

MAGYARY ÉS A MAGYARY PROGRAM

„A Haza üdvére és a Köz szolgálatában” mottó égisze alatt a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (továbbiakban: KIM) 2011 júniusában indította útjára a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési programot (továbbiakban: Magyary program), amelynek névadójául Magyary Zoltánt, a magyar közigazgatás tudományának kétségtelenül legnagyobb, nemzetközi hírű művelőjét választotta. A Magyary program 2014-ig az évenkénti újratervezésen alapul, tehát folyamatosan zajlik a közigazgatás átalakítása.



1. BEVEZETÉS

Bekapcsoljuk a tévét, a rádiót, fellapozzuk az újságokat, vagy megnyitjuk az internetes hírportálokat, mindenütt hallhatunk és olvashatunk róla. Kiváltképp a szervezeti átalakítások és a közigazgatás személyzetpolitikai változtatásai miatt pedig a „saját bőrünkön” is tapasztalhatjuk azt, amit a Magyary program keretében a döntéshozók megváltoztatnak. Az írásom célja röviden bemutatni a Magyary programot, és – a tárgyalt témákkal kapcsolatban – megismertetni a Magyary program névadójának néhány gondolatát. Arra a kérdésre keresem a választ, hogy vajon hogyan kapcsolódik a Magyary program Magyary Zoltán életművéhez. Mielőtt azonban rátérnék a kijelölt témára, szeretném leszögezni, hogy az írásom hipotézise elsősorban nem a végrehajtásra, hanem az elméleti alapokra koncentrál. Tehát ismertetni fogom, hogy a Magyary program szerint mi a cél, és mi a feladat, de azt nem vizsgálom, hogy ez mennyiben valósult meg. Tekintve, hogy ez egy évenként megújuló, folyamatosan változó program, és a megvalósításának most kb. a felénél járunk, igazán objektív és szerteágazó elemzésre csak 2014 után vállalkozhatunk.

2. A JÓ ÁLLAM A MAGYARY PROGRAMBAN

A közigazgatás megújítása azzal a kinyilatkoztatással indul, hogy a kormányzásnak van kézzelfogható célja és egyúttal zsinórmértéke: a „jó állam” megvalósítása.¹ A kormány a jó állam megteremtése érdekében három jelentős közigazgatási reformot indított el, amelyeknek

1 A jó állam a megvalósulás útján. KIM, Budapest, 2012, 4. o.

- az önkormányzati és igazságügyi reform mellett – harmadik fontos pillére az egykori kormánybiztosról elnevezett Magyary program, amely az egész közigazgatás fejlesztését célozza meg, de azon belül is elsősorban a központi közigazgatást, az államigazgatást vonja a fókuszába. Ahhoz, hogy megismerhessük a Magyary program „filozófiáját”, szükséges tisztáznunk, hogy a kormányzat szerint miben áll a jó állam lényege. Ennek mibenlétét a Magyary program 2012. augusztus 31-én bemutatott második kiadása (továbbiakban: Magyary program 12.0) már definíciószerűen határozza meg. E szerint az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, a közösségek és a vállalkozások igényeit a *közjó* érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. A *közjó* pedig abban rejlik, hogy
 - az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt;
 - az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében;
 - valamint az állam egyetlen „önérdeke”, hogy az előző két közjóelem érvényesítésére minden körülmények között és *hatékonyan* képes legyen, azaz megteremti a *hatékony joguralmat*, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.²

Felvetődhet azonban a kérdés, hogy a jó állam fogalma önmagában nem ellentmondás-e. Arra utalok, hogy a jó fogalmáról mindenkinek valami pozitív jut az eszébe, és általában legutoljára asszociálunk ezzel kapcsolatban az államra. Hiszen a közfelfogás szerint ha valami jó, akkor az a legkevésbé sem kötődhet az államhoz. A Magyary program legfőbb célja, hogy szakítson ezzel a felfogással, nemcsak elméleti, hanem gyakorlati szinten is. Éppen ezért célként tűzte ki, hogy a közigazgatás „kifelé” (a társadalom felé) a lehető legegyszerűbb – megismerhető és átlátható –, „befelé” (a szervezete felé) pedig a leghatékonyabb legyen.³ Ezzel együtt is mindig szem előtt kell tartani Magyary Zoltán szavait, miszerint közigazgatás mindig volt, mert egyedül ez tudja az állam nélkülözhetetlen funkciót teljesíteni.⁴ Nélküle nincs állam, és ha nincs állam, akkor nincs jó állam se.

3. HATÉKONY NEMZETI KÖZIGAZGATÁS

A 2012. január 1-jén hatályba lépett alaptörvény elvárásként deklarálja a hatékonyság megvalósítását. A Magyary program is rögzíti, hogy megalkotásakor a legfontosabb feladat a cél eléréséhez vezető lehető leghatékonyabb megoldás megtalálása, a *hatékony nemzeti közigazgatás létrehozása*. A hatékonyság eredendően nem közigazgatási kategória, hanem a gazdasági életből származik, amelynek közvetett célja a profit maximalizálása. Azaz, hogy a piac szereplői a termékeiket és a szolgáltatásaikat a lehető legnagyobb mennyiségben, a legjobb minőségben és a lehető legkisebb költséggel állítsák elő. A (köz)igazgatás-tudományban sem számít azonban újdonságnak

² Magyary program, 12.0 6. o.

³ A jó állam a megvalósulás útján. KIM, Budapest, 2012, 3. o.

⁴ MAGYARY Zoltán: A mai közigazgatás lényege és feladatköre. In: Közigazgatás-tudományi antológia. Szerk.: LŐRINCZ Lajos. HVG–ORAC, Budapest, 2007, 351. o.

a hatékonyság kívánalma. Már a 20. század elején Frederick W. Taylor és Henri Fayol is próbálkoztak az ipari nagyvállalatoknál jól bevált szervezési és működési módszereket a közigazgatásban alkalmazni. Ezáltal kívánták a közigazgatás racionális, gazdaságos és eredményes működését elérni.⁵ Ebben a vonatkozásban a hatékonyság azt jelenti, hogy a közigazgatás a feladatait ugyanazon vagy jobb színvonalon, a lehető legolcsóbban tudja megvalósítani.

A hatékonyság a Magyary program kontextusában kiemelt jelentőségű elvárás. Annak a fokmérője, hogy a jó állam elvárásai mennyiben teljesülnek. Hiszen a jó állam legfontosabb „önérdeke”, hogy a közjő elemeinek érvényesítésére minden körülmények között hatékonyan képes legyen.⁶ A Magyary program a fogalmat – annak helyesebb megértése érdekében – további hat, pontosan értelmezett elemre bontja szét: eredményes, gazdaságos, hatásson, biztonságos, felügyelhető és alkalmazható. Én ezeket az elemeket vizsgáltam.

Arra a következtetésre jutottam, hogy az egyes korok és a közigazgatással szemben támasztott követelmények között kapcsolat fedezhető fel. Elsőként a 19. századot vettem alapul, amikor a legalitás elve a polgárok számára a közigazgatással szemben a kiszámíthatóság, a szilárdság és a biztonság érzését adta. 1942-ben Magyary Zoltán a *Magyar közigazgatás* című művében követelményként már az eredményességet jelöli meg: „Az, hogy a közigazgatásnak eredményesnek kell lennie, és csak az eredményesség adja meg a létjogosultságát, magától értődik és mindig érvényes tétel.”⁷ Ez az előremutató meghatározás ma is megállja a helyét, és a róla elnevezett közigazgatás-fejlesztési programból is kiolvasható. Továbbá – folytatja Magyary – az új közigazgatás kialakulásának mindig és egyaránt fontos követelménye kell hogy legyen annak jogszerűsége, gazdaságossága és eredményessége. Ezek nem alternatívaként állnak egymással szemben, hanem kiegészítik egymást, és szükséges, hogy egymás irányába fejlődjenek. Ennek az irányznak a neve Magyary Zoltán szerint a *közigazgatás racionalizálása*.⁸

Álláspontom szerint ezt a vonalat viszi tovább a Magyary program is. Az egyes korokban megfogalmazott célkitűzéseket ma is fontosnak tartja megvalósítani. Azokat nem áldozza fel, hanem hozza magával a 19. századi legalitás elvéből a biztonság elemét, a 20. századból az eredményesség, a gazdaságosság követelményeit. Ezeket ma kiegészíti a felügyelhetőség és a hatásosság eszméjével, és továbbmutat a jövőre nézve azzal, hogy lefekteti az alkalmazkodás és a fejlődés követelményét. Mindezeket keretbe foglalja és hatékonyságként definiálja. Ami korábban értékesnek bizonyult, azt megtartja, de nem éri be vele, hanem a jog keretében és a jog eszközeivel a hatékonyságot kívánja megvalósítani.

A Magyary program négy területen jelöli ki a további szükséges intézkedéseket. Ezek:

- a közigazgatási szervezetrendszer egyszerűsítése;
- a közigazgatási feladatok átláthatóbbá tétele;
- a közigazgatási eljárások egységesítése és egyszerűsítése;
- a közigazgatás emberierőforrás-menedzsmentje.

5 FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011, 104. o.

6 Magyary program, 11.0 5. o.

7 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 77. o.

8 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, 81. o.

Egyik fő vállalkozásaként a Magyary program úgy tudja bemutatni a közigazgatás szerteágazó kérdésköreit, hogy ne legyen olyan felmerülő kérdés, cél vagy intézkedés, amelyet ebben a négyes felosztásban nem lehet elhelyezni.⁹ Az említett négy terület közül kettőt, a közigazgatási feladatokat és a személyzet témakörét emelem ki.

4. A KÖZIGAZGATÁS FELADATAI

Magyary Zoltán meghatározása szerint a közigazgatás egész működése abból adódik, hogy milyen feladatokat tart fontosnak, amelyeknek a megoldására vállalkozik, valamint, hogy melyeknek a megoldására kénytelen vállalkozni. „A terület, az emberek és a gazdasági lehetőségek minden államban és korban mások. A közigazgatás feladatait csak ezeknek a tényezőknek, mint koordinátáknak, a segítségével lehet időről-időre megállapítani” – írja Magyary, majd kilenc pontban megjelöli a korabeli nemzetközi standardnak is megfelelő legszűkebb közigazgatási feladatokat.¹⁰ Így például a közoktatás, a tudomány, a művészet fejlesztése, a táplálkozás, a lakás, a ruházat vagy annak biztosítása, hogy mindenkinek legyen munkája, és mindenre legyen is munkaerő.

Rögzíti azt is, hogy vannak feladatok, amelyek kikényszeríthetők és elkerülhetetlenek, azonban vannak, amelyek fakultatívak, és abból az állam tetszése szerint válogathat.¹¹ A 21. században a Magyary Zoltán által tárgyalt közigazgatási feladatok már mint célok megfogalmazódnak ugyan, de annak nagy részét nem a Magyary program, hanem az alaptörvény tartalmazza. Példának okáért:

- *Lakhatás biztosítása*: „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”¹²
- *Munkahely biztosítása*: „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”¹³

A Magyary program nem ismétli meg ezeket, és nem is utal sem az alaptörvényre, sem Magyary Zoltán kilenc pontjára. Igaz ugyan, hogy a szolgáltató közigazgatás folyamatos térhódítása közepette lehetetlen lenne egy hasonló felsorolást készíteni, hiszen a társadalmi szinten jelentkező problémák sem határozhatók meg előzetesen.¹⁴ A tankönyvek szerint a közigazgatás feladata a hatalomgyakorlás és a közszükségletek kielégítése. Ez alapján megkülönböztetünk utasító (beavatkozó) és szolgáltató közigazgatást. A modern államban egyszerre van jelen mind a kettő.¹⁵ A Magyary program feladatkitűzései követik a kor követelményeit, például feladatkataszter létrehozása, a jogi dereguláció elvégzése vagy éppen az e-közigazgatás megteremtése terén. Ugyanakkor, a cél – mint már említettem – *a hatékony nemzeti közigazgatás* megteremtése. Ennek elérése érdekében meghatározott időintervallum

9 Folytatódik a közigazgatás fejlesztése – Magyary program, 12.0. Sajtóháttéranyag, 2012. augusztus 31.

10 MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 174. o.

11 MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, 174. o.

12 Alaptörvény XXII. cikk.

13 Alaptörvény XII. cikk (2).

14 FÁBIÁN Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. 23. o.

15 PÜTTNER, Günter: Verwaltungslehre. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1942, 35. o.

lumban az egész Magyar program megvalósítását tartom feladatnak. Talán csak ennek a beavatkozási területnek az elnevezése nem a legmegfelelőbb, hiszen éppúgy feladatnak tartom a gyorsabb hatósági eljárás megvalósítását, a szervezet egyszerűsítését és az életpálya-modell valóra váltását is. Vagy éppen kezdjük az alapoknál. Én a jó állam megvalósítását is egy feladatnak gondolom. Egy jó ügy érdekében egy jó nagy feladatnak.

5. A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE

A következő nagy egység a személyzet kérdésköre, amely két részre tagolódik: a személyzeti igazgatás fejlesztésére, illetve a közszolgálati életpálya megalkotására. A jó állam elvét leginkább az szolgálná, ha a stabil közjogi alapokon álló életpályák fejlesztése közös elvek és értékek mentén történne. Ennek képezheti alapját a több ponton is egymással érintkező életutak koordinált kiépítése. Ezáltal a teljes rendszerben megvalósítható lenne az átjárhatóság, és a közös tudás mértéke sem csökkenne az adott munkahelyről való kilépéssel.¹⁶

„Az összehangolás tárgyát képező három jogviszony fejlesztését önálló életpálya-modellek határozzák meg. A közös elveken és értékeken nyugvó életpálya-modell kialakításához a belépéstől a pályafutás lezárulásáig tartó életút-elemeket kell kialakítani, megteremtve az egyes ágazatok közötti többirányú mobilitás lehetőségét. Ugyanakkor a költségvetés teherbíró képességét figyelembe kell venni valamennyi életpálya-modellnél, különösen az előmeneteli és illetményrendszerek kialakításánál, méretezésénél és a bevezetés időbeli ütemezésénél.”¹⁷

Az életpálya-modell kialakítása egy folyamat, és bevezetésének legkorábbi időpontját 2013. január 1-jében határozták meg. A 2013. évi költségvetés tervezetében is szerepel „a közszférában foglalkoztatottak bérkompenzációja” alcímen járó „személyi juttatások”,¹⁸ habár a nemzetgazdasági tárca korábban már több alkalommal is felhívta a figyelmet arra, hogy a gazdasági helyzet függvényében erre 2013-ban mégsem lesz pénz. Ennek folyományaként elképzelhető, hogy a Magyar program harmadik kiadása már egy újfajta, szerényebb életpálya-modellt kínál majd.¹⁹ Ezzel is halogtva az életpálya-modell legmarkánsabb elemének, az illetményrendezésnek a bevezetését.²⁰

A Magyar program által rögzített életpálya-modell annyiban haladja meg az eddigieket, hogy ezek a jövőben nem egymás mellett, elszigetelten alakulnak majd, hanem meg kívánják teremteni a közös kapcsolódási pontokat annak érdekében, hogy a karrier ne csak egyirányú

16 A közigazgatási és igazságügyi miniszter előterjesztése a kormány részére a közszolgálati életpályák összehangolásáról. Vezetői összefoglaló, 3. o.

17 A közigazgatási és igazságügyi miniszter előterjesztése a kormány részére a közszolgálati életpályák összehangolásáról. Vezetői összefoglaló, 3. o.

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

19 <http://www.origo.hu/itthon/20121002-most-mar-biztos-lottek-az-eletpalyamodellek.html>. Letöltés ideje: 2012. október 23.

20 Magyar program, 12.0 10. o.

előmenetelt jelentsen, hanem az életutak közötti mozgást is szolgálja.²¹ A Magyary program szerint ezzel javítható a stabilitás és a hatékonyság.²²

Álláspontom szerint pedig ez a pályabiztonság fokozott garantálása által lenne elérhető: ha a közszolgáknak nem attól kellene félniük és azon gondolkozniuk, hogy egy hónap vagy egy év múlva vajon lesz-e miből megélniük. Egy közszolga munkaerejét nagyban felemésztheti ez a bizonytalanság. Mint ahogyan azt Magyary Zoltán is írja: „A közigazgatás eredményesége sok tekintetben a közhivatalnokok személyében rejlő okoktól függ.”²³

Magyary Zoltánt iskolateremtőnek tekinthetjük azért is, mert felismerte, hogy a hazát elhivatottan szolgáló közigazgatás megteremtésének alapja a jelen és a jövő tisztviselőinek következetes, sokoldalú képzésében és fejlesztésében rejlik.²⁴ A Magyary program is támaszkodik erre a felfogásra, ennek okán a közszolgálatban dolgozókkal kapcsolatosan tudatos személyzeti politikát dolgozott ki. Hangsúlyosnak tekinti a közszolgálat társadalmi megbecsültségének a helyreállítását. A közszolgálati tisztviselők képzésére, továbbképzésére, szakmai vizsgáztatására új szabályokat alkotott, és a közigazgatási továbbképzési rendszert új alapokra kívánja helyezni. Ennek az új rendszernek a részleteit mutatja be a Magyary program 12.0. E szerint a kormánytisztviselő képzési időszaka négy év, továbbképzés a *Nemzeti Közszolgálati Egyetem* és a *Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal* bázisán jön létre.

6. ÖSSZEGZÉS

Most pedig térjünk vissza az elején feltett kérdésemhez. Mennyire volt következetes a névadó, amikor a Magyary programot Magyary Zoltánról nevezte el?

Tény, hogy a Magyary program is egy gazdaságilag determinált időszakban próbál a közigazgatás kihívásaival szembenézni, azonban remélhetőleg célkitűzéseinek nem csak töredékét lesz képes megvalósítani, és ebben a tekintetben nem lesz elődjének követője. Egy elke-seredett pillanatában ugyanis Magyary azt írta, hogy számos javaslata közül csak a közigazgatási gyakorlati vizsgára vonatkozó valósult meg.²⁵ Mindent összevetve azonban elmondható, hogy Magyary Zoltán nem csupán divathullámból vagy marketingfogásból lett a magyar közigazgatás-fejlesztés névadója. A közigazgatás-fejlesztés terén általában az a felfogás érvényesül, amely Magyary Zoltán életművét is áthatja, és amelyet a Magyary program is irányadónak tekint.

Végül, de nem utolsósorban arról szólnék, amiről a Magyary program Magyary Zoltánnal kapcsolatban nem beszél. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy a Magyary program és a Magyary Zoltán által képviselt racionalizálási program ugyan a maihoz hasonló gazdasági,

21 Magyary program, 11.0 45. o.

22 A közigazgatási és igazságügyi miniszter előterjesztése a kormány részére a közszolgálati életpályák összehangolásáról, 17. o.

23 MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás, 433. o.

24 Magyary program, 11.0 4. o.

25 VEREBÉLYI Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. In Államszerep válság idején – Magyary Zoltán-émlékkötet. Szerk.: GELLÉN Márton–HOSSZÚ Hortenzia. CompLex, Budapest, 2010, 29. o.

de teljesen más kulturális-társadalmi környezetben született. Ám a kiindulási pontok és a cél azonos. Magyary Zoltán a 20. században is ottfelejtett félféudális közigazgatást szeretne volna magasabb szintre emelni, modern közigazgatássá átalakítani. Továbbá arról sem szól a fáma, hogy Magyary Zoltán kormányzati támogatással lett kormánybiztos, azonban úgy gondolta, hogy elsőként a kormányzat munkáját kell racionalizálni, ez azonban sértette a kormányzat érdekeit, és posztjáról végül lemondott. Ez a fordulat viszont semmit nem von le munkásságának értékéből, hiszen a közigazgatás korszerűsítésének fő irányvonalai akkor is és ma is mérvadónak tekinthetők. Magyary szinte a semmiből próbált építkezni. Nyilván a külföldi tapasztalatokra támaszkodott, de hazai előzmények e tekintetben nem voltak. Hagyatéka időtálló, hiszen szellemi öröksége túlélte a szocializmus időszakát, mára klasszikussá vált, nézetei kiállták az idő próbáját. Továbbá ne feledkezzünk meg arról sem, hogy Magyary Zoltán közigazgatás-racionalizálási programja a saját korában megrekedt. Ennek okán nagyobb hatással van az utókor, a jelen közigazgatására, a kortárs magyar közigazgatásra.