkotásban és a stratégiai tervezésben komoly szerepet játszó minisztériumokra hárul az a feladat, hogy elvégezzék az intézkedések és a célok megvalósulásának, a jogszabályok hatásainak rendszeres nyomon követését és értékelését. A minisztériumi szintről érkezett adatokat egy központi rendszerbe összevetve egyrészt kormányzati szintű információs adatbázisok kialakítására, másrészt pedig döntés-előkészítési és stratégiai elemzésekre nyílik lehetőség. A Magyar Program célként tűzi ki a minisztériumok éves munkaterveinek, akcióterveinek és jelentéseinek egységes módszertan alapján történő kidolgozását, az ágazati és intézményi indikátorok központi monitoringrendszerének kidolgozását és működtetését, valamint a minisztériumi adatgyűjtések, adatbázisok rendszerének felmérését és fejlesztését. Az így keletkező információk visszacsatolása az érintett szervezetek felé biztosítja a későbbi jogalkotási, tervezési feladatok végrehajtása során a korábbinál megalapozottabb, megbízhatóbb és eredményesebb közigazgatási tevékenységet.

#### 3.3.2.3. A jó ügyfélkapcsolat, ügyfelvétel – kormányablak

Az állam és az állampolgárok viszonyát döntően befolyásolja, hogy az ügyfelekre mekkora terheket rónak azok a közigazgatási eljárások, amelyekkel találkoznak. A hazai gyakorlatban az állammal való érintkezést és kapcsolattartást megnehezíti az ügyfe-

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

lek számára, hogy szinte az összes hivatal saját eljárásokkal, űrlapokkal, szokásokkal és arculattal rendelkezik. Ez önmagában jelentősen fokozza az ügyfelek tájékozódásának nehézségét, és növeli az eljárás idő- és költségigényét, vagyis az adminisztratív terheket. Az elektronikus megoldások, az internetes ügyintézés világa ma már sokak számára ismert, ám az állam még alig-alig teremtette meg ennek lehetőségét a saját szolgáltatásaiban. Komoly probléma az ügyfelek tájékoztatásának elégtelensége, ami az emberek kiszolgáltatottságához vezet. Ez annak is köszönhető, hogy az elmúlt években nem volt kialakult gyakorlata az állampolgári kezdeményezések érdemi megvizsgálásának és kezelésének.

A Magyar Program célja az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, ügyfélközpontú szolgáltató működés kialakítása, az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése és egységesen magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások kialakítása.

A szolgáltatások színvonalának emelése érdekében többcsatornás (személyes-, elektronikus- és telefonos) kormányzati ügyfélszolgálati rendszert hozunk létre, amely az ügyfelek számára lehetőséget teremt ügyeik egyablakos (egy helyszínen történő) elintézésére, olyan magas színvonalú ügyfélszolgálati rendszert, amely alkalmazza az elektronikus ügyintézés által biztosított lehetőségeket, ahol kulturált tárgyi környezetben, magas felkészültségű ügyfélszolgálati munkatársak segítségével intézhetjük dolgainkat. 2011. január 3-án megnyílt az új típusú ügyfélszolgálati rendszer első 29 irodája. Néhány éven belül az egész országot behálózzák majd a Kormányablakok, egyenlő hozzáférést biztosítva a korszerű egyablakos ügyintézéshez.

#### 3.3.2.4. A költségvetés célszerű tervezése és végrehajtása (közbeszerzés)

A 2012-es költségvetés előkészítése során esély mutatkozik arra, hogy immár egy tónusba hozott szervezet- és feladatrendszerrel rendelkező közigazgatás ne a korábbi költségvetési bázisok alapján, hanem költség/bevétel alapú, ideális esetben ún. elemi szorzatos számításokkal tudja előkészíteni a költségvetési javaslatát. Azaz a költségvetés az országgyűlés és a Kormány által elismert céloknak és az ehhez tartozó feladatoknak a mentén, célszerűen kerüljön megtervezésre. Sajátos módon tudja segíteni a tisztánlátást, hogy a közigazgatás a többletfeladatok kitézése és a szigorú költségvetési politika miatt az elmúlt egy évben minden belső tartalékát mozgósította, azaz felfedte azokat a helyeket, ahol adott esetben indokolatlanul halmozódtak fel források. Ezzel együtt – ahogy ezt a kormányhivatalok integrációjánál egyértelműen kiderült – nem pusztán magának az összevonásnak lehetnek átmeneti költségei a bekövetkező megtakarítások előtt, hanem a költségvetés rendszerében megengedhetetlen ún. keresztfinanszírozások kiesése nyomán keletkező átmeneti forráshiányokat is kezelni kell.

A közigazgatás, a költségvetés végrehajtás kezd felpörögni, azaz egyre inkább képes a hatékony forráselosztásra. A Magyar Program keretében e körben egészen a későbbi elszámolhatóság szintjéig kell egyszerűsíteni a folyamatokat, az általános szerződési feltételek alkalmazása, a határidők rövidítése, az eljárási vélelmek felállítása, az állam hivatalos tudomásszerzése, erre szakosodott, kellő személyi erőforrással rendelkező központi szerződés kötő egységek létrehívása által még jelentős hatékonyság-javulás érhető el. Ezzel összefüggésben még idén végrehajtásra kerül az ezt célzó intézkedési terv. A feladat része, hogy a még várhatóan 2011 nyarán elfogadásra kerülő új közbeszerzési törvény érdemi akadályt immár ne képezzen a források gyors és hatékony felhasználásának útjában, azzal együtt, hogy az átláthatóságot és a tisztességes eljárást valóban biztosítja.

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

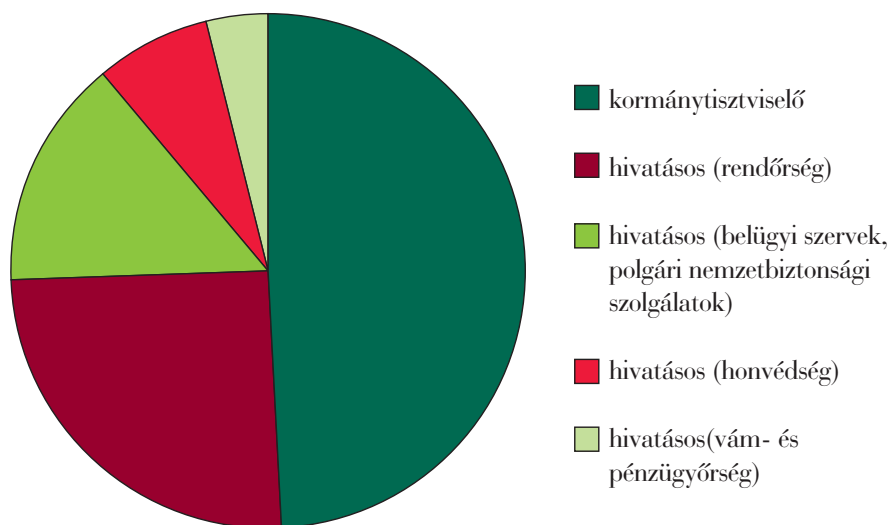
*„Minden szervezeti és eljárási reform értéke attól függ, hogy mennyit érnek a tisztviselők.”  
(Magyary Zoltán)*

#### 3.4. Személyzet

##### 3.4.1. A közigazgatás személyi hatóköre

A Magyary Program a személyzet fogalmát kiterjesztően értelmezi, beleérti mind a szűk értelemben vett közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselőket, mind a katonákat és rendőröket, vagyis a fegyveres, illetve más hivatásos szolgálati állomány tagjait is. Ezen túl a személyzet fogalmába beletartozik mindenki, aki bármilyen jogviszony keretében rendszeresen, személyesen foglalkoztatva munkát végez a közigazgatás számára. Ennek oka, hogy az erős állam elvét leginkább az szolgálja, ha a meghatározott közjogi alapokon álló említett életpályák (és az alapjaikat képező törvények) fejlesztése közös elvek és értékek mentén történik. Ennek képezheti alapját a több ponton is egymással érintkező életutak egységes kidolgozása. Így a teljes szervezetrendszerben ténylegesen megvalósíthatóvá válik az átjárhatóság. Emellett a magyar közigazgatás szoros belső együttműködésének elvárása megköveteli, hogy az önkormányzatoknál, illetve az ún. autonóm szerveknél alkalmazásban állók, köztisztviselők jogállását érintően is a személyzeti fejlesztés azonos elveket kövessen, és csak indokolt mértékben és helyen térjenek el az életpályák.

A Magyary Program által érintett személyi állomány létszáma – 2011. első negyedévi adatok szerint – 138.976 fő. Ez a szám tartalmazza a kormánytisztviselőket (68.467 fő), a rendőrség állományát (35.163 fő), a Magyar Honvédséget (10.000 fő), a vám- és pénzügyi területen dolgozó hivatásos állományt (5291 fő), valamint a további hivatásos állomány létszámát (pl. nemzetbiztonsági szolgálatok).



A közzolgálati életpálya által érintett állomány létszáma (2011. első negyedév)

A Magyary Program személyzetre vonatkozó tervezésénél, azaz mind a személyi igazgatás (létszámtervezés), mind az életpálya modellezésnél a korábbiaknál hangsúlyosabban figyelembe kell venni, hogy a személyi állomány dinamikusan átalakul összetételében és képességeiben.

A diplomával rendelkező közigazgatási személyzet képzettsége jelentős változáson ment keresztül az elmúlt negyed században. Míg 1975-ben a jogi végzettséggel rendelkező aránya az összes diplomás között 29% volt, ez 2004-re 13%-ra csökkent, a közgazdasági-pénzügyi végzettségűek aránya 17%-ról 20%-ra növekedett. Megfigyelhető jelenség az egyes szakmák képviselőinek beáramlása, így például az egészségügyi-szociális végzettségűek aránya 3%-ról 10%-ra növekedett.

A közigazgatás szakosodása miatt hangsúlyos feladat, hogy a tervezhetően a közzolgálatból kilépő, nyugállományba vonuló vagy éppen szülei szabadságra menő tisztviselők helyébe lépők időben felkészüljenek, illetve az utóbbi esetben mód legyen a zárt létszámgazdálkodás mellett rugalmas rendbe a munkavégzésre.

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI



Összkormányzati kormánytisztviselői korfa 2010. október 1. napi állapot szerint

A Magyar Program személyzeti fejezete két részre tagozódik: az egyik az irányítási, rendszerszintű megközelítés, ez a személyi igazgatás. A másik, az egyes tisztviselő szempontjából látta a rendszert, amit az életpálya fejt ki.

#### 3.4.2. A személyzeti igazgatás

A közigazgatási személyzetpolitika alapja a legalább középtávra szóló személyzetfejlesztési stratégia. A közszolgálatról való gondolkodás az elmúlt időszakban a jogi szabályozás megújításában merült ki, a szabályozás-centrikus megközelítés háttérbe szorította a stratégiai szemléletet és fejlesztést, így önmagában a szabályozási struktúra átalakításától (egységesítésétől) reméltek egy igazságosabb és hatékonyabb rendszert, anélkül, hogy az emberi erőforrás-gazdálkodás egyes funkcióinak elemzésére, értékelésére és fejlesztésére sor került volna.

Hatálybalépésétől kezdődően közel nyolcvanszor módosították a Ktv-t. Ez átlagosan évi négy-öt módosítást jelent. A törvényt módosítások közül negyvennégy a kisebb, huszonhat a közepes terjedelmű, és mindössze négy sorolható az átfogó módosítások közé. A stratégiai gondolkodás hiányát mutatja, hogy csak tizenhét esetben beszélhetünk önálló törvényt módosításról, amikor a módosítás kizárólag a Ktv-t érintette, s ezek közül is csak négy tekinthető átfogó (a rendszerszerűséget bizonyos mértékben magán hordozó) módosításnak. Beszédesebb tény az is, hogy tizenháromszor a költségvetési törvénnyel, míg huszonhét alkalommal valamelyik törvényt módosítás záró rendelkezései között módosították a törvényt.

A hatékony közigazgatási személyzetpolitika további feltétele a központi koordinációs szint kiépülése. Ezen a szinten kell ugyanis összehangolni a minisztériumok, illetve az önkormányzatok és az egyéb szervek személyzeti tevékenységét, valamint meghatározni az egységes személyzetpolitikai elveket kifejező jogszabályi rendelkezéseket. Központi szinten léteznie kell ún. rendszerirányító centrumnak (Magyary szavaival élve szellemi centrumnak), amely egyfelől kidolgozza a közigazgatási személyzetpolitika irányait és elveit (humánpolitikai stratégia), másfelől biztosítja annak megvalósítását, amelynek során képes az ágazati érdekeken felülemelkedni, a különböző szálakon futó személyzetpolitikai elemeket összehangolni. Ha ezek a feltételek nem teljesülnek, a közszolgálat többszereplős irányítása odavezet, hogy az ágazati érdekek megakadályozzák az egységes közigazgatási személyzetpolitika kifejlődését.

Az elmúlt egy évben az egységes személyzeti igazgatás körében sikerült megvalósítani – a korábbi jogszerűtlenségek (például tömeges, engedélyezett létszám feletti foglalkoztatás) felszámolásával – a feszes létszám-gazdálkodást, a vezetői kiválasztás során a kifogásolási jog által egyre hangsúlyosabban jelennek meg a közigazgatási alkalmassági szempontok. Összehangolásra kerültek az egyes munkáltatói intézkedések mind a javadalmazás (eltérítés, céljuttatás), mind a munkarend, a szabadságolások terén. A csődhelyzetből sikerült visszahozni, és 2011 végére általánosan bevezetésre kerül az új személyi ügyi nyilvántartó és

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

adminisztráló rendszer, amelynek részeként nem csak a személyügyi okirat rendszer lesz egyszerűbb és egységes, hanem új életrajz bevezetésével a személyi állomány képességei is jobban hozzáférhetőkké válnak.

A személyi igazgatás kulcskérdése a megfelelő munkáltatói képesség: az állam s annak részeként az egyes munkáltatók milyen színvonalú személyzetpolitikát folytatnak. A leghatékonyabban kialakított szervezet- és feladatrendszer sem képes pótolni a személyi állományban meglévő hiányosságokat, ugyanakkor a jól irányított és hivatásukat magas színvonalon teljesíteni képes tisztviselőkkel az esetlegesen előforduló szervezeti és működési nehézségeket is meg tudja oldani a közigazgatás. Másrészt ki kell alakítani a közigazgatásnak azt a képességét, hogy a feladattömeg tagolásával és tudatos ütemezésével az állomány egyenszilárd-ságú terhelése elérhető legyen, így különösen időszakos feladat-végrehajtásra az állományon belül lehessen erőforrást mozgósítani, átcsoportosítani.

A szervezeti hatékonyság nem az ott foglalkoztatott tisztviselők egyéni teljesítményének összességét jelenti, a tisztviselők munkája ugyanis nagyrészt attól függ, hogy megfelelően szervezett és irányított, vezetett a feladat-végrehajtás. Azért, hogy a megfelelő munkáltatói képesség (jogi lehetőség) birtokában a sikeres vezető képes és alkalmas legyen a szükséges intézkedések meghozatalára, indokolt a kompetenciáinak felmérése és fejlesztése, valamint a meglévő törvényi felhatalmazás alapján 2011. szeptemberében kiadásra kerül a kormánytisztviselők munkáltatói rendszerének részletes végrehajtási szabályozása, ennek részeként az ún. munkáltatói mátrix, ami egységes keretbe foglalja a személyi állomány irányában a vezetési-irányítási és munkaszervezési rendszert.

#### 3.4.3. A közszolgálati életpálya

A hivatásos magyar közszolgálat több mint kétszáz éves múltra tekint vissza, ugyanakkor jelenkori közszolgálatunknak még két évtizedes története sincs. Mégis ez utóbbit a gyakori, sokszor egymással ellentétes irányú változások jellemezték, amelynek következtében jelentősen meggyengült a rendszer belső egyensúlya.

Az elmúlt időszakban a szabályozás merev közszolgálati rendszer képét mutatta, ahol a kinevezés, az előmenetel és a tisztviselőkkel kapcsolatos lehetséges intézkedések szabályozása nagyon szűk mozgástérben tesz csak lehetővé a vezetői mérlegelést. A gyakorlatban nem egy stabil, kiszámítható életpálya valósul meg. Az illetményrendszer a javadalmazást nem a kifejtett tényleges teljesítményhez és felelősséghez köti, és így nem sarkallja a tisztviselőt jobb teljesítményre, ami ugyan nem nélkülözhetetlen, de fontos eleme az ösztönzésnek. Ehhez hasonlóan a megfelelő szakmai karrier láttatása az állomány meghatározó részénél jelent alapvető igényt.

A legfontosabb kérdés tehát annak eldöntése, hogy milyen értékek mentén történjen az új közszolgálati életpálya modell kialakítása. Álláspontunk szerint az erős, de az indokolthoz képest nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam egy olyan közszolgálati etikai alapvetésre épülhet, amely az életpálya-modell értékei mellett a hatékonyság és a teljesítmény értékeit is megtestesíti.

Az értékválasztás tehát a stabilitást, kiszámíthatóságot képviselő karrier-elv, valamint a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást feltételező hatékonyság és a teljesítmény értékeinek ötvözését igényli. A kétféle értékrendszer látszólag egymással ellentétes irányú megoldásokat tesz szükségessé, ezért olyan életpálya-modellre van szükség, amely megőrzi ugyan a karrierrendszer előnyeit, de lehetőséget nyújt a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodásra is. A rugalmas alkalmazkodást pedig azzal lehet elérni, ha fokozatosan a munkakör kerül a személyzeti gondolkodás középpontjába. Ezek az általunk megvalósítani kívánt közszolgálati életpálya alapelemei.

A hatékony munkavégzéshez szükséges megfelelő feltételrendszer egyébként általánosságban igen egyszerűen megfogalmazható:

- Szakmai tudás („tudja”) – megfelelő kiválasztás, folyamatos képzés, felkészülés, és képességek, készségek fejlesztése,
- Elkötelezettség („akarja”) – a célrendszer tényleges ismerete és elvszerű alkalmazása a feladatvégrehajtás során,
- Bizalom („hagyják”) – szükséges végrehajtói mozgástér és (eszközbeli és szakmai) támogatás biztosítása mind a vezetők, mind a kollegák, mind az ügyfelek részéről.

##### 3.4.3.1. A jogviszony jellege

Az életpálya kapcsán sok tévképzettel le kell számolnunk, ami az elmúlt húsz évben kialakult, és amely nem szolgálja a hatékony és elkötelezett nemzeti közszolgálat kialakulását. Mindez egy érdekes kettősségben jelenik meg a jogviszony jellegéből adódóan.

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

- A jogviszony nem munkaszerződés, hanem kinevezés alapján jön létre. Ez is azt fejezi ki, hogy a jogviszony tartalmát jogszabályok és nem a felek megállapodása határozza meg.
- A jogviszony szabályozásának a közigazgatás értékelvű, hatékony, a hierarchia elvei alapján történő működését kell szolgálnia.
- A jogviszony az életpálya szerint támogatja mind a rugalmas, adott esetben többszöri ki- és belépést, vagy a közigazgatáson belüli mozgást, mind pedig a tartós egyirányú, kötöttpályás karriertervet.
- A tisztviselő a kinevezéssel egy kar, testület tagjává válik, ennek megfelelően jön létre a Magyar Kormánytisztviselői Kar, és másik két hivatásrend esetében is indokolt lehet ilyen köztisztületi jellegű szervezetet létrehozni, ami a tapasztalatok alapján hatékonyan közre tud működni két főterületen: hivatás etikai normák érvényesítése és jóléti szolgáltatások szervezése.

#### 3.4.3.2. Az életpálya elemei

Az említett három jogviszony (Kjtv., Hjt., Hszt.) esetében nem új célkitűzés az életpályaprogram kialakítása. Annnyiban mindenképpen meghaladjuk a korábbi programokat, hogy a jövőben nem egymás mellett, elszigetelten futnak az életutak, hanem meg kell teremteni a közös kapcsolódási pontokat annak érdekében, hogy a karrier ne csak egyirányú előmenetelt jelentsen, hanem az életutak közötti mozgást, váltást is (horizontális mobilitás). Hasonló illesztés fog történni a köztisztviselői életpálya irányában is, de ennek során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a köztisztviselői állományt foglalkoztató szervezeti kör elvárásai és lehetőségei fokozottan eltérőek. Ehhez az alábbi közös kapcsolódási pontok mentén szükséges kialakítani az egyes jogviszonyokban az életutakat:

- Hivatásetikai normák
- Munkakör-alapú rendszer
- Kiválasztás
- Értékelés
- Előmenetel és javadalmazás
- Képzési, továbbképzési és vizsgarendszer
- Állami gondoskodás/munkáltatói gondoskodás
- Rendszerirányítás

Amíg a Magyar Program törekvése, hogy egységes és átjárható életpályákat alakítson ki a fentiekben írtak szerint a három kormányzati és a további szélesebb köztisztviselői körben, látni kell, hogy törvényszerűen a nagyon sokszínű adottságú és elvárású személyi állomány miatt nyilvánvalóan az általános és a munkakör szint közé szükséges egy további tagolási szintet beépíteni. Az eddigi tapasztalatok alapján enélkül vagy a semmitmondó általánosságok szintjén marad az életpálya, vagy komoly belső aránytalanságokat, méltánytalanságokat, pazarlást, végső soron hatékonyságromlást okoz.

### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI



A következőkben bemutatjuk az életpálya említett közös kapcsolódási pontjait.

- Hivatásetikai normák és elvárások: Az Állam működésének alappilléret a közszolgálatban dolgozók hivatástudata jelenti. Ezt felismerve a jövőbeni jogi szabályoknak az erős nemzettudatra épülő és az értékekkel telített közszolgálati hivatás alapelveinek meghatározásával, világos szabályokkal kell segítenie a közszolgálatban dolgozókat a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában. A szervezetenként változó etikai szabályozások helyett átfogóan szabályozott hivatásetikai zsinórmértékre van szükség a közszolgálati jogegység és jobbiztonság érdekében. A szabályozásnak az állampolgárok számára is egyértelművé kell tennie a magyar közszolgálatban dolgozókkal szemben támasztható szakmai és etikai elvárásokat.
- Munkakör-alapú rendszer: A munkaköri rendszer kialakításának főbb lépései:
  - A jelenlegi munkakörök számbavétele, csoportosítása után munkakör-családok kialakítása (pl. szakmai, pénzügyi, jogi, személyzeti munkakörök, stb.).
  - Világos munkaköri rendszer kialakítása, majd munkakörönként a célok, a fő felelőségek, a követelmények és a szükséges tudás, tapasztalat, kompetenciák meghatározása.
  - A munkaköri rendszer kialakításával egyben az egyéni életpályák és karrier-utak is felépíthetőek, amelyek az új életpálya modell alapjává válhatnak.
- Kiválasztás: A toborzás és a kiválasztás folyamatát egyszerre kell megfeleltetni a minőségi, a versenyelvűség és a nyitottság szempontjainak, valamint a gyors és rugalmas munkaerő-utánpótlás igényének, a 2011. június 1-jétől hatályos jogszabály-módosítás már ezt tartalmazza. Ennek megfelelően az üres munkakör betöltésének módjáról a munkáltató tud dönteni felelősséggel.



### 3. A MAGYARY PROGRAM BEAVATKOZÁSI TERÜLETEI

- **Értékelés:** A teljesítményértékelési rendszer (TÉR) megújításának is alapköveként határozhatjuk meg a munkaköralapú megközelítést. A munkaköri feladatok, kötelezettségek, felelősségi körök és kompetenciák pontos egyéni szintű meghatározása lehetővé teszi a reális és megalapozott teljesítménymérési eszközök kidolgozását. A jutalommal való összekötés helyett (előző TÉR) fejlesztésközpontú és alapú rendszer kialakítására kell törekedni. A korábbi formális rendszer helyett egy gyakoribb (nem csak évente) és egyszerűbb rendszert alakítunk ki.
- **Előmenetel és javadalmazás:** A valódi karrier lehetőségek megteremtése, valamint az igazságosabb és hatékonyabb díjazási rendszer kialakítása érdekében gyökeresen át kell alakítani a jelenlegi előmeneteli és díjazási rendszert. Egy több láncon álló, igazságosabb, differenciáltabb és hatékonyabb díjazási rendszert lehet kialakítani. Ehhez arra van szükség, hogy az új rendszer eltérő módon, de vegye figyelembe a munkakör szervezet számára megjelenő értékét, a munkakörben töltött szolgálati időt, valamint az alaphéren kívül az éves teljesítményértékelés eredményeit egyaránt, valamint a tisztviselő egyéb közigazgatással összefüggő és anyagi lehetőségeire kiható tevékenységeit.
- **Képzési, továbbképzési és vizsga rendszer:** A képzés szakmai színvonalának erősítése, átjárhatóságának biztosítása céljából 2012-től elindul a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, a közszolgálati képzés alapintézménye. A továbbképzés új rendszerét az egyetemi oktató- és kutatóhelyekkel való stratégiai partnerségre kell építeni. A megyei kormányhivatalok képzési centrumának a régió egyetemi tudásbázisán kell működnie. A kormánytisztviselői előmeneteli rendszerbe illeszthető kreditrendszerű, kompetencia alapú, moduláris szerkezetű közigazgatási vezetőképzési rendszerre van szükség, amelyre ráépülhet egy tisztviselői vezetői elit (senior civil service) szervezésének koncepciója. Vissza kell állítani a közigazgatási alapvizsgát, oly módon, hogy annak teljesítése a „közigazgatási pályára való érettséget” bizonyítsa. Az alapvizsga átfogó tartalmi és módszertani megújításával párhuzamosan a közigazgatási szakvizsga rendszerbeli helyét is szorosabban kell illeszteni az előmeneteli és a vezetői karrier-koncepcióhoz.
- **Állami gondoskodás/munkáltatói gondoskodás:** Az emberi erőforrás menedzsment egyik fontos eleme a „gondoskodó elbocsátás” (outplacement) intézménye, amikor a korábbi munkáltató szervezetten, de a speciális egyéni szempontokat is figyelembe véve támogatja az elbocsátott munkavállalók újbóli elhelyezkedését: álláskeresési ismeretek oktatásával, karrier tanácsadással, jogi tájékoztatással. A munkáltatói gondoskodás fontos eleme lesz a kedvezmények igénybevételét is lehetővé tevő kormánytisztviselői kártya és az Erekly Tervben írtak szerinti egyéb jóléti szolgáltatások rendszere.

## 4. A Magyar Program intézkedési terve

A Magyar Program intézkedéseinek zömét belső erőforrásból, illetve az Államreform Operatív Program (ÁROP) és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) révén rendelkezésre álló európai uniós forrásból, kisebb részben nemzeti forrásból szeretnénk megvalósítani.

Az alábbi intézkedési terv a 4 fő beavatkozási terület, valamint az átfogó feladatok szerinti osztásban mutatja be a tervezett (részben már folyamatban lévő) intézkedéseket. A részletes intézkedési tervet az ÁROP és az EKOP 2009-2010 és a 2011-2013-as időszakra vonatkozó akcióterveinek elfogadását követően fogjuk a Kormány elé terjeszteni, erre figyelemmel, mint a Magyar Program más elemeinél, itt is az elméleti és célrendszer keretei között elképzelhetőek még változások.

célok	sorszám	intézkedés	felelős	forrás	határidő
szervezet	1	Befejezzük az alapítványok, közalapítványok rendszerének felülvizsgálatát és egyszerűsítését.	KIM	belső erőforrás	2011. december 31.
	2	Felülvizsgáljuk a gazdasági társaságok rendszerét.	KIM	ÁROP	2012. december 31.
	3	Elvégezzük a területi államigazgatás szervezetrendszerének átalakítását és a kormányhivatalok integrációját.	KIM	ÁROP, EKOP	2012. december 31.
	4	Áttekinjtjük és hatékonyabbá tesszük a kormányhivatalok, központi hivatalok és háttérintézmények rendszerét.	minden minisztérium	EKOP	2013. december 31.
	5	A minőségmenedzsment eszközei révén javítjuk a szervezeti teljesítményt a közigazgatás szervezeteinél.	minden minisztérium	ÁROP	2013. december 31.
	6	Kialakítjuk a szervezeti működést elősegítő korszerű informatikai infrastruktúrát.	NFM, KIM, VM	EKOP	2013. december 31.
feladat	7	Részletes és mindenre kiterjedő, folyamatosan aktualizált állami feladatkatasztert készítünk, amelyet összekötünk a szervezetkataszterben szereplő szervezetekkel.	KIM	belső erőforrás, ÁROP	2011. december 31., folyamatos felülvizsgálat
	8	Elvégezzük a jogrendszer tartalmi és formai deregulációját.	minden minisztérium	belső erőforrás, ÁROP	OGY határozatok 2011. július 31., Korm. határozatok 2011. július 31., törvények 2011. december 31., Kormányrendeletek 2012. június 30.
	9	Kialakítjuk az egységes stratégiai tervezési és monitoring rendszert.	minden minisztérium	ÁROP, EKOP	2012. június 30.
	10	Az állam ellenőrzési és jogérvényesítési eszközszerterét hatékonyabbá tesszük a visszaélések elleni küzdelem javítása érdekében.	KIM	ÁROP	2012. december 31.
	11	Kialakítjuk és működtetjük az állami információszolgáltatás, az állami közérdekű adatvagyon egységes és átlátható új rendszerét.	KIM, NEFMI, NFM	ÁROP	2012. június 30.
	12	Hatékonyabbá tesszük a nem rendszerszinten, ad hoc jelentkező feladatok megoldását.	KIM	belső erőforrás	2011. december 31.
	13	Felülvizsgáljuk a közigazgatás feladatai tekintetében a kiszervezéseket.	KIM	belső erőforrás	2012. december 31.
	14	Új e-közigazgatási intézkedési tervet fogadunk el, amely alapján végrehajtjuk a közigazgatás megfelelő szintű elektronizálását.	KIM, NFM	belső erőforrás	2011. szeptember 30.
	15	Egyszerűsítési Programunk keretében csökkentjük a lakosságra nehezedő adminisztratív terhek mértékét.	KIM	ÁROP	2012. december 31.

#### 4. A MAGYARY PROGRAM INTÉZKEDÉSI TERVE

célok	sorszám	intézkedés	felelős	forrás	határidő
feladat	16	Tovább csökkentjük a vállalkozói adminisztratív terhek mértékét.	NGM	belső erőforrás	2011. december 31.
	17	Az esélyegyenlőség érvényesítése, a társadalmi felzárkózás érdekében a közigazgatási szervezetrendszer érintő intézkedéseket vezetünk be.	KIM	ÁROP	2013. december 31.
	18	Számonkérhetőségi és antikorrupciós intézkedési tervet fogadunk el.	KIM	belső erőforrás	2011. szeptember 30.
	19	Létrehozzuk a Nemzeti Egységes Kártyarendszert.	KIM, NEFMI	EKOP	2012. június 30.
	20	Lehetővé tesszük és ösztönözzük az állampolgárok véleménynyilvánítását a közigazgatás, az állam szolgáltatásaitól.	KIM	ÁROP	2011. július 31.
eljárás	21	Sztenderdizáljuk a közigazgatási eljárásokat.	KIM, NGM, NFM	ÁROP	2012. december 31.
	22	Érdemi hatásvizsgálati rendszert hozunk létre.	minden minisztérium	ÁROP	2012. december 31.
	23	Hatékonyabbá tesszük a közigazgatás szervezetrendszerén belüli eljárásokat.	BM, KIM, NFM, NGM	ÁROP, EKOP	2013. december 31.
	24	Kiterjesztjük és továbbfejlesztjük a kormányablakok hálózatát, megvalósítva a többcsatornás, integrált, egyablakos ügyfélszolgálati rendszert.	KIM, NFM	EKOP	2013. június 30.
	25	Szélesítjük az állampolgárokat, civil szervezeteket és vállalkozásokat érintő közigazgatási eljárások elektronizálását.	BM, KIM, NEFMI, NGM, NFM, VM	ÁROP, EKOP	2013. december 31.
személyzet	26	Bevezetjük a közszolgálati életpályák összehangolt rendszerét, az életpálya modelleket és az új javadalmazási rendszert.	minden minisztérium	ÁROP	2012. január 1.
	27	Létrehozzuk a kormányzati személyügyi centrumot a KIM keretein belül az egységes személyzeti politika működtetése érdekében.	KIM	ÁROP	2011. december 31.
	28	Kidolgozzuk a közszolgálat egységes hivatásetikai szabályzatát.	minden minisztérium	belső erőforrás	2011. augusztus 31.
	29	Bevezetjük a közszférában a munkakör-alapú rendszert.	minden minisztérium	ÁROP	2013. január 1.
	30	Kidolgozzuk az egységes és integrált közszolgálati teljesítménymenedzsment rendszerének alapjait.	minden minisztérium	ÁROP	2011. december 31.
	31	Javítjuk a közszféra általános tudásszintjét.	minden minisztérium	ÁROP	2011. december 31.
	32	Megújítjuk a képzési és továbbképzési rendszert, a vezetőképzést, az alap- és szakvizsgát, létrehozuk a Nemzeti Közszolgálati Egyetemet.	BM, HM, KIM, KüM, NGM	belső erőforrás	2012. január 1.
	33	Megteremtjük a rugalmas munkavégzés kereteit a közszférában.	KIM, NFM	ÁROP, EKOP	2012. december 31.

## 5. Érintett sarkalatos törvények

Sarkalatos törvények	Elsődlegesen érintett beavatkozási terület
<ul style="list-style-type: none"> <li>• az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• a helyi önkormányzatokról szóló törvény (és a kapcsolódó törvények),</li> <li>• a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• a családok védelméről szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló sarkalatos törvény,</li> </ul>	<p>Feladat</p> <p>(szervezet is)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Magyarország Alaptörvényéhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések (nem sarkalatos törvény, de kétharmaddal kell elfogadni)</li> <li>• az Országgyűlésről szóló sarkalatos törvény</li> <li>• a nemzeti jelképek használatáról szóló törvényjavaslat</li> <li>• az egyes az Alaptörvény elfogadáshoz szükséges törvénymódosításokról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• Az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény</li> <li>• a helyi önkormányzatokról szóló törvény (és kapcsolódó törvények),</li> <li>• a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> </ul>	<p>Szervezet</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló sarkalatos törvény</li> <li>• az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény módosításáról sarkalatos törvény,</li> <li>• a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló 2000. évi XXXIX. törvény módosításáról szóló törvény,</li> <li>• a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• a Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló 1991. évi XXXI. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> </ul>	<p>Személyzet</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• az adó- és a nyugdíjrendszer alapvető szabályairól szóló sarkalatos törvény,</li> <li>• a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 1999. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló sarkalatos törvény</li> </ul>	<p>Eljárás</p>



A szerkesztésért felelős: Dr. Gál András Levente

A kiadásért felelős a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6.

A kiadásért felelős vezető: Majláth Zsolt László

