

Gál András Levente

Gondolatok a Magyary Program 2020 elé

Ramblings Before Magyary Programme 2020



Összefoglalás

Jelen tanulmány összefoglalja, hogy a Magyary Program a 2010–2014-es kormányzati ciklus végén indokolt, a 2014–2020-as európai uniós tervezési ciklus előtt pedig szükséges újragondolása kapcsán milyen új megközelítéseket kell számba venni. Ennek érdekében továbbfejleszti és kibontja a Magyary Program ún. „jó állam” fogalmát, röviden végigpásztázza, hogy az elmúlt négy évben az egyes beavatkozási területeken (szervezet–feladat–eljárás–személyzet) milyen eredményeket és lemaradásokat lehet látni, végezetül 7 pontban összefoglalja, hogy egy új típusú Magyary 2020 programban melyek lesznek azok a jelentős kihívások, melyekre a magyar államnak, ennek részeként a magyar közigazgatásnak jó választ kell adnia.

Summary

The study is an account of the new approaches that are reasonable to consider at the end of the 2010–2014 government cycle and a must

DR. GÁL ANDRÁS LEVENTE kuratóriumi elnök, Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet (gal@igazgatas.hu).

prior to the 2014–2020 budgetary cycle of the European Union. To this end the concept of the “good state” underlying the Magyary Programme, is refined and expounded, briefly browsing the achievements and backlogs of the past four years in the various areas of intervention (organisation – duty – procedure – staff), and finally sums up the major challenges the Hungarian public administration must meet in a new kind of Magyary Programme 2020.

BEVEZETŐ

Közel négy év távlatából látható, hogy a magyar politikum 2010 tavaszán valódi lehetőséget kapott a választók felhatalmazása által arra, hogy megújítsa, jobbá tegye az állami, azon belül közigazgatási működését oly módon, hogy az ne pusztán a mának feleljen meg, hanem intézkedései és újításai által meg tudjon felelni a magyar államfejlődés hagyományainak – a szilárdság okán – és a jövő egyre gyorsabban érkező kihívásainak – a megmaradás okán.

Az állam megújítása működésének szinte minden területére kiterjedt, éppen ez a teljes szélességű és mélységi (az Alaptörvénytől a gyógyszerellátásig) átalakítás volt az, ami a külső és a valódi választói igényeket kevésbé ismerő értékelők részéről legtöbbször váltott ki éles kritikát. Figyelemre méltó ezzel együtt, hogy a magyar közvélemény a környező államokhoz és akár csak a rendszerváltás utáni reformok fogadtatásához képest milyen értő türelemmel, zömében támogatóan követte a megújítás okozta nehézségeket, változásokat. Különösen nagy lehetőséget jelentett a közigazgatás területén az a körülmény, hogy a fegyelmezett kétharmados kormányzati többség mellett nem kellett a pusztán hatalomtechnikailag értelmezhető, de szakmailag igénytelen, kompromisszumos megoldásokat alkalmazni, hanem elvszerűen lehetett a közigazgatás területén tervezni, és a végrehajtást megvalósítani. Mondatik ez minden szakszerűségi fennhézás nélkül, és elfogadva a politikum megrendelő szerepét a közigazgatás irányába, de nyugtázva, hogy a közigazgatási fejlődés optimális közege, mikor a kormányzás nem rángatózik sem riadalmak, sem koalíciós alkuk okán.

A 2009. évre előállt magyar belpolitikai helyzet – értsd: a választási eredmény nagy bizonyosságú megjósolhatósága – lehetővé tet-

te, hogy a korábbi választási évekhez képest egyedülálló módon az új kormány gondosan kidolgozott és részletesen előkészített intézkedéssorral tudta végrehajtani a szükséges feladatait, jellemző módon, számos területen az azóta is tartó ütemes előrehaladás mellett az elemzők és értékelők csak jókora késéssel tudták lekövetni az eseményeket. Ezen tervezett erős nyitánynak is köszönhető, hogy az ország politikai vezetése végre a dolgok természetes rendje szerint tudta tagolni a következő választásokig rendelkezésre álló négyéves ciklust két részre. A kormányzás első fele a közigazgatási kormányzással (azaz a szerkezeti változások, új alapelvi és érdekrendszerek kialakítása), míg a második rész a politikai kormányzással (azaz a végrehajtott változtatások eredményeinek tényleges lehívása, az összeütközések zárása) mint jelzős szerkezettel írható le a legegyszerűbben. A közigazgatási kormányzás egyik meghatározó terméke volt a Magyary Program (MP),¹ amelynek 11.0-ás (2011. június 10.) és 12.0-ás (2012. augusztus 31.) kiadása a teljesség igényével (azaz a szerzők szándéka szerint nem maradhat ki az MP értelmezési tartományából egyetlen közigazgatási történet és cselekvés sem), szükség szerint új fogalmakat teremtve vette számba a közigazgatás megújítása során történeteket és terveket, azaz jelentés és stratégia is volt egyben. Látható módon, ahogy a magyar kormány 2010 óta bevezetett számos válságkezelő intézkedését átvették más országokban, vagy egyszerűen a magyar példa nyomán vettek bátorságot a változtatások végrehajtására, ennek részeként adott esetben külhoni érdeklődésben részesült a kormányzati munka hatékonyságát jelentősen megalapozó Magyary Program, amely már eleve ilyen igénnyel, egyfajta közigazgatás-fejlesztési know-how szándékával került kiadásra, értsd igénypontokba szedett volta² és közérhetősége miatt átvehető, részben vagy egészben alkalmazható más – adott esetben külföldi – közigazgatásokra, igazgatási működésre.

2014 tavaszán ismét eljön egy új kormányzati ciklus kezdete, esetleg közigazgatási kormányzási része, és ezzel lényegében egy időben kez-

**...külhoni érdeklődésben
részesült a kormányzati
munka hatékonyságát
jelentősen megalapozó
Magyary Program...**

detét veszi az EU-tag Magyarország egy új hétéves tervezési időszaka. A fentiek alapján tehát ideje van annak, hogy az éves Magyary Programoktól eltérően egy nagyobb ívű stratégia készüljön, ami a következő évekre ismét megteremti a magyar közigazgatás-fejlesztés cél- és fogalomrendszerében a közös felületet, és egyben immár nem pusztán a belső teendőket veszi számba, hanem kitekint: mégis az immár magával tisztába jött magyar közigazgatásnak az elkövetkező évekre, 2020-ig középtávon miképpen kell készülnie, hol és miképpen kell rátermettségét igazolnia.

Jelen dolgozat egyike azon a *Magyary Program 2020* című stratégiát megalapozó tanulmányoknak, amelyek 2014 tavaszán sorra készülnek. Az alábbiakban azzal a feltételezéssel élünk, hogy a Magyary Program alapjai valamelyest ismertek az olvasó számára, így éppen az elvárt rövideg miatt a korábbi MP 11.0 és MP 12.0 programokban írtak csak indokolt esetben kerültek részletesen ismertetésre, különösen akkor, amikor új fogalom jelenik meg.

A JÓ ÁLLAM ÉS FOGALMA

A Magyary Program előkérdése az, ami a közigazgatás-tudomány, az államelmélet és a politológia határterületének 2010-es évekbeli egyik legizgalmasabb témája: mitől jó az állam (ezen belül a közigazgatás), és ha már minősítünk tudományos igényességgel, akkor miképpen lehet a minősítés érdekében mérni, azaz miképpen lehet előállítani egy időbeli és/vagy földrajzi összehasonlítást lehetővé tevő indexet?

Az első megállapításunk (1.), hogy a lázas jóállam- és jóállam-indexkeresésnek van egy előzménymeghatározottsága, ami, mint látni fogjuk, pontosabban álláspontunk szerint, szükségszerűen részben félrevisz, részben hiányos. Előzménynek tekinthetők mindenekelőtt olyan jól sikerült (al)ágazati indexek (1.1.), melyek a nemzeti összterméket, az inflációt vagy éppen a foglalkoztatottságot mérik. Látni kell, hogy ezen mutatókat, bár komoly kutatások és bonyolult adatfelvételek alapozzák meg, de összetettségük nem mérhető egy állam teljes működési mutatóinak vizsgálatához, hiszen önmaguk is ilyenformán egy ágazat egyik mutatói, azaz megítélésünk szerint három gráffal, általánosítási szinttel úgymond lejjebb vannak, mint a jóállam-index. Így számolni kell azzal, hogy rövid időn belül nehezen fogunk eljutni egy pusztán szám-

mal kifejezhető értékhez, hiszen biztos elemek megléte esetén is külön körülmények mérlegelés tárgya, hogy milyen faktor, milyen mértékegységgel/minősítéssel és milyen súlyszámmal legyen része egy összesített, aggregált értéknek. Nem véletlen, hogy a legtöbb intézet jelenleg is úgy jár el, hogy sokszor már az áttekinthetőséget kockáztató hosszú számsorokat/minősítéseket tesz közzé (OECD: Government at a Glance, IMD: World Competitiveness Ranking, WEF: Global Competitiveness Report).

A másik meghatározó előzmény, hogy a jóállam-index megalkotási kísérletei szinte kivétel nélkül versenyképességi mérések továbbfejlesztéséből állnak (1.2.). Nincs is ezen igazán mit csodálkozni, hiszen bizonyos művészeti ágak mögött a nemzetközi gazdaság a második leginkább globális (jel)rendszer, ami mint ilyen, saját nyelvet igényel, és a maga logikája szerint széles – ambíciója szerint teljes – körben méri a gazdasági, befektetési működés szempontjából az országok és államok tevékenységét. A maguk módján jó és igényes módszerek ezek, de három okból is ficamot adnak akkor, ha a jóállam-indexet keressük. Az egyik (1.2.1.), hogy alapvetően a gazdasági szereplők aspektusát veszik figyelembe, és így a másik kettő, nevezetesen az egyén és bármilyen közösség (családtól a közttestületekig, egyházakig és hangsúlyosan a nemzetig) elvárásai és rész-közjó igényei nem jelennek meg. A másik (1.2.2.) ficam, hogy hangsúlyosan a „mát” írják le. Méréseikben sem a mind államfejlődésben, mind a néplélekben ténylegesen állami mozgást igenis meghatározó múltat, tradíciót, sem pedig a bonyolult történelmi és politikai, diplomáciai elemzést igénylő jövőt mint többes forгатókönyvet nem tudják értékelni. A harmadik ficam zömében az alanyban rejlik (1.2.3.). Nevezetesen, ezen méréseket végző nemzetközi intézetek világnézetileg meghatározottak például abban, hogy milyen jelentőséget tulajdonítanak a tőke szabad áramlásának, vagy hogy mennyiben tartják elfogadhatónak a belső piac védelmét. Ez a sajátos modernizmus a mai világgazdasági eszmekört uraló értékrend mentén kellően türelmetlen olyan fogalmakkal szemben, mint a nemzet, az egyház vagy éppen egy zárt hierarchikus nagycsalád intézménye. Sőt van, ahol a mérés nem egyszerűen árnyalatlan értékelésbe (második fokozat), hanem proaktív módon a harmadik fokozatba, a térítésbe, meggyőzésbe megy át. Röviden mondhatnánk azt is, hogy az értékelést, a jóállam-index kialakítását ne csak külföldről, globális

magaslatról, ne csak a vállalkozások oldaláról, és ne csak a jelenben végezzük el.

A fentiek alapján tehát tisztán a versenyképességi mérésekből kifejlesztett jóállam-index a létező ágazati indexek fejlesztésével úgy is gyorsan az összetettség mocsarába süllyedhet, hogy még csak nem is képes átfogni az állam valódi és teljes célrendszerét, és ennek megfelelően nem tudja összességében helyesen minősíteni azt.

A második megállapításunk a jóállam-indexálás egy másik tipikus módjára vonatkozik. A fentihez hasonló eredményre jutunk ugyanis, amennyiben az államot nem mint gazdaságszervező és -fejlesztő, hanem jogalkotó és jogbiztonságot teremtő (2.) entitást értékeljük. Azazhogy az állam mennyire jó a jogszerűségben és méltányosságban, mennyire igazságos. Hiszen a jóállamindex-készítés kiindulási alapja lehet – a gazdasági versenyképesség helyett – az egyes nemzetközi emberi, polgári, szabadságjogi, vagy éppen antikorrupciós, átláthatósági mérések továbbfejlesztése, kibontása. Jelesül, ebben az esetben is állnak rendelkezésre jó (al)ágazati mutatók, statisztikák, de számba véve ezen jelentéseket, itt is megjelenik a globális árnyalatlan, a helyi adottságokkal szemben türelmetlen szemlélet és értékválasztás. Továbbá itt is a jelenre, „mára” fókuszálnak az elemzések, és ebben az esetben általában a szabadságjogait kiterjesztő egyénre (itt a közösségek érdekei tudnak elenyészni) történő túlzott összpontosítás jellemző, ami sokszor az állami működőképességet, mint a jó állam meglétének kötelező feltételét kezdi ki.

Ehhez képest, kibontva és továbbfejlesztve a Magyar Program logikáját, javaslatunk a jóállam-index fejlesztésére a Magyar Program 2020 stratégia alkotása során, az alábbi keretet adó logika mentén történne:

1. A „jó” fogalmának meghatározása nem megkerülhető. Álláspontunk szerint az államok jósága éppen az állam mint az emberi kultúrfejlődés egyik terméke saját logikája szerint nem abszolút, hanem a „megfelelő” jelzővel rokonítható, azaz megfelel-e az állam polgárai, közösségei és vállalkozásai elvárásainak (és itt rögtön meg kell jelölni a 3 idősíkra vonatkozó kiterjesztést: a múlt, jelen s jövő polgárai, közösségei és vállalkozásai). Továbbá mint önmegfelelés az emberiség közösségi, jogintézményi evolúciójának, állam-egyedfejlődésének folyamatában mennyire jól halad előre, jelesül képes-e magát örökíteni, fejleszteni, vagy más államokkal szemben elbukik, feloldódik. Végezetül a harmadik megfelelési tengely, mint egyetlen külső megfelelés: összes-

ségében mennyiben szolgálja az emberiség, az élhető föld megmaradását, fejlődését. Jó, ha látjuk, hogy az utóbbi két megfelelési tengely, zsinórmérték alig-alig tűnik fel az egyes indexálásokban.

2. A „jóság” mint „megfelelés” adja, hogy nem kizárólagosan abszolút értékek, hanem igenis az adott állam, nemzet polgárai/közösségei/vállalkozásai által helyi és esetleg a globális szempontok ellen ható értékek, elvárások, megfelelési kényszerek is megjelenhetnek (ilyen lehet a vallás, a család szerepe).

3. Az „államra” mint hatalmi, azaz akaratbefolyásoló és -hajlító erővel bíró intézményre tekintünk, hiszen a Magyary Program definíciója szerinti a jó állam fogalmában megjelenő állítmányokhoz erő és hatalom kell: „egyensúlyt teremt, igényérvényesítést tesz lehetővé, védelmet nyújt”.

4. Az állam minősítése esetében konzervatív módon a hatalmi ágak szerinti hármas tagolást alkalmazzuk. Jeleseül a kormányzás/közigazgatás-igazságszolgáltatás-törvényhozás/politikum. Ezen három hatalmi ág esetében fontos külön-külön megnevezni az átfogó működést meghatározó célt, elvárást, amiből indokolt lebontani az egyes indikátorokat. Az ún. fékek és ellensúlyok rendszerének szervezeti formát is öltő részei esetében szükséges megragadni röviden, mi a saját megfelelő működésük szempontjából az elvárás, hiszen természetüknél fogva egyesek inkább az igazságszolgáltatáshoz (alkotmánybíróság, ombudsmanok), mások pedig a közigazgatáshoz (az önálló szabályozó szervek) hasonlatos „jóság”-elvárással rendelkeznek.

5. Az „állam határai” tekintetében komoly dilemma az indexalkotás során, hogy mikor az egyes megkérdozettek a jólétükről, elégedettségükről és ennek kapcsán az állam jó, megfelelő működéséről nyilatkoznak, miképpen húzzák meg ténylegesen az állami felelősség határait. Miért felel, és miért érdemesül alappal az állam, és mi az, ami államon kívül álló javító, illetve rontó körülmény? A Magyary Program négy beavatkozási területét³ számba véve álláspontunk szerint látni kell, hogy a kiterjesztő értelmezés a járható út az állam határainak meghatározása során, nevezetesen ha bármelyik állami, közigazgatási elem a fenti négyből jelen van, abban az esetben az állam értékelése, indexálása szükségszerűen megtörténik, azaz önmagában elég, ha állami szervezet, feladat, eljárás vagy személyzet megragadható az értékelés tárgyát adó jelenség, történés során.

1. táblázat: Jóállam-index megfelelési és elvárásrendszere

jó = megfelelő					
belső megfelelés		önmegfelelés		külső megfelelés	
egyén – közöség – vállalkozás (1.1.)	múlt – jelen – jövő (1.2.)	állam működőképessége (2.1.)	állami egyedségek fejlődés és megmaradás (2.2.)	az emberiség fejlődése, megmaradása (3.1.)	a földélhetősége (3.2.)
állam = hatalmi intézmény részei = hatalmi ágak					
1. végrehajtó hatalom – kormányzás		2. jogalkotás – politikum		3. igazságszolgáltatás	4. fékek és ellensúlyok
államigazgatás	önigazgatás (átadott kormányzati hatáskörökben)	törvényalkotás	önszabályozás		
hatékony és nemzeti		képviselési (demokratikus – plurális) és életszerű		jogszerű és igazságos	1–3. az intézmény jellege szerint

A korábbi Magyary Program-megjelenésekben számba vett jóállam-indexszel kapcsolatos eredmények és fentiek szerinti megközelítés még messze van egymástól, de nélkülözhetetlen lépés a fenti, egyfajta deduktív és a számtalan mérésben sorra vett, ehhez képest inkább induktív javaslatokat közelíteni, és ebből az oda-vissza gondolati hídverésből eredményesen juthatunk majd el egy értelmezhető, jóállam-értékelő leíráshoz, majd ennek tömörítése után egy valóban elfogadható, és a szakmai, politikai közbeszédben használható jóállam-indexhez.

A MAGYARY PROGRAM ELSŐ ÉVEI

A Magyary Program elvárásainak megfelelően 2010 kora nyarán mind a négy beavatkozási területen egyszerre és valóban jó értelemben vett forradalmi hevülettel indult meg a munka „a Haza üdvére és a Köz szolgálatában”. Jelen dolgozat keretei nem alkalmasak arra, hogy a teljesség igényével számba vegyük az elért eredményeket, a szükségessé vált korrekciókat, valamint az előrehaladás elakadásait, kialakult hiányokat, így csak a legfontosabbakat tekintjük át. Első helyre kívánkozik a 2012. január 1-jén hatályba lépett új Alaptörvény és a sarkalatos törvények, amelyek az államigazgatás számára mind szervezet-, mind feladatrend-

szer tekintetében a korábbinál következetesebb és korszerűbb keretet adtak. Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény hatálybalépésekor már másfél éve zajlott a közigazgatás megújítása, így az Alaptörvény megalkotása során izgalmas és fontos jogalkotási és tapasztalati oda-vissza csatolások történ(het)tek (a kormánytisztviselői jogállás, a területi közigazgatás rendszerének leírása, az önkormányzatiság és az államigazgatás viszonya).

A Magyar Program keretében a szervezetek területén teljes körű, ún. állami szervezeti kataszter elkészültét követően sikerült végrehajtani az államigazgatási szervek és háttérintézmények jogi és gazdasági konszolidációját. Ezen felfesztés tette lehetővé, hogy a szervezetek száma alig egy év alatt 649-ről 320 alá, azaz több mint felére csökkenjen. Az így immár párhuzamosságoktól és hatékonyságot rontó jogi, illetve gazdasági zavaroktól mentes államigazgatás vált képessé arra, hogy 2011-től kezdődően át tudja venni az önkormányzati rendszertől azt a jelentős intézményfenntartó és (elsősorban hatósági) jogalkalmazó szerepet, ami az első esetben – az átmeneti kormányhivatali feladatellátás után – az ágazati intézményfenntartó szervezeteknél, a második szerepkörben a járási kormányhivatali/kormányablak rendszer létrejöttével, a kormányhivatali rendszerben nyerte el végleges helyét. Ezen a területen látni kell, hogy mind az ágazati intézményfenntartási rendszer, mind a kormányhivatali és ágazati feladatintegráció tekintetében még jelentős integrációs feladatok vannak hátra, amelyek éppen a működőképesség fenntartása érdekében szükséges fokozatosság miatt szorultak a második ütembe.

A korábbi 13, vagy még annál is elaprózottabb minisztériumi modellt felváltó 8 minisztériumi működés jól vizsgázott azzal együtt, hogy a több ágazat egy tárcánál történő központosítása jelentős erőfeszítéseket igényelt, különösen a kormány megalakulását követően, az érintett személyi állománytól. A kormányzati és a parlamenti működésben a klasszikusan egymással (kiemelten költségvetési forrásért) versengő ágazatok (pl. egészségügy, oktatás, kultúra, szociális, sport) vagy az egymást opponáló ágazatok (államháztartás és gazdaságfejlesztés, agrár- és környezetvédelem, közigazgatás és igazságügy) összezárása tette lehetővé részben a minden korábbinál feszesebb költségvetési gazdálkodást, a nagy ágazati reformok párhuzamos végrehajtását, végezetül az egyes törvényekben az ágazati érdekek egészséges egyensúlyának beállítását. A kormányza-

ti ciklusban végrehajtott szervezeti átrendezések mutatják, hogy egyes esetekben szükség volt a hatékonyabb működés érdekében korrekcióra, ilyen terület kiemelten az NFÜ és a közreműködő szervezetek, az innovációval foglalkozó szervezetek, a külgazdaság intézményrendszere. Bizonyos cikluson belüli átrendeződések a fentiekben kifejtettek szerint

A Magyary Program keretében... elkészült a teljes körű magyar állami feladatkataszter...

időben kettéosztott (közigazgatási és politikai) kormányzással magyarázhatók, idesorolható a kormányzati ellenőrzés és a kommunikáció átkerülése a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól a Miniszterelnökségre, majd a fejlesztéspolitika átkerülése a Nemzeti Fejlesztési Minisz-

tériumtól a Miniszterelnökségre.

Egyre nagyobb jelentősége van annak, hogy a kormánytisztviselői karnak a hatékony feladat-végrehajtáshoz rendelkezésre álljon a lehető legjobb felszerelés, értjük ez alatt a munkafeltételeket az irodai elhelyezéstől az informatikai eszközökig, legyen az számítógép, elektronikus aláírás vagy más jogosultság. Erről szólt a Magyary Program részeként megalkotott Erekly Terv. Ezen a területen elsősorban a fejlesztési források vártnál lassúbb lehívási üteme, valamint a közigazgatástól elvárt – sokszor túl is hajtott – önmérséklete (jelesül, hogy más ágazatok előbbre valók az állampolgári megítélés szerint) miatt számos ponton az elvárt szintet nem sikerült elérni. Figyelemre méltó fejleménye a mögöttünk hagyott négy évnek, hogy az új állami és megyei önkormányzatifeladatelosztás szerint még inkább együtt lesz képes dolgozni Magyarország jelenlegi 19, elsősorban helyi fejlesztéspolitikával foglalkozó megyéje a szépen kiépülő ún. Európai Területi Társulásokkal (EGTC/ETT), amelyek lényegében határon átnyúló megyék.

A Magyary Program keretében a feladatok területén végre elkészült a teljes körű magyar állami feladatkataszter, amely alapja volt az elmúlt 25 év egyik legjelentősebb deregulációs munkájának. Azonban fontos látni, hogy a dereguláció következő üteme még hátravan, amikor a törvényi és végrehajtási rendeleti szintű szabályozást immár a politikailag is értékelt feladatkataszter és a szükséges, egyszerűsítést szolgáló jogalkotási innovációk által lényegesen lehet még szálkásítani. Ehhez a mun-

kához ad alapot, hogy a jogalkotás szempontjából egyik fő indukciós területen, a kormányzati stratégiák és testületek világában is soha nem látott vágást sikerült végrehajtani, és itt a ciklus második felében sem lazult fel a rend. A közel négy év tapasztalata alapján elmondható, hogy a szervezet- és feladatmegfeleltetést sikerült pontosan megvalósítani a közigazgatásban, de az eljárások egyszerűsítése és az ezekkel összefüggően működő személyzeti teljesítményértékelés terén elsősorban pusztán a stratégiai dokumentumok készültek el, az új rendszerek a napi ügymenet gyakorlatába még nem kerültek átültetésre. Ennek hiányában viszont sem az ügyfelek jelentős része, sem pedig a személyzet még nem érezheti általános jelleggel, milyen, mikor a Magyary Program elvárása szerint salakmentesen (holtidő nélkül, szakszerű és a lehetséges – vö. eljárási garanciák – legcélratartóbb módon), a feladat–felelős–határidő hármasságára koncentrálna működik az államgépezet. A Magyary Program végrehajtásának ebbéli hiányosságára mentségül szolgáljon, hogy főleg a feladatok területén rendkívüli hatáskör-átrendeződést kellett kezelnie a magyar közigazgatásnak az Alaptörvény és a sarkalatos törvények végrehajtása érdekében (az önkormányzati és államigazgatási feladat-újracsztás, új köztestületek és alkotmányosan nevesített szervek). Az átalakításhoz szükséges egyszeri forrás biztosítása nélkül, hanem éppen ellenkezőleg, a hiánycél feltétlen tartása érdekében jelentős, 15%-ot meghaladó személyi leépítés és gazdasági zárolások kezelése mellett sikerült a magyar közigazgatásnak ezt végrehajtania. A következő ciklus tehát nyilvánvalóan a finomhangolás, a szükséges kisebb korrekciók jegyében telik.

Beváltotta a hozzá fűzött reményeket az ún. „átfogó feladat” intézménye. Nevezetesen az aktuális, adott esetben hazai vagy nemzetközi – de zömében nem tartósan fennálló – hangsúlyos igények mentén megfogalmazott feladatcsoportok esetében nem történt meg a közigazgatási rend szétzilálása, hanem maga a közigazgatás szervezeten, eljárásában és személyzeti átcsoportosítással alkalmazkodott, reagált. Így tett, mikor az e-közigazgatási lemaradásunk ledolgozásáról volt szó, vagy amikor az Alaptörvény és a sarkalatos törvények, illetve a patrióta gazdaságpolitika miatti támadások okán, legélesebben 2011 januárjától kezdeményező kommunikációra volt szükség. És az „átfogó feladat” felfogás mentén szükséges jogalkotás keretei között sikerült torzítástól és formalizmustól mentesen a Magyary Programban nevesített további három átfogó

feladat vonatkozásában is megvalósítani a lényegi előrelépést: egyszerűsítés/adminisztratív terhek csökkentése, elszámoltathatóság/korrupció visszaszorítása, valamint az esélyegyenlőség biztosítása.

A fentiekben már érintőlegesen szó esett az eljárásokkal kapcsolatos hiányosságokról. Azzal együtt, hogy a közigazgatási eljárások ideje általánosságban rövidült és egyszerűsödött, a politikai és közigazgatási illesztések mind kormány-, mind megyei és járási szinten, összhangban a magyar közjogi hagyományokkal, rendeződtek, azonban drasztikus javulást ezen a területen a ciklus végére megvalósuló informatikai fejlesztések tényleges alkalmazása hozhat majd (elektronikus aláírás, kormányzati felhő, maradéktalanul egységes szolgáltatási környezet, pl. iratkezelés), valamint az a körülmény, hogy a kormányzás elején van mód a hatalomtechnikai megfontolásokból kialakult, túrt párhuzamosságok és rivalizálás felszámolására. A jövőre nézve kiemelt tanulságul kell hogy szolgáljon, hogy a kormányzati forráselosztás (különös tekintettel az EU-s forrásokra) vonatkozásában (az NFÜ és a közbeszerzések rendszere) a vártnál lassabban javult az állam teljesítménye, ami nemcsak a gazdasági növekedést hűtötte, hanem jelentős akadálya volt magának az állam (igazgatás) megújulásának is. Ez sajnos akkor is így van, ha az előző kormányzatokkal történő összehasonlítás tekintetében a javulás szembetűnő.

A Magyary Program negyedik tengelye a személyzet. A személyzet fejlesztése területén döntő jelentőségű volt, hogy már a ciklus legelején – egy alkotmánybírósági döntéssel megtámogatott módon – sikerült a civil közszolgálatot, hasonlóan a honvédelmi és rendvédelmi szolgálati viszonyokhoz, kiemelni a munkaviszony jellegű értelmezési környezetből. Ez nem pusztán magasabb rangot adott az érintetteknek, és egyben a szolgálat igazi hivatás minősítését teremtette meg, hanem a jogalkotónak kellő mozgásteret biztosított ahhoz, hogy mind a közszolgálati, azon belül a kormánytisztviselői életpályát⁴ új alapokon és töretlen elvszerűséggel szabja meg, mind a személyzeti igazgatás intézményrendszerét hatékonyan építse ki.

Döntő jelentőségű, hogy a szervezeti konszolidációval együtt a személyi állomány beosztási és javadalmazási egységesítése is megvalósult, több ponton jelentősen és minőségben frissült az állomány (közigazgatási ösztöndíj rendszere, ReGeneráció), elkészültek a hivatásetikai normák, a ciklus végéig megújult képzési, továbbképzési és vizsgarend-

szer, elkészült a kormánytisztviselői kar lakhatás-támogatási rendszere. Jelentős, de indokolható a késés, miszerint a részleteiben kidolgozott munkaköralapú értékelési rendszer bevezetése egy ehhez tartozó új előmeneteli és javadalmazási rendszerrel együtt célszerű. Az életpálya vonatkozásában a civil állomány valamelyest lemaradásban van a honvédelmi és rendvédelmi állománnyal összehasonlítva, ugyanakkor azt is látni kell, hogy az utóbbiak esetében jelentős kompenzációs kényszer is volt a kormányzat részéről a korengedményes nyugdíjak megszüntetése miatt.

Az, hogy kellő időben létrejöttek és kiegyensúlyozottan működnek a személyzeti igazgatás intézményei, így különösen a három közszerződési hivatásrendet már az alapképzés során összhangba hozó Nemzeti Közszerződési Egyetem, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal személyügyi központja, továbbá hogy felállt a Magyar Kormánytisztviselői Kar és a Magyar Rendvédelmi Kar, mind együttesen garanciát jelent arra, hogy úgy az életpálya, mint a személyzeti igazgatás területén, az ország gazdasági teljesítőképességével összhangban, a szükséges fejlesztések és azok végrehajtása a következő ciklus elején megvalósulhatnak.

A MAGYARY PROGRAM 2020-IG

Fontos, hogy 2014-ben az új kormány megalakulását követően készüljön egy, konkrétságát tekintve a 11.0-hoz és a 12.0-hoz hasonló Magyary Program (14.0) éves kiadás, ami számba veszi a hiányokat, és „lőtávolságban” megadja a javítási módot. Nem mellesleg azért is szükség van erre, hogy a 2014–2020-as fejlesztési ciklus tervezési elképzelései és a rögválóság igényei a korábbiakhoz képest pontosabban egybeessenek. De emellett meg kell alkotni egy nagyobb ívű munkát, ami a 2020-ig tartó, illetve azon túli perspektívában veszi számba, hol és miképpen kell majd a kihívások és lehetőségek mentén bizonyítani a magyar államnak és ennek részeként a magyar közigazgatásnak, hogy tényleg jó. Azaz hatékony és nemzeti, és valóban a haza üdvére és köz szolgálatában képes tenni a dolgát. Elindult az a munka, amely tehát feldolgozza és a szervezet/feladat/eljárás/személyzet felosztásba szortírozza, hogy a látható vagy csak esetlegesen sejtethető fejleményekre milyen állami válaszok kellenek, hol és miképpen adhatunk a történelem ítélőszékét is meghökkentő választ

úgy, hogy általa hosszú távon Magyarország és a magyar nemzet előbbre jusson, nem feledve (de csak a szükséges mértékig saját érdekeit feladva), hogy különböző nemzetközi közösségek tagjai vagyunk. Kiemelt jelentőséggel bír, hogy ez a Magyar Program 2020 olyan élességgel mutassa meg az állam és képességeinek fontosságát bizonyos ügyekben, mint amilyen fagyosan kristálytiszt egy háború idején mindenki (ideértve a civileket is) számára, mit ér, és mire jó egy ütőképes hadsereg.

Vegyük tehát számba, hogy a magyar közigazgatásnak hol kell különösen helyállnia, azon túl, hogy az Alaptörvénytől egészen a miniszteri utasításokig alpműködés szerint adottak a mindennapi feladatok és felelőségek.

1. Gyorsuló külső és belső működés, ennek megfelelően drámaian rövidülő reakcióidő szükséges, ezért tovább kell vágni és egységesíteni a szervezeti rendet, létre kell hozni komoly e-közigazgatási támogatással a közigazgatási automatizálást lehetővé tevő „közigazgatási mechatronikát”, amely oly mértékben tehermentesíti az adminisztrációt, hogy kellő erőforrás és figyelem marad a kiemelt, illetve különleges ügyekre.

2. Az állami szuverenitást, illetve a közigazgatás hatékony működését (vö. jogszerűség) érintő és egyre erősödő befolyások kezelése, azaz folyamatosan és egységes, megelőző szemlélet mellett értékelni kell a hazai jogalkotás és jogalkalmazás és a hazai, valamint nemzetközi bírói fórumok, továbbá a nemzetközi jogalkotás viszonyait, konfliktusos egymásra hatását. Mind a közigazgatási bírászkodás kialakult rendszerét érdemes megvizsgálni néhány év ítélkezési tapasztalat alapján, mind pedig az állami és nemzeti szuverenitást indokolatlanul korlátozó törekvésekkel szemben kezdeményező, illetve megelőző megoldásokat kell találni.

3. Tovább élesedő és átalakuló világgazdasági versenyhelyzet, azaz e tekintetben a magyar közigazgatás a magyar gazdaság szolgálólánya, így folyamatosan – a versenytársak és szövetségesek megoldásait –, a korábban alaposabban elemezve kell a közigazgatásnak magának is, minden ágazatában versenyelőnyt jelentenie (ha kell, a gyorsítás, ha kell, védelem biztosításával stb.) a gazdasági élet és a magyar gazdaságpolitika számára.

4. Az állam állampolgárai (a területén működő közösségek és vállalkozások) informatikai védelme, azaz mára és egyre inkább a katonai és pénzügyi/gazdasági képességek mellett erőtényezővé válik a globális

informatikai világ és annak meghatározó szereplői. Egy adott állam mi-
képpen tudja elsősorban az állampolgárait, azoknak a virtuális világban
létező, onnan visszaható személyiségét (profilját) védeni, hogy minde-
közben maga nem él túlzott hatalommal, nem korlátoz, és nem von el
népszerű, hasznos (nélkülözhetetlen) lehetőségeket, alkalmazásokat.
Ez mára már állami, nem könnyű, de alapfeladat. Látni kell, hogy eb-
ben az új IT-rendszerben már messze több és más eszköz is kell, mint
pusztán adatvédelem és a személyiségi jogok vagy a fogyasztóvédelem
klasszikus védelmi rendszere. Végezetül készülni kell arra, hogy épül-
nek azok a technikák, a polgári állam előtti korhoz hasonlatosan épül-
nek ki azok az intézmények, gazdasági, jogi és informatikai megoldások,
hogy az állampolgárt – akár akaratlanul – kivonják az adott állam szu-
verén joghatósága alól.

5. Természeti és energia-erőforrás biztosítása, azaz a közigazgatás-fej-
lesztés szempontjából értelmesen belátható jövőben csak egyre nő majd
az igény a természeti és energetikai erőforrásokra. Ezzel együtt, akár a
jelenlegi Magyarországon fellelhetőek és védendőek, akár kívülről kell
Magyarországnak is behoznia, az ezekért folyó verseny és küzdelem csak
egyre élesebb és durvább lesz, mind pénzügyi, mind politikai, mind pe-
dig közigazgatási eszközökkel.

6. A világ-, illetve regionális szintű informális (nem állami) hatalmi
központok értelmezése és kezelése, azaz bár várhatóan a 21. században
sem hal el hirtelen az állam, de éppen a közigazgatások globálisan ta-
pasztható – a béke és jólét korszaka szülte elbizakodottság okán előál-
ló – életidegensége (sokszor túlzott formalizmus, aránytalan jogvédel-
mek) szüli, hogy egyre fontosabb és befolyásosabb hatalmi rendszerek
jönnek létre, és azok láthatóvá tétele, megértése és kezelése legalább
olyan fontos immár, mint más országok statisztikáinak, formális állami
működésének értékelése, amely utóbbi Magyar korában elégséges volt.
Ennek része, hogy a magyar közigazgatás minden nemzetközi tagsági
rendszerében aktív (ez messze nem jelent szükségszerűen támadó) és
nem pedig szenvedő szerepet töltsön be.

7. A magyarság megmaradásának kezdeményezőbb szolgálata, azaz a
magyar közigazgatásnak értő gondossággal és feltétlen elkötelezettség-
gel kell eljárnia annak érdekében, hogy a nemzet – bár sokszor legfel-
jebb csak a folyamatok romlási ütemének csökkenése figyelhető meg
– számosságában, kultúrájában, egészségében és javaiban ténylegesen

gyarapodó és javuló pályára álljon, a jelenlegi országhatároktól függetlenül. Ennek a megközelítésnek a része az is, hogy figyeljünk a leszakadókra, legyen a mindennapi működés része az esélyteremtés, azaz egyben is tartsuk a nemzetet.

A kutatási terv szerint a fenti 7 kihívásra kell a Magyar Program 2020 keretében a megfelelő közigazgatási választ megtalálni azzal, hogy nem minden elemében és minden megközelítésben kell állami dokumentummá tenni azt, hanem van mód a műfaji és szerzői sokszínűsége.

ZÁRSZÓ

A Magyar Program előrehaladása, az ott elért sikerek és elszenvedett kudarcok, a program jellegéből fakadóan, kevesebb nyilvánosságot kaptak, mint például az ország tényleges gazdasági függetlenségéért vívott küzdelem eseményei. Ettől függetlenül látni kell, hogy az elmúlt négy évben a Magyar Program volt az egyik olyan stratégia, és Magyarország újkori történelmében alig van olyan közigazgatás-fejlesztési program, ami egy ciklus alatt végig a kormányzat adott ágazatra vonatkozó fejlesztési tevékenységének fő vonalaként megmaradt, és általa már egy ciklus alatt is értelmezhető eredmények jöttek létre. Ennek megfelelően álláspontom szerint érdemes folytatni a Magyar Programot, mint a magyar közigazgatás fejlesztési-értelmezési keretét, és mindazok, akik az elmúlt négy évben sokszor igen szűkös erőforrások mellett tettek a Magyar Program sikeréért, a jó oldalon álltak.

JEGYZET

¹ Lásd <http://magyaryprogram.kormany.hu/>

² 1. program és nem terv, azaz folyamatosan fejlődik; 2. teljes körű, azaz minden jelenséget és intézkedést magában foglal; 3. érthető, azaz különösen a közigazgatási személyzet számára elsajátítható; 4. megszólító, azaz épít a végrehajtásában közreműködők érzelmi elköteleződésére; 5. értéktartalmú, azaz a szakmai racionalitás részeként a céljait a nemzet fejlődését segítő értékek mentén fogalmazza meg; 6. fő célja meghatározott és részletesen kibontott: hatékony nemzeti közigazgatás; 7. négy beavatkozási területen teszi számba vehetővé a jelenségek és változások sokaságát: szervezet–feladat–eljárás–személyzet; 8. befogadó, azaz ún. átfogó feladatként fogadja be a politika vagy a külső körülmények szülte átmenetileg nagy in-

tenzitású változásokat (pl. kezdeményező kommunikáció); 9. feladatmegközelítése van, azaz az előirányzott újításokhoz feladat tárgyát, felelősét és határidejét rögzítő, azaz számon kérhető intézkedési terv társul.

³ Szervezet–feladat–eljárás–személyzet.

⁴ A Magyar Program szerint a kormánytisztviselői életpálya elemei: hivatásetikai normák, munkaköralapú rendszer, kiválasztás, értékelés, előmenetel és javadalmazás, képzési, továbbképzési és vizsgarendszer, állami gondoskodás.