MEGBÍZÁSI SZERZŐDÉS

Amely létrejött egyrészről a
Név: **Aba Város Önkormányzata**
Székhely: 8127 Aba, Rákóczi út 12.
Adószám: 15727361-2-07
Képviseletre jogosult személy Kossa Lajos polgármester
- mint megbízó, a továbbiakban: „Megbízó"

másrészről:
Név: **Magyar Közigazgatási Szervezetfejlesztési Kutatóintézet**
Székhely: 1055 Budapest, Falk Miksa utca 4.
Nyilvántartási szám: 9471/2010
Képviseletre jogosult személy: Dr. Gál András Levente kuratóriumi elnök
Adószám: 18117455-2-41
Bankszámlaszám: 10918001-00000057-07560008
mint Megbízott(a továbbiakban: **„Megbízott"**),

a továbbiakban együtt: Felek, vagy Szerződő Felek között az alábbi feltételekkel:

1. A megbízás tárgya

1.1 Megbízó megbízza Megbízottat az Új Abai Társadalmi Szerződés tervezetének és annak indokolását képező mögöttes tanulmány kidolgozásával az alábbiak szerint:

1.1.1. Az Új Abai Társadalmi Szerződés célja meghatározni azokat a szempontokat és témaköröket, amelyek megfelelő keretet teremtenek az elkövetkező 10 év fejlődésének
1.1.2. A Szerződés figyelemmel kell legyen az Mötv. 2-9. §-ban rögzített alapvető rendelkezésekre
1.1.3. A Szerződés összefoglalóan, az indokolása pedig részletesen bemutatja azokat a területeket, amelyek fejlesztésével a Megbízó önként vállalt önkormányzati feladatai kiterjesztésével hatékonyan hozzájárulhat a közösség életminőségének javításához és a helyi értékekhez való ragaszkodásához. Ezek a területek különösen: sport, kultúra, oktatás, egészségügy, helyi erőforrások feltárása, a település önfenntartó képességének javítása, modern elektronikai és kommunikációs eszközök és megoldások a település működésében.
1.1.4. A megbízás ellátása keretében Megbízott két alkalommal személyes interjú, illetve konzultáció keretében egyeztet a Megbízó által kijelölt személyekkel, felméri és összefoglalja a megbízói igényeket. A két konzultációs alkalomból megbízói igény esetén az egyik egyeztetés felhasználható a Képviselő-testület előtti megjelenésre.
1.1.5. A megbízotti igények felmérését követően Megbízott elkészíti az Új Abai Társadalmi Szerződés tervezetét, annak indokolását, valamint a Képviselő-testületi előterjesztés tervezetét.
1.1.6. Megbízó kötelezettséget vállal arra, hogy a megbízás teljesítéséhez minden szükséges iratot, információt a Megbízott rendelkezésére bocsájt, valamint pontosan megfogalmazza azokat a megbízotti igényeket, amelyek alapján a Megbízó teljesíti a megbízásban vállalt feladatait.

1.2 A Megbízottaláírásával a fentebb nevesített tevékenységek ellátását elvállalja.

1.3 Felek rögzítik, hogy az elkészítendő produktum terjedelme: Új Abai Társadalmi Szerződés legfeljebb 5 A4-es oldal, indokolása legfeljebb 20 oldal.

2. A megbízási díj

2.1. Megbízott e szerződésből eredő kötelezettségei teljesítése ellenében **1.000.000,- Ft + Áfa, azaz egymillió forint + Áfamegbízási** díjra jogosult, mely összeget a Megbízó a Megbízott –

teljesítési igazolás alapján kiállított – számlája kézhezvételét követő 15 banki napon belül a Megbízottnak a fent megjelölt bankszámlájára utalja.

2.2. Megbízó a teljesítés megtörténtéről teljesítési igazolást állít ki. A számlát a Megbízott a magyar jogszabályok szerint, Magyar Forintban kell kiállítani. Az elszámolás és kifizetés pénzneme: Magyar Forint (HUF).

2.3. A megbízási díj magába foglalja Megbízottnál a megbízás teljesítésével kapcsolatban felmerülő valamennyi költséget és egyéb kiadást. Erre hivatkozással Megbízott további kifizetéseket Megbízótól nem igényelhet.

3. A felek jogai és kötelezettségei

3.1. Megbízó jogosult a megbízás ellátását ellenőrizni.

3.2. Megbízó a feladat ellátásához szükséges minden lényeges kérdésről Megbízottat tájékoztatni köteles. Megbízó vállalja, hogy a Megbízott részére a feladat ellátásához szükséges tájékoztató információkat határidőben átadja.

3.3. Megbízottköteles a rábízott feladatokat Megbízó érdekeinek szem előtt tartásával, lelkiismeretesen, legjobb tudása szerint, a legnagyobb körültekintéssel és gondossággal, a mindenkor hatályos jogszabályoknak megfelelően, a legmagasabb szakmai színvonalon ellátni.

3.4. Megbízott köteles az 1. pont szerinti feladatokat a Megbízó utasításainak megfelelően és érdekeire tekintettel, megfelelő szakmai ismeretekkel, képzettséggel és gyakorlattal rendelkező személytől elvárható gondossággal végezni, az utasítás szakszerűtlenségéről vagy célszerűtlenségéről Megbízót haladéktalanul felvilágosítani. A felvilágosítás elmaradásából eredő kárért Megbízottfelelős.

3.5. Megbízottat titoktartási kötelezettség terheli minden olyan tényt és adatot illetően, amelyről jelen megbízás szerinti feladatai ellátása során szerzett tudomást.

3.6. Megbízó kijelenti, hogy a jelen megbízási szerződés megkötésére jogosult, ahhoz harmadik személy vagy szervezet hozzájárulása nem szükséges.

4. A megbízás teljesítése, szerződés hatálya

4.1. Az Új Abai Társadalmi Szerződés és annak indokolása, valamint a Képviselő-testületi előterjesztés Megbízó részére történő átadásának határideje: első tervezet: 2016. április 30., végleges javaslat: 2016.május 31. Felek rögzítik, hogy a szerződésben vállalt feladatok a jelen pontban megjelölt dokumentumokkal tekintendők teljesítettnek. A dokumentumok átadását követően Megbízott a 2. pontban foglaltak szerint, teljesítési igazolás alapján jogosult számla kiállítására.

4.2. Jelen Megállapodás a Szerződő Felek általi aláírás napján lép hatályba és a 4.1. pontban meghatározott teljesítéssel, illetve megbízói igény esetén a Képviselő-testületi ülésen való részvétellel szűnik meg.

4.3. Jelen Megállapodás megszűnik:

a. a Szerződő Felek közös megegyezésével,
b. rendkívüli felmondással,
c. bármelyik fél jogutód nélküli megszűnésével.

4.4. Bármelyik Szerződő Fél jogosult jelen Megállapodást azonnali hatállyal felmondani, amennyiben a másik Szerződő Fél lényeges szerződéses kötelezettségét súlyosan megszegte vagy megszegi, és kötelezettségszegő magatartásával a Fél írásbeli felszólítása ellenére sem hagy fel, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a másik fél számára súlyos hátrányt jelent.

4.5. Jelen Megállapodás részleges érvénytelensége vagy lehetetlenülése esetén a Szerződő Felek soron kívül egyeztetnek, de kijelentik, hogy ez nem eredményezi a teljes Megállapodás érvénytelenségét vagy lehetetlenülését.

4.6. A Szerződő Felek jelen Megállapodás bármilyen okból történő megszűnése esetén is úgy kötelesek eljárni, hogy az abban foglalt célok, a megvalósításban résztvevők sérelmet ne szenvedjenek.

5. Szellemi alkotásokra vonatkozó rendelkezések

5.1. Megbízott szavatolja, hogy a jelen szerződésben meghatározott feladatainak teljesítése során - az általa rendelkezésre bocsátott - szerzői joggal, védjegyoltalommal védett vagy egyéb, szellemi tulajdon körébe eső termékek jelen szerződés feltételei szerinti felhasználásának jogi akadálya nincs, ezek felett kizárólagos szerzői és/vagy rendelkezési joggal bír, illetve azok megalkotása után azzal bírni fog, illetve harmadik személynek nincs olyan jogosultsága, mely ezen szellemi alkotásoknak a jelen szerződés feltételei szerinti felhasználását korlátozná, gátolná vagy megakadályozná.

5.2. A teljesítés során keletkező, a szerzői jogi védelem alá eső alkotáson Megbízó
- területi korlátozás nélküli,
- kizárólagos és
- harmadik személynek átadható felhasználási jogot szerez.

6. Egyéb rendelkezések

6.1. A Szerződő Felek jelen szerződés teljesítése során tett nyilatkozatai a másik fél tudomásszerzésével hatályosulnak. A Felek abban állapodnak meg, hogy tudomásul vett nyilatkozatnak tekintik az e-mail-ben, illetve faxon elküldött nyilatkozatot is, feltéve, hogy a címzett a levél kézhezvételének tényét, és tartalmának megismerését (ha mellékletek vannak, azokét is) szintén e-mailben a küldő félnek visszaigazolta, illetve a fax-visszaigazolás a küldő fél részére visszaérkezett.

6.2. A Felek rögzítik, hogy az adataikban bekövetkezett esetleges változásról kötelesek egymást haladéktalanul, de legkésőbb a változást követő nyolc napon belül értesíteni. Az értesítés elmaradásából bekövetkezett kárt a bejelentési kötelezettséget elmulasztó fél köteles viselni.

6.3. A jelen szerződés bármilyen módosítása kizárólag írásban érvényes. Jelen szerződés alább felsorolt mellékleti annak elválaszthatatlan részét képezik, azzal együtt értelmezendők.

6.4. A felek a jelen szerződésből eredő esetleges jogvitáikat elsősorban tárgyalásos úton kötelesek rendezni; csak ezen egyeztetések sikertelensége esetén fordulnak bírósághoz.

6.5. A szerződés által nem szabályozott egyéb kérdésben a mindenkor hatályos jogszabályi rendelkezések, különösen a Polgári Törvénykönyv előírásai az irányadók.

6.6. Megbízó tudomásul veszi, hogy Megbízott almegbízottat igénybe vehet az 1. pontban megjelölt feladatok teljesítése során.

Jelen szerződés 3 (három) számozott oldalból áll, összesen 4 (négy) példányban készült, amelyek közül mindkét Felet 2-2 (kettő-kettő) példány illeti meg. A szerződést a Felek áttanulmányozták, és mint akaratukkal mindenben egyezőt, jóváhagyólag írták alá.

Budapest, 2016. március

Aba Város Önkormányzata képv.: Kossa Lajos polgármester Megbízó	Magyar Közigazgatási Szervezetfejlesztési Kutatóintézet képv.: Dr. Gál András Levente kuratóriumi elnök Megbízott

2011. évi CLXXXIX. törvény
Magyarország helyi önkormányzatairól

2015.03.01. és 2015.12.31. között hatályos szöveg

Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát.

A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.

Az Országgyűlés tisztelettel adózva hazánk haladó önkormányzati hagyományai előtt, az Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzáshoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések önfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése érdekében – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket – az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése, az 51. § (2) és (3) bekezdése tekintetében az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése alapján a következő törvényt alkotja:

I. FEJEZET
A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

Értelmező rendelkezések

1. § E törvény alkalmazásában:

1. választópolgár: aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik,

2. kormányhivatal: a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal,

3. képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat.

Alapvető rendelkezések

2. § **(1)** A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.

(2) A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

3. § **(1)** A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.

(2) Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.

(3) A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat.

(4) A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat.

4. § A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

5. § A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.

6. § A helyi önkormányzat feladatai ellátása során:

a) támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt;

b) erősíti a település önfenntartó képességét, feltárja lehetőségeit és hasznosítja saját erőforrásait;

c) egyes közszolgáltatások igénybevételét – törvény felhatalmazása alapján – rendeletében feltételekhez kötheti.

7. § (1) Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontja szerint megkeresett szerv a helyi önkormányzat megkeresésére harminc napon belül érdemben köteles válaszolni.

(2) Amennyiben a tájékoztatás, a válaszadás vagy az intézkedés nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, az köteles a megkeresést nyolc napon belül áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez és erről a megkereső helyi önkormányzatot egyidejűleg tájékoztatni.

8. § (1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

9. § Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.

ABA
VÁROS
ÖNKORMÁNYZATA
8127 Aba,
Rákóczi utca 12.
☎ 22/430-002
22/593-013
🖷 22/593-016
polgarmester@aba.hu
POLGÁRMESTER

Iktatószám: 239-1/2016.

Dr. Gál András Levente Úr
Kuratóriumi elnök részére

Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési
Kutatóintézet

Budapest
Falk Miksa u.4.
1055

Tisztelt Elnök Úr!

A személyes találkozónkon elhangzottakra hivatkozva Aba Város Önkormányzata nevében együttműködést szeretnék kezdeményezni önkormányzatunk és a Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet között a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program és a Jó Állam Fejlesztési Program önkormányzati területen történő sikeres végrehajtásának továbbgondolása céljából.

Teljes mértékben egyetértünk a Magyary Zoltán Program megalkotóinak megállapításaival, mely szerint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) a helyi önkormányzati rendszert több új elem beillesztésével újította meg. „A közjogi rendszer egészére kiható jelentőséggel bír a jóhiszemű, rendeltetésszerű joggyakorlás elvének és a kölcsönös együttműködés kötelezettségének rögzítése. Elvi jelentőségű újdonság, hogy a helyi választópolgárok önkormányzáshoz való jogának deklarálása mellett kötelezettségeket – öngondoskodást, a közösségi feladatokhoz való hozzájárulást – is előír, meghatározva elmulasztásuk jogkövetkezményeit is. Új elem továbbá a település önfenntartó képességének erősítésére, a helyi erőforrások feltárására, kiaknázására, az öngondoskodás elvének érvényesítésére vonatkozó előírás."

Mivel önkormányzatunk kezdeményezésére Aba közössége a 2005. március 14-én ünnepélyesen megkötött Abai Társadalmi Szerződés és annak végrehajtására létrehozott Abai Magisztrátus segítségével ért el számottevő sikereket az elmúlt 10 évben mind az infrastruktúra fejlesztés, mind a közösségépítés területén, amelyek eredményeképpen 2013. július 15-ével kiérdemeltük a városi címet, ezért a múlt pozitív tapasztalatait felhasználva szeretnénk a következő 10 év fejlődését megalapozó kereteket kialakítani.

Ennek érdekében egy olyan önkormányzati modellt szeretnénk létrehozni, amelynek alapját az Új Abai Társadalmi Szerződés és az Mötv. 2.§-9.§-ban rögzített alapvető rendelkezéseit kibontó „helyi alkotmány" fogja képezni.

Ezen fontos dokumentumok előkészítésében szeretnénk kérni a Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet szakmai segítségét, abban bízva, hogy együttműködésünk a Magyary és a Jó Állam Fejlesztési Program sikerességét is előmozdíthatja.

Tisztelettel arra kérem, hogy a fenti feladatok elvégzésére vonatkozó együttműködési megállapodás tervezetét szíveskedjenek számunkra megküldeni soron kívül, annak érdekében, hogy azt a képviselő-testület elé terjeszthessem jóváhagyás végett.

A b a , 2016. január 20.

Tisztelettel:

Kossa Lajos
polgármester

ABA VÁROS * POLGÁRMESTERE *

Bemutatkozás

A Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet Alapítvány 2005-ben alakult. Céljai között szerepel a közigazgatási szervezetrendszer működési metódusával kapcsolatos problémák feltárása, megoldási javaslatok megfogalmazása.

Alapítványunk kutató-, fejlesztő intézeti tevékenysége révén a közigazgatás által foglalkoztatott humán erőforrás helyzetének elemzésére, fejlesztésére törekszik, támogatja a határon túli magyar közigazgatást, az emberi erőforrás fejlesztését segítő elemzések, tanulmányok, fejlesztési stratégiák elkészítését és nyilvánosságra hozását.

Kutatóintézetünk támogatást nyújt hazai és nemzetközi tanácskozások, konferenciák megrendezéséhez, valamint a szakemberek nemzetközi konferenciákon történő részvételéhez, továbbá támogatja a nemzetközi tudományos és szakmai közéletben születő eredmények ismertté tételét.

2012-ben Alapítványunk működése új lendületet vett. Kiemelt feladatunkká vált a Magyary Program 12.0 végrehajtásában közreműködés, hazai és nemzetközi népszerűsítése, sikerességének előmozdítása.

English

MAGYARY ZOLTÁN KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI PROGRAM

(MP 12.0)

A HAZA ÜDVÉRE ÉS A KÖZ SZOLGÁLATÁBAN

KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTÉRIUM

2012. AUGUSZTUS 31.

MAGYARY PROGRAM

MAGYARY ZOLTÁN
KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI PROGRAM

(MP 12.0)

A HAZA ÜDVÉRE ÉS A KÖZ SZOLGÁLATÁBAN

KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI
MINISZTÉRIUM

2012. AUGUSZTUS 31.

MAGYARY
PROGRAM

Tartalomjegyzék

BEVEZETŐ 4

I. A MAGYARY PROGRAM 12.0 FOGALMA 5

1.1. A Magyary Program igénypontjai 5

1.2. A Jó Állam fogalma és a Jó Állam index 6

II. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS HELYZETE 2012. 9

2.1. Az MP 11.0 kritikus értékelése 9

2.2. Illeszkedés az Önkormányzati reformhoz 12

2.3. Illeszkedés a Moór Gyula Programhoz 13

III. AZ MP 12.0 MŰKÖDÉSE – BEAVATKOZÁSI TERÜLETEK 17

3.1. Szervezet 17
3.1.1. Az állami szervezetkataszter 2012 17
3.1.2. A kormányigazgatási szervezet alakulása 18
3.1.3. Szervezet alakító kihívások 24
3.1.3.1. A járási rendszer zárása 24
3.1.3.2. Az intézményfenntartó állam 28
3.1.3.3. Vízkormányzás 31
3.1.3.4. Területfejlesztés és fejlesztéspolitika 32
3.1.3.5. Az ETT és a határon átnyúló megyerendszer 32
3.1.3.6. A katasztrófavédelmi rendszer átalakítása 35
3.1.4. Elégséges felszerelés, az Ercky terv állása 35

3.2. Feladat 37
3.2.1. Az állami feladatkataszter állása 2012 37
3.2.2. Dereguláció 39
3.2.2.1. Jogszabályi dereguláció 39
3.2.2.2. Stratégiai dereguláció, konszolidáció 40
3.2.3. Átfogó feladatok 41
3.2.3.1. Az elektronikus közigazgatás kiterjesztése 41
3.2.3.2. Az adminisztratív terhek csökkentése 45
3.2.3.3. Az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód biztosítása 45
3.2.3.4. Elszámoltathatóság – korrupcióellenes program 46
3.2.3.5. Kezdeményező kommunikáció 47
3.2.3.5.1. Konzultációk 47
3.2.3.5.2. Egyedi megoldások 48

3.3. Eljárás 49
3.3.1. A lineáris (nyílegyenes) és mátrix(körívés) eljárások fejlesztése 50
3.3.2. Egyszerűbb állam 52
3.3.3. A hatásvizsgálati rendszer kiépítése 53
3.3.4. Kormányablakok 54

3.4. Személyzet 56
3.4.1. Személyzeti igazgatás 57
3.4.1.1. Rendszerirányítás 57
3.4.1.2. Személyzeti felfeszítés 60
3.4.2. Életpálya 62
3.4.2.1. Hivatásetikai normák 62
3.4.2.2. Munkakör-alapú rendszer 62
3.4.2.3. Kiválasztás 63
3.4.2.4. Értékelés 64
3.4.2.5. Előmenetel és javadalmazás 65
3.4.2.6. Képzési, továbbképzési és vizsgarendszer 67
3.4.2.7. Állami/munkáltatói gondoskodás 67

IV. AZ MP 12.0 INTÉZKEDÉSI TERVE 68

1. melléklet 68

Bevezető

„A Haza üdvére és a Köz szolgálatában"

2011. június 10-én, bő egy évvel ezelőtt adtuk közre a Magyary Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Program első kiadását (Magyary Program 11.0). Mint mondtuk, nem egy merev tervet írtunk, hanem inkább egy új térképet, koordináta-rendszert, tárgyszerűen keresve a választ: honnan hová, és miképpen szeretne eljutni a magyar közigazgatás. Tettük ezt azért, hogy magunk is tisztán lássunk előre, és mindenkinek segítsünk: ne tévedjen el, ha a magyar közigazgatás megújításáról van szó, és képes legyen saját gondolatai mellett a tényekre, a tényleges ok-okozatokra is figyelni. A Magyary Program 11.0, mint ahogy ez a 12.0-as kiadásban kifejtésre kerül, ezt a feladatát alapvetően teljesítette.

A közigazgatás bír saját belső törvényszerűségekkel, és hitünk szerint – főleg 1000 éves államiságunk nyomán – Magyarországon masszív kultúr-hagyomány az államépítés és -alakítás, ami így kijelöl bizonyos kereteket, de nem lehet és nem is szabad függetleníteni ezt az állandó folyamatot a politikától, csakúgy mint a társadalmi és gazdasági elvárásoktól, kihívásoktól. A Magyary Program 11.0 sem igazán csendes időben íródott. A 12.0-s kiadás összeállítása idején sokak várakozásához képest a környező világunk gazdasági és intézményi viszonyai nemhogy olyan nyugvópontra értek, ahonnan biztonsággal lehet elindulni, hanem még zömében az elrugaszkodási pontok keresése zajlik világszerte. Ehhez jön az a tény, hogy a 2010–201+-es kormányciklus félidején vagyunk, amikor nem csak törvényszerű a mélységi értékelés és a következő választásra történő felkészülés jegyében a sorrendezés, hanem a 2+-28 hónapja erőltetett menetben haladó állománynál is jelentkezhetnek holtponti jelenségek.

A magyar közigazgatás programalkotó irányítói ebben a helyzetben több irányú vezetői képességükről tehetnek tanúbizonyságot. Egyrészt fenn kell tartani és erősíteni a hazai és nemzetközi közvélemény és a közigazgatás számára célt tételező politikum bizalmát a magyar közigazgatás szakmai képessége és elhivatottsága iránt, ami főleg a tárgyszerű, nyitott, sértődésmentes kommunikációra helyez különleges terhet. Másrészt éppen a Magyary Program által folyamatosan – ha kell, szuggesztív módon – láttatni kell az előrehaladási útvonalat azzal, hogy kiemelt jelentőséggel bír, hogy válságban sokszor kell új utakat vágni, és az új utakon a rugalmas alkalmazkodóképesség szükséges. Harmadrészt, tudni kell, hogy nincs az az anyag, amit meg ne lehetne szakítani. A jó főnök nem csak jó mintát ad, elöl jár, hanem képes arra, hogy a fáradtság jeleire az állomány adottságai szerint légzést, lépést váltat. Nem hagyja, hogy a fogyatkozó erőforrások pánikreakciókban (mint például egy kimerült szervezetben az intrika) égjenek el. Higgadtan érteti meg, hogy hol és miképpen kell átlendülni a kritikus szakaszokon.

2012 augusztusában a Magyary Program szándékunk szerint nem pusztán az egy évvel ezelőtt tett ígéret megtartása, hanem a fentiekben írt három feladat sikeres teljesítéséhez jó eszköz, továbbá erőt ad a folyatáshoz, hogy látjuk, miben haladtunk és milyen komoly, így szép feladatok adottak még előttünk. A 2012. augusztusi időzítéssel kapcsolatban meg kell említeni, hogy fontos volt megvárni a kormányzati szerkezet első jelentős korrekcióját, ami 2012 június–júliusában zajlott le.

Továbbra is tartani kívántuk a terjedelmi korlátot a széles körű megismerhetőség érdekében, viszont az intézkedések a dolog természetéből fakadóan egyre mélyebbre és kiterjedtebben haladnak (a feladattűzés mellett egyre hangsúlyosabb a program végrehajtásáról szóló beszámoló elem), erre tekintettel a korábbiakhoz képest a közigazgatás fejlesztési történései közül ki kellett emelni a meghatározó jelentőségüket és egyes kiemelt programelemek esetében a bővebb kifejtést elérhetővé tettük a szövegben feltüntetett hivatkozások által. Végezetül törekedtünk arra, hogy az MP 12.0 önállóan és az MP 11.0-vel együtt is élvezhető, lendületes, nem önismétlő olvasmány legyen.

Budapest, 2012. augusztus 31.

dr. Navracsics Tibor

I. A Magyary Program 12.0 fogalma

1.1. A Magyary Program igénypontjai

Az MP 12.0 elején indokolt rögzíteni, hogy melyek a Magyary Programnak azok a visszaigazolt és elvárt sajátosságai, amelyek alapján évről évre megújulva, a közigazgatás fejlesztés minden területén, és amennyiben az intézkedések sikerei ezt lehetővé teszik külföldön is használható, kedvvel alkalmazott egyfajta igazgatási szabadalom lehet.

1. Program: az MP nem merev terv, hanem meghatározott fogalmi keretben, azaz nem parttalanul, de dinamikus rugalmassággal évente leköveti az intézkedéseket, összeveti a tervet a ténnyel, és értékel, új feladatokat tűz;
2. Teljeskörű: a közigazgatás fejlesztés egészét ragadja meg, azaz nem lehet olyan jelenség vagy beavatkozás, ami az MP szerint rendszerszerűen nem értelmezhető;
3. Érthető: az MP közlése, terjedelme, ábrázolása, nyelvezete olyan, hogy elvárható legyen, hogy a folyamatokban résztvevő kollegák tételesen és pontosan ismerjék;
4. Megszólító: az MP emberi, nem steril, épít a kollegák személyes érzelmi, támogató viszonyulására, mint kiemelt erőforrásra, így többek között jelképeket, jelszót ad: „A Haza üdvére, a Köz szolgálatában";
5. Értéktartalmú: az MP nem pusztán az igazgatás-szervezés technikai megoldásaira épít, hanem olyan értékekre, hagyományokra – mint maga a névadó, Magyary Zoltán életpályája –, amelyek az általános szabályokat felerősíthetik, illetve leronthatják, valamint a jó közigazgatást magát is értékteremtő folyamatként határozzák meg, amely egyben egy nagyobb egész, a Jó Állam, egy sikeres nemzet kibontakozásának része;
6. Meghatározott főcélja a „hatékony nemzeti közigazgatás": az MP-ben mind a három elemében kifejtett, a mindennapi fejlesztő és feladatvégrehajtó tevékenység során értelmezhető tartalommal;
7. Négy beavatkozási területe van: szervezet – feladat – eljárás – személyzet, amely áttekinthetővé teszi az MP által a párhuzamosan futó folyamatok számosságát és egymásra hatását;
8. Befogadó: az MP az ún. átfogó feladatok formájában képes kezelni, hogy időről időre jelentkeznek olyan – politikai, kommunikációs okból – hangsúlyos elvárások, amelyek feladatrendszerbe történő, a rendszerű integrálásuk nélkül hatékonyságot rontó módon lennének képesek torzítani a közigazgatás belső rendjét;
9. Feladatmegközelítése van: az MP része az ütemezett, felelőssel ellátott intézkedési terv.

A fenti igénypontok közül a legtöbb vitát a 6. pontban írt főcél, a hatékony nemzeti közigazgatás váltotta ki az MP 11.0-vel kapcsolatos értékelésekben.

Három érdemi vitapont alakult ki:

1. A „hatékonyság" fogalmának (a hat elem: eredményes–gazdaságos–hatásos–biztonságos–felügyelhető–alkalmazkodó) részévé lehet-e tenni a „hatásosságot", vagy az egy önálló, mindenek feletti és külön elvárás. Álláspontunk szerint továbbra is a hatékonyság részeként indokolt megjeleníteni a „hatásosságot", mert ellenkező esetben kiesne az a jelentéstartalom, hogy végső soron milyen céllal működik a közigazgatás, és a hatékonyság visszaállna egyszerű önreflexióra, megújulásra képtelen fogalommá;
2. Mennyiben lehet „nemzeti" egy ország közigazgatása az EU, NATO és más „nemzetközi" szövetségi rendszerek adta keretek között? Álláspontunk szerint éppen a nemzeti érdekek tényleges létezése és fenntartásának szükségessége teszik indokolttá ezen nemzetközi szervezetek fennálltát, amennyiben képesek a tagok közös érdekeit és az egyéni érdekeit egészséges egyensúlyba hozni, és a nemzeti érdekhez képest rendre igazolni, hogy az adott nemzetközi közösség meghatározott együttműködése, közös válasza egy adott kérdésre, már középtávon is jobb, kedvezőbb az adott nemzetnek, mint amit külön úton, csak pusztán saját állama által elérhetne;
3. A „közigazgatás" fogalmával kapcsolatban felmerült, hogy az igazgatás különböző típusaiban mennyiben lehet következetesen az igazgatás tárgya és alanya szerinti különbségtételt végigvinni. Nevezetesen egyrészt valóban minden, ami közfeladattal kapcsolatos igazgatási, szervezési tevékenység az közigazgatás, még ha azt éppen nem állami, közigazgatási szervezet végzi, másrészt valóban minden, amit az állam mint feladatvégrehajtást végez, az szükségszerűen államigazgatás, és azon belül létezik igazságügyi igazgatás, vagy éppen kormányigazgatás, amit ma kissé pontatlanul központi közigazgatásnak nevezünk?! Az MP megközelítése szerint – ha tetszik kiterjesztő módon – közigazgatásnak nevezzük az igazgatási feladatvégrehajtást, ha akár a feladat tárgya közfeladat ellátás (hiszen a feladatforrása az államtól ered), akár a feladat alanya közjogi jogalany (állami működés nem lehet közigazgatáson kívül). Különös figyelemmel kell vizsgálni (és indokolt esetben különös szabályokkal leírni) a közigazgatási elvárások meghatározásának mélységét, amikor a közjogi alany nem közfeladatot lát el (pl. vállalkozási tevékenység módja, közvállalat vagy közintézmény működése), vagy nem az állami szervezeten kívüli jogalany lát el közfeladatot (pl. a felsőoktatási intézmények és Magyar Tudományos Akadémia a

tudományos minősítése), de ettől függetlenül az állami működés zárványmentes és így rugalmasan reagálni képes működése érdekében az alapértelmezési keret ezekben az esetekben is a közigazgatás.

A Magyary Program végrehajtása igazolta, hogy ez a 9 igénypont egyrészt fontos és tudatosítandó szempont, elvárás, másrészt, hogy az MP 11.0-ben írt intézkedések, kérdés megközelítések helyesek voltak. Azaz röviden: a Magyary Program értelmezési keret alkotása helyes volt.

Ugyanakkor általános éllel is láthatóak a program végrehajtása során kritikus, fejlesztendő vagy éppen módosítandó pontok, amire végső soron és első ízben éppen az MP 12.0 szolgál alkalmul.

Jól látható ciklikus okozati összefüggés van a magyar közigazgatás hatékonysága (1.), Magyarország versenyképessége (2.), Magyarország tényleges nemzetközi teljesítő- és hitelképessége (3.), Magyarország költségvetési helyzete (+.) és ennek nyomán a magyar közigazgatás hatékonyságának javíthatósága (5.) között. Ezért bír kiemelt jelentőséggel, hogy a magyar állam, közigazgatás újjászervezésének folyamata, azaz a Magyary Program az OECD-vel kötött megállapodás (Magyarország Kormánya és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) közötti közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás kihirdetéséről szóló 62/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet) alapján folyamatos nemzetközi értékelés alá esik, ami mind a hitelességét, mind pedig külhoni terjesztését is segíti, azon túl természetesen, hogy a kapott javaslatok alapján egyre jobbá válhat a Magyary Program. Végezetül látni kell azt is, hogy e tekintetben sincs feltétlen megfelelési kényszer, azaz akár vitás kérdések is maradhatnak fent a négy meghatározott vizsgálati területen: stratégiai irányítás (1.), folyamatok egyszerűsítése (2.), a kormányablakok működtetése (3.), a korrupciós jelenségek megelőzése, kormányzati teljesítmény elemzése (+.).

Az 1. sz. függelékben olvasható az OECD szakértőinek a Magyary Programról írt első kritikai részjelentése, amelyet követnek a mélységi elemzések és műhelyviták 2012. második és 2013. első féléve folyamán, így a részletes együttes értékelést az MP 13.0 fogja tartalmazni. Az MP 12.0-ben az OECD szakértők által tett felvetésekre adott válaszok beépültek a II. 1. az MP 11.0 Kritikus értékelése című fejezetbe.

1.2. A Jó Állam fogalma és a Jó Állam index

A Magyary Program nem államelméleti munka, hanem egy közigazgatás-fejlesztési technológia, de éppen a közigazgatás szoros célhoz rendeltsége okán, bizonyos állammal kapcsolatos elméleti keret a beavatkozások pontos célra tartása érdekében szükséges.

A Magyary Program Jó Állam fogalmát is fenntartjuk az MP 11.0-nek megfelelően, mert az elmúlt időszak hazai és külföldi definíció alkotási kísérleteihez képest alkalmas az államvezetési modell számára fő irányt adni, figyelemmel arra is, hogy nem lesz rabja egy-egy utóbb félreérthető metaforának (pl. éjjeli őr).

Álljon itt immár definíciószerűen a Jó Állam fogalma:
„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, hogy

1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt;
2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében;
3. az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét."

A legmegfelelőbb mód: az állami működés területén eltérő hangsúlyokat eredményezhet, hiszen, amíg a közigazgatás fő hívó szava a hatékonyság és a nemzeti érdek, addig az igazságszolgáltatás esetében az érvényesítendő jog erőssége és a méltányosság az elsődleges szempont-pár, azzal együtt természetesen, hogy ezek az elvárások kölcsönösen megjelennek a másik ágazati területen is.

Amit így, a világgazdasági válság és a kirívóan szűkös erőforrások idején ki kell emelni, hogy az állam szintjén általánosan, abszolút jó aligha érhető el az egyes mégoly hangsúlyos közösségi érdekek kizárólagos kielégítésével, ugyanakkor a történelmi magyar államfejlődés legtöbb jelentős kudarca abból fakadt, hogy az állam rossz irányban vagy ütemben követte, hagyott teret vagy éppen állt élére működési célját és kereteit meghatározó nagy mozgásoknak. Ez a történelmi tapasztalat, a demokratikus

választói elvárás és az állam immár tudatos önfejlesztése is indokolttá teszi, hogy az állam teljességgel megismerhető, működése mérhető és értékelhető legyen.

Evolúciós eredmény, hogy az emberek többsége számára az ismeretlen inkább félelmetes, azaz semmi esetre sem szükségszerűen jó. A Jó Állam meg- és kiismerhető, ezért egyfajta nulladik lépés a jó és könnyen érthető leírása és ábrázolása.

2012 júniusáig az Alaptörvényben meghatározott valamennyi tárgykörben megalkotásra kerültek az ún. sarkalatos törvények. Ennek alapján szervezetileg és feladatszabásban is rendelkezésünkre áll, hogy a klasszikus három hatalmi ág mellett az olyan sokszor hivatkozott fékek és ellensúlyok rendszerével együtt szervezetileg hogyan épül fel a magyar állam 2012-ben. Nagyvonalú államtörténetben: a hatalommegosztás a hatalmi központok között teremtett békét adó egyensúlyt a XVIII/XIX. században (ide nem értve az egyház vagy éppen a rendek által jelentett történelmi ellensúlyt), második ütemként a fékek és ellensúlyok rendszere a népfelség önkorlátozását jelentik, elsősorban megelőzendő a nem kizárható tömegindulat vezérelte történelmi kisiklásokat a XX. században. Ezzel összefüggésben és így a magyar közjogi berendezkedés kialakítása során az egyik fő kérdés volt, hogy hol vannak az ellensúlyoknak hatásköri korlátai, fékei, mert működőképes finomhangolás csak így lehetséges. A XXI. egyik új kihívása egyfajta harmadik ütemként, hogy az állam mindenhol jelen van, ahol akárcsak mögöttesen is megjelenik a felelőssége, azaz közigazgatásnak feladatává vált a közreműködés az államon kívüli állami feladat végrehajtók működésének támogatása, minőségbiztosítása kiemelt érzékenységgel, hiszen ezen szervezetek egyik fő sajátossága az államtól való függetlenség.

Azaz a modern államot már úgy kell látnunk és ábrázolnunk, hogy nemcsak az állami, államigazgatási szerveket mutatjuk, hanem azt a kisugárzást vagy éppen hűsítő árnyékot is, amit a hozzá képest függetlenül, vagy autonómiával működő szervezetekre az államilag garantált feladatok kapcsán vet. Az alábbi ún. államszervezeti ábra az állam és az állami feladatot ellátó további jogalanyok szervezetrendszerét mutatja, továbbá az egyes szervezeteket összeköti az állami feladatrendszer egyes ágazataival (lásd részletesen a 2. sz. melléletben). Ezen a felületen tudjuk ábrázolni, hogy a 2012. január 1-én hatályba lépett új Alaptörvény milyen változásokat hozott az állami berendezkedésben.

Szétfeszítené az MP 12.0 terjedelmi kereteit, ha tételesen számba vennénk az elmúlt időszak államszervezeti változásait az új egyházi szabályozástól a bírósági szervezeti átalakuláson át új köztestületek létrejöttéig. Látni kell, hogy számos jelentős szervezeti változás itt fel sem tüntethető, így például a Magyar Tudományos Akadémia korszakos jelentőségű átalakulása, vagy a Magyar Olimpiai Bizottság köztestületi hatásköreinek további erősítése a kormány ún. sportigazgatási hatásköreinek jelentős mértékű átvétele által.

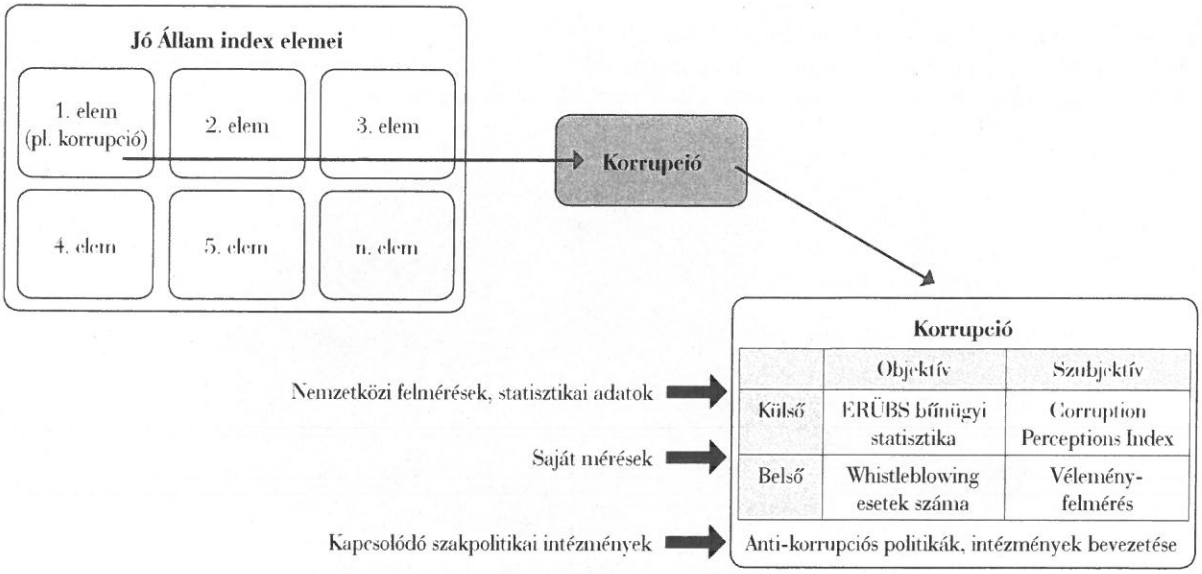
Az egyre tagoltabb alkotmányos állami szervezetrendszerben, kiemelt jelentőséggel bír a felelős kormány mellett jogalkotási hatáskörrel (önálló szabályozó szerv: NMHH, PSZÁF) vagy egyéb autonómiával bíró olyan szervezetek (KSH, GVH, EBH) ellenőrzése, működésük és fejlődésük értékelése, amelyek a feladatuk teljesítése során ténylegesen a végrehajtó hatalom részeivé válnak. Ezen szervezetek és a kormány igazgatás értékelési és önfejlesztési rendszerét, megközelítését indokolt illeszteni, hogy ennek a hatalmi ágnak a működését felesleges belső feszültségek ne terheljék, és megmaradjon az ügyfelek által elvárt egyenszilárdság.

Az MP 11.0-ban írtak szerint folyik a munka, hogy a Magyary Program logikája szerint megalkotásra kerüljön egy saját, ún. jó állam index, ami persze nem pusztán a kormányigazgatást méri, hanem a teljes államigazgatás teljesítményét.

A világgazdasági válság tette egyértelművé, hogy az egyes államok gazdaságának minőségi mérésének nemzetközi gyakorlata újragondolásra szorul. Két okból bizonyosan, a korábbi mérési eredmények jól látható módon elfedték és nem jelezték, hogy milyen veszélyek, gondok vannak a működésben, másrészt egy átgondolt társadalom-, gazdaság- illetve államfejlesztéshez nem kínálnak kellő információt. A 2000-es évek közepétől egyre elfogadottabbá válik az a megközelítés, amely kevesli a GDP alapú jólét (welfare) szokványos fogalmát, és megkülönbözteti a haladás alapú komplex jól-lét (well-being) fogalmát. Szinte nincs olyan jelentősebb nemzetközileg jegyzett intézet, aki ne kísérletezne egyfajta „Jó állam index" és az ezt megalapozó „jobb lét index" kimunkálásával (OECD: „Better Life/How's Life?"). Kellő figyelmet kapott számos látványos politikai megrendelés is a jó állam fogalmának és ehhez kapcsolódó mérési és összehasonlíthatósági eszköz fejlesztésére. A kapott eredmények alapján még közelítőleg sem rendelkezünk olyan eszközzel, ami érthetően és kellő árnyaltsággal ragadja meg a jó állami vagy éppen társadalmi működést. Sőt egyre több a lemondó vélemény, ami felveti, hogy a globalizáció dacára sem lehet ilyen szinten egyszerűsítő összemérést tenni, és utalnak sokan ennek kapcsán arra, hogy egy társadalom vallásosságából fakadóan eltérő fontossági szempontok állnak fenn, ami adott esetben a legtöbb állami feladatot új mérték szerint méri. Nem kizárható, hogy mint a sportban, először kontinens bajnokságok kellenek a világszintű összemérés előtt.

Jól látható módon abban sincs döntés, hogy a három adatfelvétel: sokaság attitűd vizsgálata, szakértői általános értékelés, statisztikai mérések milyen súllyal vétessenek figyelembe.

A Magyary Program fejlesztése során most ott tartunk, hogy a három adatfelvételre egyaránt építve nem egy számot, hanem egyfajta mátrixot fejlesztünk. Hangsúlyosan még mint vitaanyag kerül itt röviden bemutatásra. A törekvésünk, hogy a jó állam index mögötti összetett mérésben az MP meghatározó részét képező +-es beavatkozási területi tagolás és a hatékonyság fogalmának hatos tagolása is megjelenjen, mert elvárás, hogy az index értékek részben legalább irányt adjanak a szükséges beavatkozásokra.

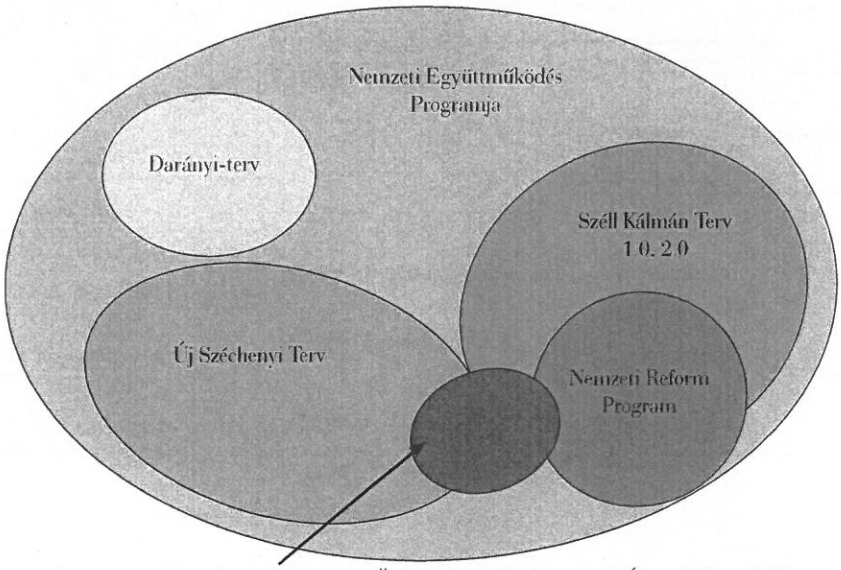


A Jó Állam Index alapmátrixa

II. A magyar közigazgatás helyzete 2012.

2.1. Az MP 11.0 kritikus értékelése

A Magyary Programot továbbra is a Jó Állam Fejlesztési Program részének tekintjük, amelynek alapján a kormányigazgatás, az igazságügyi és önkormányzati igazgatás számos ponton egymással kölcsönhatásban alakul, de az eredményeket meghatározó valódi okok feltárására és a beavatkozások megtételére csak a megfelelő szétszálazás után van mód.



Magyary Program + Moór Gyula Program + Önkormányzati reform = Jó Állam Fejlesztési Program

A Magyary Program helye

Annak érdekében, hogy az elért eredmények fenntarthatóak legyenek, még azt az eredményt is meg kell magyarázni, ami minden szempontból egyértelmű fejlődést mutat, így különösen fontos az értékelés ott, ahol jelentős előrehaladással együtt is, egyrészt – lásd OECD értékelés – maga a program több ponton kritika tárgyát képezi, másrészt az elért eredmények több ponton nem a kielégítő szintet hozzák, harmadrészt a mezőnyben a helyezés nem javul, vagy éppen romlik.

Itt jön el a Magyary Program-féle stratégia-alkotás legfontosabb sarokpontja, azaz hogy mennyire képes valóban a Haza Üdvére kritikus és elfogulatlan lenni.

Az alábbi kilenc pontba rendeztük egybe a magyar közigazgatás gyengeség listáját 2012-ben, ami egyben az MP 11.0 végrehajtásának a kritikája is:

1. **Nem elég gyors eljárások:** a négy beavatkozási terület közül az államigazgatási eljárások – kevés kivételtől eltekintve (pl: jogalkotás) nem gyorsultak fel eléggé (ehhez képest az MP 12.0 végrehajtási időszakának ez kell, hogy legyen a főhangsúlya figyelemmel arra is, hogy bizonyos értelemben a szervezet és feladat-egyszerűsítés, a személyzet minőségi javítása egyfajta előfeltétele is a hatékonyabb, gyorsabb eljárásoknak);
2. **A hatékonysági visszacsatolás hiánya:** az államadósság csökkentése, a gazdasági világválság elhúzódása, a költségvetési egyensúly fenntartása végezetül az állami feladatrendszer intenzitása és bővülése (lásd pl. vízi közmű, vagy a közfoglalkoztatás új rendszere) a közigazgatás hatékonyság javulása okán felszabaduló erőforrások jelentős részét igénybe veszi, kevés maradhat vissza minőségi fejlesztésekre;
3. **Fejlett eszközök lassú bevezethetősége:** a magasabb fejlettségű eszközök bevetéséhez szükséges befogadáshoz, elsajátításhoz várhatóan csak a következő szervezetkonszolidációs időszakban lesz elég ideje az alkalmazó személyi állománynak;
4. **Túlterhelés miatti határidőcsúszások:** átalakulás és stratégiaalkotás egy időben történik, így az esetleges kiigazítások elkerülhetetlenek és figyelemmel arra, hogy ugyanaz a véges teljesítő képességű állományrész hajtja végre mind a kettő folyamatot, gyakoriak a határidőcsúszások;

5. **A feladat és létszámalapú tervezés nem általános:** a négy beavatkozási terület folyamatos és alapvető átalakulása okán 2013-ban sem adottak a feltételei általánosan a feladat és létszám alapú tervezésnek, és ehhez átgondolt – azaz pl. az alapműködést nem lecsípő – ösztönző és érdekeltségi rendszer kiépítésének;
6. **Lassú a fejlesztési források lehívása:** a szervezetek hatékonyságát javító fejlesztési források részint a fogalom és hatáskör illesztési viták miatt, részint a célrendszer átalakítása, részint a megörökölt eljárások túlbonyolítottsága okán nem a kellő sebességre pörgetik fel az államigazgatást;
7. **Túl gyors, ezért sokszor formális az érdekegyeztetés:** a hatékony közigazgatás működésének egyik fontos külső feltétele az értő és támogató hozzáállású jogalkalmazók, a nagysebességű átalakulás, jogalkotás miatt számos esetben hiány mutatkozott a tényleges és értelmező társadalmi egyeztetés során, amit csak részben tudtak pótolni a nemzeti konzultációk, és jó vagy éppen egyszerű állam fórumok. Ezt a későbbi eredményességet rontó hiányosságot a jogalkalmazás szakaszában – akár a módosítás lehetőségét sem kizárva – kell kellő alapossággal lefolytatni, és így van esély arra, hogy a legtöbb esetben látszani fog, hogy bár több konfliktussal, de hatékonyabb megújulás történt. Ehhez azonban sok elmaradt egyeztetést kell bepótolni;
8. **Lassan feltöltődő közszolgálati életpálya:** az eredeti elképzelésekhez képest a közszolgálati életpálya legmarkánsabb eleme, az illetményrendezés egyrészt a munkakör alapú értékelés elhúzódása, másrészt az adminisztratív terhek csökkentését előíró elvárások nyomán később kerülhet bevezetésre, ez annak ellenére feszültségeket okozhat, hogy nem nőtt a reálgazdaság kereseteihez képesti különbség, és hogy számos eleme megvalósult (fecske házak, céljuttatási rendszer bevezetése);
9. **Hiányos mérési és statisztikai rendszer:** éppen a Magyary Program kidolgozása és értékelése során válik nyilvánvalóvá, hogy a közigazgatás statisztikai mérési rendszerei nem kielégítően kiépültek, számos ponton visszafejlődtek.

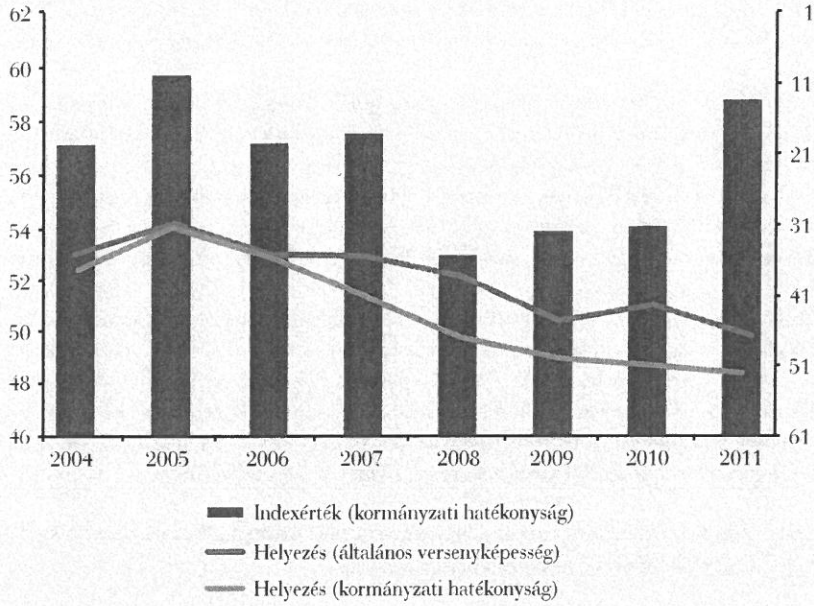
A fenti kritikus pontok, gyengeségek nem a rossz célkitűzésből, vagy éppen emberi mulasztásból fakadnak, hanem szinte kivétel nélkül az ország és a közigazgatás teljesítőképességének korlátos voltára vezethetőek vissza.

Így például az OECD kritikában írt 2.,5. és a 7. pontok esetében, bár bizonyára alaposak, de alkalmazásuk a 2012/13-ban megvalósuló közigazgatás-fejlesztéstől lesz reálisan számon kérhető.

Hasonlatosan ehhez, az alábbi nemzetközi összevetés fő üzenete is kettős:

1. Egy leromlott állapotú közigazgatás lassabban gyorsul fel, reagál, mert időemésztő, de kihagyhatatlan alapozás kell: meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy a látható folyamatok, eljárások jobbakká váljanak, és tényleges alkalmazásuk megtörténjen.
2. Az üzleti vezetők értékelésének a gyökere részben az újszerű megoldások alkalmazása, amik általában formabontóak nemzetközi összehasonlításban az államok válságkezelő gyakorlatában, mind a korábbi magyar kormányokkal összevetve. Egyre több példa van arra, hogy számos intézkedés tekintetében az új megoldás nem tévedés, hanem példa (pl. bankadó), de ezzel és azzal is együtt, hogy egy üzleti vezető elvárásait meghatározó időhorizont más, mint egy kormányé, de az érthetőség érdekében itt is erősíteni kell a kommunikációt, ahogy az MP 11.0-ban a kezdeményező kommunikációt akkor is fent kell tartani, ha az eredmények nem a várakozások szerint jönnek.

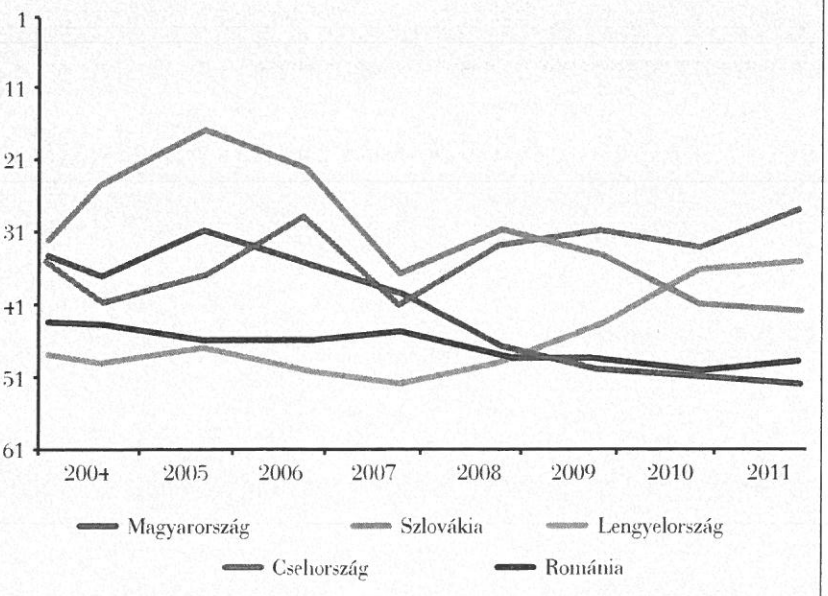
IMD Versenyképességi rangsor

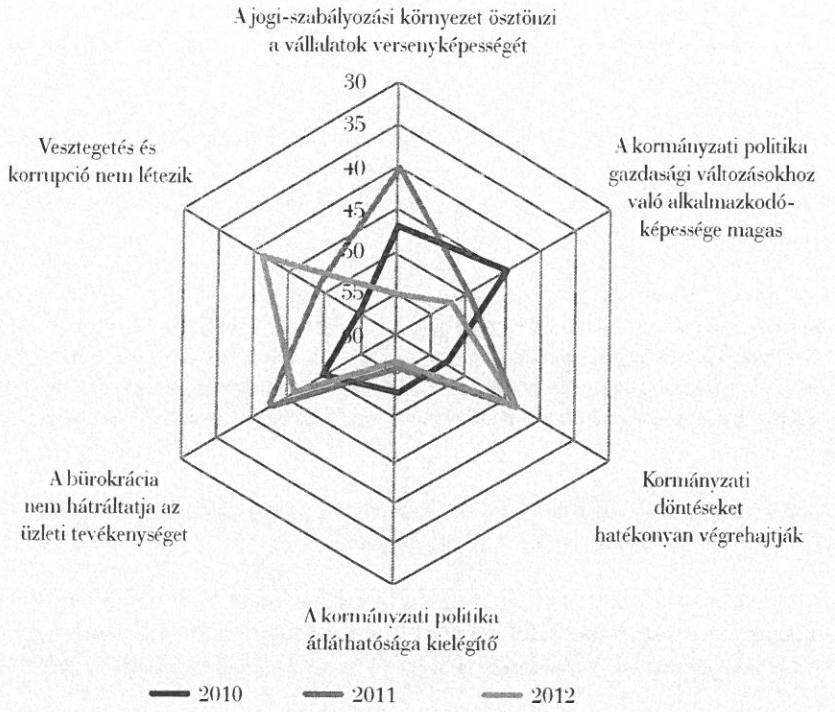


Indokolt, hogy ugyanazt a mérést vizsgáljuk meg az MP 12.0-ban, amit az MP 11.0-ben is választottunk. Azzal együtt, hogy ez is egy mérés a sok közül és számos ponton vállaltan szubjektív elemeket is tartalmaz. Az IMD egy svájci székhelyű versenyképességi kutató és képző központ, ahol minden évben közreadják a Világ Versenyképességi Évkönyvét, ami az országokat az alapján rangsorolja, hogy képesek-e a vállalatok számára egy olyan fenntartható üzleti, gazdasági és politikai környezetet teremteni, mely növeli a gazdasági szereplők versenyképességét (Hongkongtól Venezueláig 59 országra számszerűsítve). A sorrendet négy tényező határozza meg: gazdasági teljesítmény, kormányzati hatékonyság, gazdasági hatékonyság és infrastruktúra. A kormányzati hatékonyságon belül további öt komponenshez (közpénzügyek, fiskális politika, intézmények, gazdasági törvények, társadalmi folyamatok) rendelt 38 statisztikai adatot és 33 kérdőíves lekérdezésen alapuló véleményadatot vesznek számításba. Az alábbi ábra Magyarország aggregált index értékeit és az országok közötti rangsorát mutatja.

A fokozatos hátrébbsorolódást a 2011. évi nominál értéknövekmény sem tudta megfordítani, és ez a negatív trend a legszembetűnőbb a szomszéd országokkal való összehasonlításban, ahol egy évtized alatt a régió éllovasából sereghajtóvá váltunk. 2012-re az évtizedes negatív trend megtorpant, és a régió országai közül egyedüliként javítani tudunk az előző évi helyezéshez képest.

Bár Magyarország esetében a gazdasági teljesítmény és az infrastrukturális adottságok a kedvezőbbek, és a kormányzati hatékonyság gyenge szereplése húzta vissza az általános megítélést, 2011-re mégis a közigazgatás (állami hatékonyság) terén olvashatunk ki az adatokból jelentősebb javulást. Az erősségek (első tíz helyezés között a rangsorban) közé került pl. a cégindítási eljárások egyszerűsége, illetve gyorsasága, ugyanakkor a vizsgált országok között a legalacsonyabb értékkel szerepelnek a fekete- és szürkegazdaságra, a transzparens kormányzati működésre vagy az adókijátszásra vonatkozó hatások. Az alábbi ábra hazánk helyezését mutatja be – üzleti vezetők szubjektív értékelése alapján – az állami hatékonyságot leíró indexek esetében.





2012-re az „állami hatékonyság" részindikátorok esetében némi visszaesés tapasztalható a véleményfelmérések alapján. Eszerint javultunk a hivatali vesztegetés és korrupció terén, ugyanakkor erős visszaesés tapasztalható a szabályozási környezet és a kormányzati politika alkalmazkodóképessége megítélésében.

2.2. Illeszkedés az Önkormányzati reformhoz

A Jó Állam Fejlesztési Program három eleme közül kereteinek értelmezésében az önkormányzatok világa alakult át a legmélyrehatóbban, és új alkotmányos helyére került annyiban, hogy maga az önkormányzati igazgatás jelentős mértékben kilép az államigazgatás keretéből. A teljes közjogi rendszer átfogó megújításának, a közigazgatási rendszer átalakításának, fejlesztésének meghatározó elemeként az Országgyűlés elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (továbbiakban: Mötv.).

Mind a hatékonyabb állami működés, mind az önkormányzatok gazdasági szükséghelyzete indokolttá tette, hogy az Mötv – immár az újragondolt alaptörvényi keretben – határozza meg:

1. önkormányzatok köz- és államigazgatási feladatellátását,
2. az állami felelősségi köröket az önkormányzatok irányában,
3. az önkormányzatok intézményi feladatellátását, amit részleteiben az egyes ágazati törvények (oktatás, egészségügy etc.) bontanak ki.

A Mötv. a helyi önkormányzati rendszert több új elem beillesztésével újította meg, megőrizve a demokratikus jogállam alapelveinek a helyi hatalomgyakorlásban is érvényesülő szabályait. Így költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszert épített ki, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre.

A közjogi rendszer egészére kiható jelentőséggel bír a jóhiszemű, rendeltetésszerű joggyakorlás elvének és a kölcsönös együttműködés kötelezettségének rögzítése. Elvi jelentőségű újdonság, hogy a helyi választópolgárok önkormányzáshoz való jogának deklarálása mellett kötelezettségeket – öngondoskodást, a közösségi feladatokhoz való hozzájárulást – is előír, meghatározva elmulasztásuk jogkövetkezményeit is. Új elem továbbá a település önfenntartó képességének erősítésére, a helyi erőforrások feltárására, kiaknázására, az öngondoskodás elvének érvényesítésére vonatkozó előírás.

A Mötv. a jelenleginél pontosabban határozza meg az önkormányzatok kötelező feladatait. Fontos eleme az új szabályozásnak, hogy a kötelező feladat- és hatáskört differenciáltan, a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira – gazdasági teljesítőképességre, lakosságszámra – figyelemmel kell megállapítani. A hatáskör telepítésével egyidejűleg – az ágazati jogszabályokban – meg

kell határozni a feladat- és hatáskörellátás minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit. Lényeges továbbá a feladatátvállalás lehetőségének és módjának törvénybe foglalása is. Az önkormányzati feladatellátás hatékonyabb megszervezése érdekében biztosítja a társulás jogát.

A helyi érdekek érvényesítését szolgálja az a szabály, amely az önkormányzati feladatellátás körében a mulasztás következményeit orvosolja. Amennyiben a helyi önkormányzat nem tesz eleget jogszabályon alapuló feladatellátási kötelezettségének, a kormányhivatal a kötelező közszolgáltatás elmulasztása esetén a bíróságnál kezdeményezheti a közszolgáltatás biztosítására történő kötelezést.

Kiemelt érdek az Európai Unió, illetve más nemzetközi szervezetek felé fennálló kötelezettségek teljesítése. Ezért a törvény lehetővé teszi, hogy a Kormány magához vonja a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítását. Az Uniós tagsággal összefüggésben vállalt kötelezettségek és azok megvalósulásának vizsgálata érdekében 2012. augusztus 14-én jött létre a Belügyminisztérium új szervezeti egységeként az Önkormányzati Koordinációs Iroda, mely összegyűjti a már megvalósított fejlesztések adatait, figyelemmel kíséri a folyamatban lévő önkormányzati fejlesztések alakulását és a jövőben megvalósítandó, tervezett fejlesztéseket.

A Mötv. új alapokra helyezi az önkormányzatok gazdálkodásának, finanszírozásának rendszerét is. A feladatfinanszírozás rendszerének kialakítása a 2013. évi költségvetés tervezésével egyidejűleg zajlik.

A korábbi években végbement folyamatok rávilágítottak arra, hogy az önkormányzatok adósságállománya, annak kezelése az államháztartás egyensúlyának biztosítása szempontjából is kiemelt prioritással bír. Ezért az önkormányzati rendszer átalakításakor fontos feladat volt az önkormányzatok adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásainak újraszabályozása.

2012. január 1-jén lépett hatályba a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény, mely más, az ország pénzügyi, költségvetési stabilitását és kiszámíthatóságát szolgáló szabályokkal azonos helyen rögzíti az önkormányzati kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos szabályokat.

A törvény a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteit a Kormány előzetes hozzájárulásához köti, továbbá meghatározza működési és fejlesztési célú kötelezettségvállalások kizárólagos eseteit.

A megyei intézményátadásokat követően a megyei önkormányzatok adósságállományának konszolidációja az elmúlt év végén megtörtént. A megyei intézményátadás során 2011 decemberében az Államadósság Kezelő Központ és a megyék között 197,6 milliárd forint összegű adósságállomány átvállalására került sor.

2.3. Illeszkedés a Moór Gyula Programhoz

Az igazságügy fejlesztésének felelőssége – szemben a közigazgatás-fejlesztéssel – osztott: kormány, bíróság és ügyészség között. 2012 elejétől indult el a közös gondolkodás, hogy nem csak az egyes funkcionális igazgatási fejlesztések során (pl. iratkezelés, fizikai elhelyezés), hanem hatékony együttműködés érdekében más területeken is jöjjenek létre közös felületek. Mind a három résztvevő elkötelezett abban, hogy a korábbiakhoz képest fokozottabban összehangolja – adott esetben egy Igazságügyi Akadémia keretében – a szakmai továbbképzési rendszerét (2011. évi CLXI. törvény).

A Magyary Programhoz hasonló igazságügyi fejlesztési programnak tartalma lehet ezen közös fejlesztések cél és eszköz kijelölése, amelynek a kezdeményezés szerinti névadója Magyary Zoltán kortársa, Moór Gyula.

Érdemes számba venni az igazságügy és a központi közigazgatás (kormányigazgatás) főbb illeszkedési pontjait és az ezeken a területeken bekövetkező változások, vizsgálat alatt álló újítások megfontolásokat, amelyek a döntések függvényében 2012/13-ban képezhetik törvényalkotás illetve módosítás tárgyát. Az alábbiakban az MP szerinti négyes tagolásban tekintjük át hat legfontosabb közigazgatási vizsgálat tárgyát képező a határterületeket, azzal, hogy természetesen egy-egy jelentős újítás több beavatkozási területet is érint majd.

1. Szervezet

Az új Ptk. nem hoz változást a közigazgatás számára – elsősorban kifejezetten magánjogi megközelítése okán – az egyes jogi személyek rendszerében, azaz sem gazdasági társaságok, sem a köz- és magánalapítványok szabályozása nem változik érdemben. Ez nem zárja ki ugyanakkor, hogy az állam külön rendezze a közvállalat fogalmát és működésének sajátos szabályait a gazdasági társaságok megengedő szabályozási keretei között, különös figyelemmel az általuk ellátott – sokszor az EU-s ver-

senyjogi szabályok között nem értelmezhető – közfeladatokra. Hasonlóan további vizsgálat tárgya, hogy az állami részvétellel működő (köz)alapítványok milyen sajátos jelleggel bírjanak, figyelemmel arra, hogy az állam ebben az esetben nem pusztán alapító, hanem az adott feladat és ezzel a felelősség végső címzettje, azaz teret kell adni külön beavatkozási lehetőségnek is. Hasonlóan az új Ptk. adta keretek között indokolt a közigazgatási szerződések rendszerét és hatékony működését is újragondolni, de ez az eljárási fejezet része.

2. Feladat

Az új Btk. a korrupció elleni harc – mint az MP-ben írt kiemelt jelentőségű átfogó feladat – és a felelős vagyongazdálkodás területén hozott be hatékony és jelentős új eszközöket. Az új Btk. szerkezetileg egyszerűsíti a korrupció elleni tényállásokat, így egy fejezetben szabályozza a hatályos Btk. XV. fejezetében két önálló cím alatt szereplő a közélet tisztasága elleni és a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekményeket, a hatályos szabályozáshoz képest az egyik leglényegesebb változtatás, hogy a vesztegetésben résztvevő, de azt a hatóságnak bejelentő személlyel szemben a büntethetőséget megszüntető ok helyett a büntetés korlátlan enyhítésére vagy mellőzésére ad lehetőséget. Az új Btk. új minősített esetként szabályozza, ha a vesztegetést bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el. Ezzel a jogalkotó eleget tesz a gyakorlat azon kívánalmának, hogy az ilyen bűncselekmények szervezett elkövetése esetén súlyosabb szankciók legyenek alkalmazhatók. A konzisztens szabályozás érdekében, a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban büntetési tétele az aktív alakzatéénál egy fokozattal súlyosabb, azaz egy évtől öt évig tartó szabadságvesztés lesz.

A jó állam koncepciója további anomáliák kiküszöbölését is igényli. így a közbizalom elleni bűncselekmények körében rendkívül veszélyes jelenségre reagál a termőföld jogellenes megszerzése új tényállása. A vagyon elleni bűncselekmények és a költségvetést károsító bűncselekmények körében megjelent a gazdasági csalás (374. §), amely az állami vagyonnal való tisztességes gazdálkodást hivatott szolgálni. A gyakorlatban több ízben fordult elő az, hogy a jellemzően állami tulajdonú gazdasági társaság vezetői olyan tevékenységet végeztek, amely a gazdasági társaságnak milliárdos kárt okozott. A költségvetésbe történő befizetésekkel és az onnan származó pénzeszközökkel kapcsolatos csalárd magatartások a jó állam működésének legnagyobb akadályai közé tartoznak. Az adócsalások, TB-csalások, a támogatások jogosulatlan megszerzése, és más magatartások milliárdos károkat okoznak. A hatályos Büntető Törvénykönyvbe a Széll Kálmán-terv folytán került be a visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással, illetve a költségvetési csalás tényállása. E bűncselekményi tényállások az egyszerűsítés, a korszerűsítés, a következetesség követelményei mellett szigorítással is hangsúlyozzák a költségvetések védelmének jelentőségét.

3. Eljárás

3.1. Az állami szervezeti nyilvántartási rendszere egyszerűsítése és az ezekkel kapcsolatos eljárások gyorsítása kapcsán alapvető kérés, hogy az igazságügy vagy a közigazgatás rendszerében vannak-e jobb helyen, illetve mi legyen az állam pontos feladatvállalása az alábbi nyilvántartási, illetve az igazságügyhöz kapcsolódó eljárásokban. Figyelemmel ezen eljárások nagy ügyfél- és ügyszámára, valamint az ország versenyképessége területén betöltött döntő jelentőségükre (gyorsaság, anti-korrupció), indokolt a folyamatos és tabuktól mentes értékelése annak, hol és miképpen működnek ezek a rendszerek. Így különösen milyen szerv (bíróság vagy közigazgatási szerv), milyen eljárási szabályok mentén végezze (mennyiben lehet a cégeljárások eredményeit átültetni az alapítványi és egyesületi eljárásokra, azaz az iratminták és az ex tunc hatályú nyilvántartásba vétel lehetősége), valamint mennyiben lehet a jó külföldi példák alapján a kormányablakok rendszerébe bevezetni az ezzel kapcsolatos összes ügyfélszolgálati feladatot.

Ügyfajta	Eljáró szerv	Ügyszám
Ingatlan-nyilvántartás	megyei kormányhivatal földhivatala, körzeti földhivatal	2 077 927 ügy
Cégnyilvántartás	törvényszék cégbírósága	202 678 cégbejegyzési/változásbejegyzési ügy 28 685 cégtörvényességi ügy
Alapítványi nyilvántartás	törvényszék, ítélőtábla	4707 bejegyzési ügy (ennek mintegy négyszerese változásbejegyzési ügy)
Egyesületi nyilvántartás	törvényszék, ítélőtábla	

3.2. Az igazságszolgáltatás döntéseinek tényleges és hatékony foganatosítása ezen eljárások során is érvényesítendő a közérdekekre is figyelemmel (iparpolitika, foglalkoztatás), kiemelt jelentőségűvé teszi, hogy jelentősen változzon a bírósági végrehajtások és a felszámolások jelenlegi rendszere, mind az eljárások hatékonysága (különösen gyorsaság és eredményesség), mind korrupciómentessége érdekében. Ennek megfelelően az állami, közigazgatási szerepvállalás egyre hangsúlyosabban jelenik

meg az elmúlt két év jogszabályváltoztatásai nyomán. A felszámolási eljárásokkal kapcsolatban: fokozottabb közigazgatási hatósági ellenőrzés, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek csőd- és felszámolási eljárásában a Hitelintézeti Felszámoló nonprofit korlátolt felelősségű társaságot kijelölésének lehetősége, új pályáztatási rendszer a felszámolók esetében, elektronikus értékesítés.

A végrehajtási eljárások és szervezetrendszer tekintetében indokolt kiemelni, hogy szigorodtak az összeférhetetlenségi szabályok, a végrehajtói karral szemben támasztott szakmai elvárások folyamatos emelése, kialakításra kerültek a végrehajtói fegyelmi bíróságok, valamint a vagyoni szankciók rendszere.

Ezen rendszerek esetében rövid távon mutatkoznak meg az intézkedések eredményei és további változtatások szükségessége (a szakmai és infrastukturális elvárások további emelése, a közigazgatási felügyelet további erősítése), azaz 2012/13-ban az értékelés alapján további rendszerfejlesztések lehetségesek.

Ügyfajta	Eljáró szerv	Ügyszám
Bírósági végrehajtás	1. végrehajtás elrendelése: bíróság, közjegyző 2. végrehajtás foganatosítása: - törvényszéki végrehajtó - önálló bírósági végrehajtó - hatósági és egyéb közreműködők: nyilvántartó szervek, munkáltatók, pénzügyi intézmények, rendőrség, gyámhatóság, - bizonyos kérdésekben: bíróság (pl. felfüggesztés, megszüntetés, jogutódlás, jogorvoslatok)	végrehajtás elrendelése: - bíróság: 445 000/év (+ újra megindult ügy: 16 000/év) - közjegyző: 232 000/év végrehajtás foganatosítása: - törvényszéki végrehajtó: 68 000/év (+ újra megindult ügy: 13 000/év) - önálló bírósági végrehajtó: 325 000/év (+ újra megindult ügy: 61 000/év)
Felszámolás	- törvényszék cégbírósága	kb. 20-30 ezer között van a fizetésképtelenségi ügyek száma (csőd+felszámolás)

3.3. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény egyik legfontosabb újítása, hogy a törvény alapján nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el. Ezzel megszűnt a törvény hatálybalépését megelőző azon jogalkotási gyakorlat, hogy ugyanazon cselekményt a jogszabályok kettős – egyszerre szabálysértési és közigazgatás – szankcióval sújtották. Lényeges a törvény szerinti azon profiltisztítás is, hogy a szabálysértési joganyag egyértelműen a kriminális jellegű cselekmények szankcionálását tűzte ki zászlajára, míg a korábban közigazgatási jellegű szabálysértéseket a jövőben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szerinti rendben bírálják el. A büntetőjog a jogrendszer záróköve. Ott kerül alkalmazásra, ahol a jogrendszer többi eleme immár hatástalan. A jó állam működése ugyanis számos, jog által biztosított feltétel következménye. E feltételrendszerben jelentkező anomáliák sajátos, legveszélyesebb csoportját képezik a bűncselekmények, amelyek a büntetőjogi szankciók révén szoríthatók vissza. A büntetőjog leginkább a jó állam működésének egyik feltételeként számon tartott korrupciómentes működés garanciáinak biztosításához tud hozzájárulni. Az új Btk. számos olyan változtatást tartalmaz, ami tágabban a jó állam, szűkebben pedig a közigazgatás működésének a javítására hivatott.

3.4. Közigazgatási bíróság

A bírósági reform alapján a közigazgatás szempontjából a bírósági rendszerben bekövetkező egyik legfontosabb változás, hogy 2013. január 1. napjától – a rendes bírói szervezeten belül – különbíróságként létrejönnek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok lehetőséget teremtenek a hatékony szakbíráskodás megteremtésére a közigazgatási és munkaügyi perek területén, tekintettel arra, hogy e két ügytípus speciális ügykezelést kíván.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok az eddig különbíróságként működő munkaügyi bíróságok és a törvényszékeken működő közigazgatási ügyeket tárgyaló tanácsok feladatait veszik át. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok helyi bírósági (járásbírósági) szinten szerveződnek, de törvényszéki illetékességgel járnak majd el. Csak elsőfokú ítélkezési feladatuk lesz, határozataik ellen a fellebbezéseket a törvényszékek bírálják el.

További, az önkormányzatokkal ügyeik során érintkező állampolgárokat érintő változást hozott az Alaptörvény hatályba lépése az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata tekintetében: ha az önkormányzati rendelet nem az Alaptörvénybe, hanem valamely más jogszabályba ütközik, a rendelet felülvizsgálatáról és megsemmisítéséről nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróság dönthet. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény IV. fejezete alapján ezt a feladatot a Kúrián működő önkormányzati tanács végzi. Az önkormányzati tanács a fővárosi és megyei kormányhivatal, vagy az adott egyedi ügyben eljáró bíró kezdeményezése alapján jár el. Ha az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését megállapítja, az önkormányzati rendeletet megsemmisíti.

4. Személyzet

4.1. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (rövidítése: Kttv.) értelmében [összhangban az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) döntésével, ami munkajogviszony helyett a közigazgatási döntés irányába vitte a közszolgálati jogviszonyt], létrejött a Közszolgálati Döntőbizottság, ami a rendszer logikája szerint jelentős befolyással lesz a közszolgálati jogviszonyból fakadó jogviták rendezésére, és a feltevés szerint új megközelítésű bírói gyakorlatot is eredményez.

4.2. Fontos az igazságügyi és az önmagában az egységesség irányába jól haladó közszolgálati életpályák megfelelő illesztése, az átjárhatóság érdekében csakúgy, mint a szakmai képzések során a szemlélet és a jogalkalmazás egységes és egyre magasabb színvonalú legyen, ezért is indokolt a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és az Igazságügyi Akadémia együttműködése.

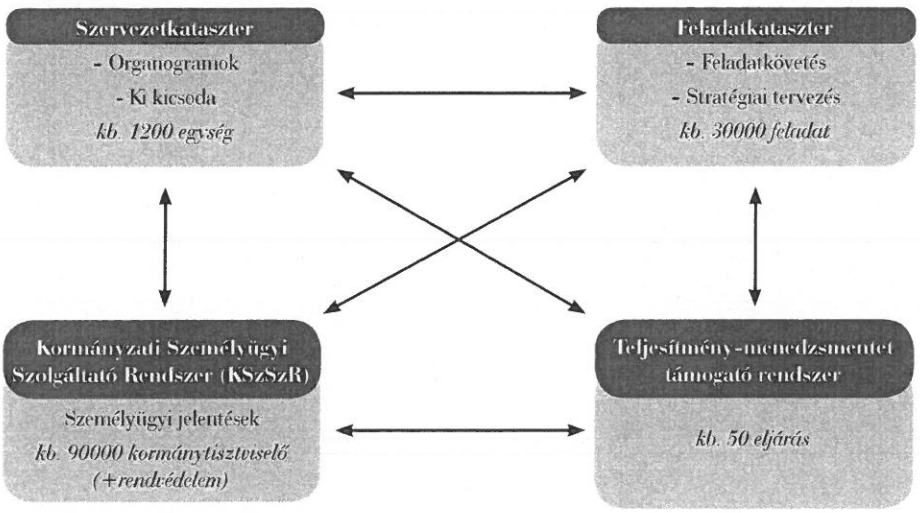
III. Az MP 12.0 működése – beavatkozási területek

A Magyary Program 12.0 működési módja továbbra is, hogy a négy beavatkozási területen határoz meg hatékonyságjavító intézkedéseket.

Általánosságban az alábbi munkasorrend határozható meg:

- teljeskörű szerkezeti áttekintés és minősítés (kataszterek, nyilvántartások),
- a hiányok és feleslegek feltárása, és javaslat ezek felszámolására,
- hatékonyságmérés és új megoldások modellezése.

Az MP12.0 egyik újdonsága, hogy lehetővé válik az állami szervezet és feladat kataszter feltöltésével, valamint a kormánytisztviselői kar egységes személyügyi nyilvántartásával, hogy a 3 sík: szervezet/feladat/személyzet egymásra vetíthető és a tervezés, értékelés során pontosan megfeleltethető legyen, ennek nyomán mind a külső, mind a belső eljárások, folyamatok (+. sík) ez által lesznek a kellő garanciával egyszerűsítve, gyorsítva.



A beavatkozási területek kapcsolódása

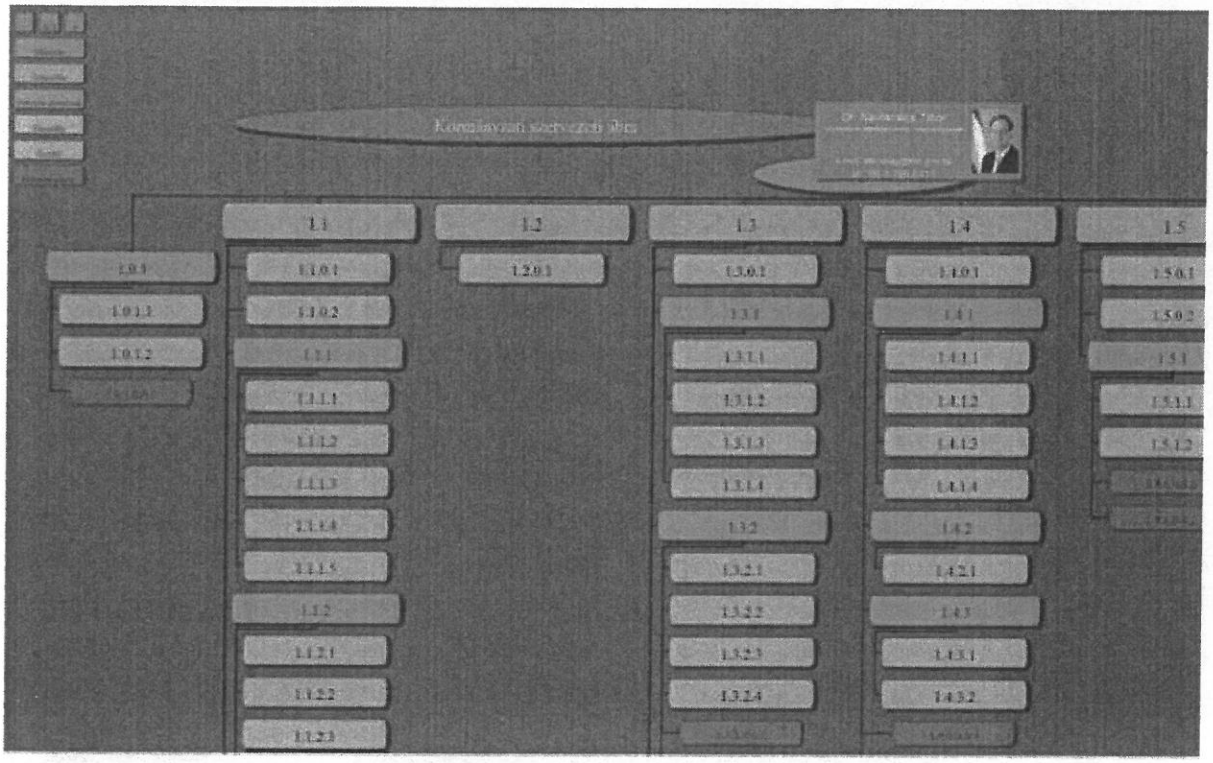
3.1. Szervezet

3.1.1. Az állami szervezetkataszter 2012

Az állami szervezetkataszter jól mutatja, hogy 2013-ra a magyar központi közigazgatás közelítőleg eljut az elvárt egyszerűsítési minimumhoz.

Az állami szervezetkataszter tartalmazza a szervezet nevét, címét és elérhetőségeit, vezetőit, és költségvetését, valamint mögöttesen éppen a négy terület összekapcsolása révén elérhető az ellátott feladat rendszer, a szervezet közreműködésével ellátott feladatok és kormánytisztviselő személyi állomány megfeleltetése.

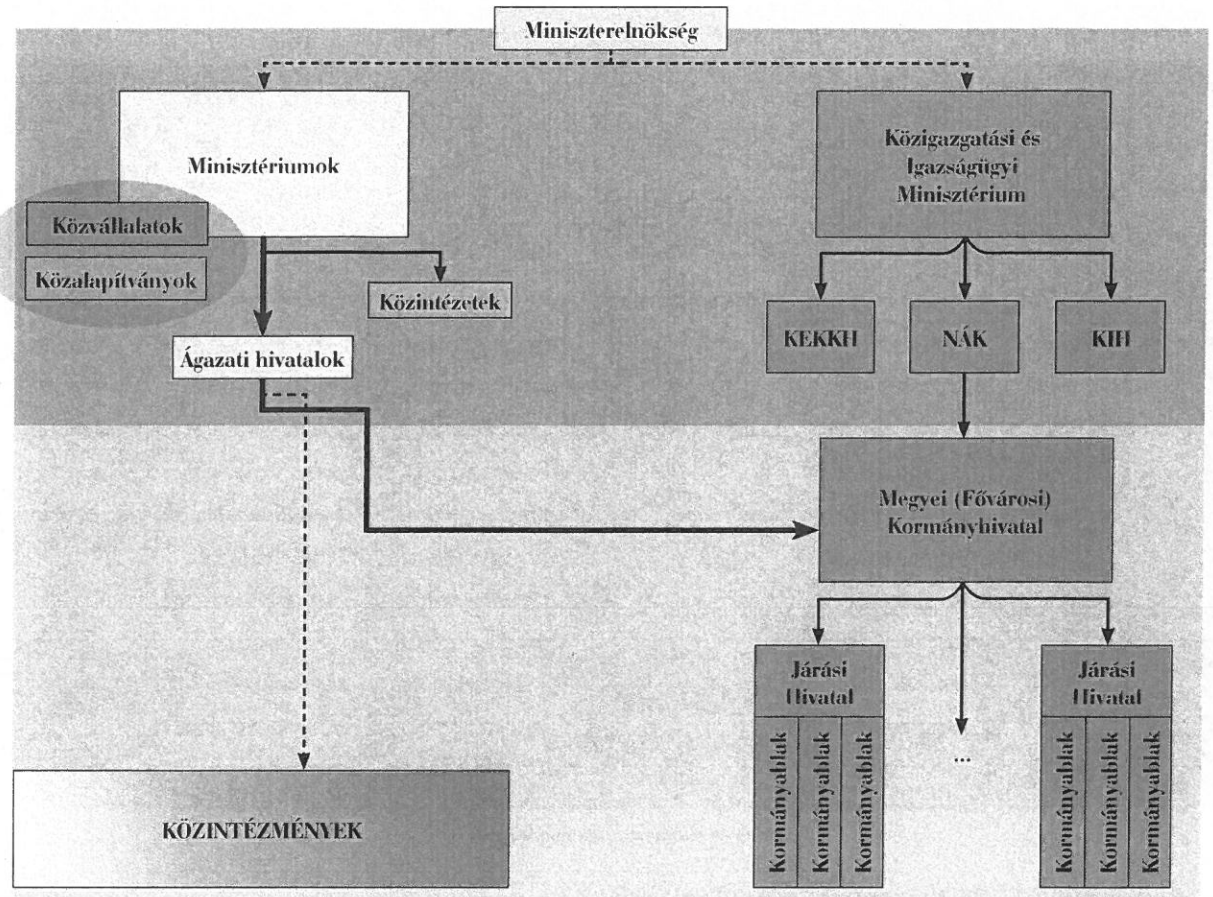
Az alapmodell létszám és költségvetés szerinti méretezése mellékelt ábrán tekinthető meg.



A szervezetkataszter megjelenítése

3.1.2. A kormányigazgatási szervezet alakulása

Az alábbiakban röviden számba vesszük a minisztériumoktól indulva háttérintézményekig a közigazgatás újjászervezésének 2. ütemét (2012. szeptemberig – minisztériumi működés félidős korrekciója és az ágazati irányítás kialakítása) és a tervezett 3. ütemmel (2013. – az ágazati irányítás rendszerének véglegesítése) kapcsolatos elvárásokat. A folyamat végén elérhető, hogy a rendszerben minisztériumok, ágazati és kormányhivatalok, kivételes esetben (köz)alapítványok, végezetül közvállalatok és közintézmények (kórházak, iskolák etc.) elnevezés és jogállás szempontjából tiszta rendszere alakul ki.



Az általános és ágazati közigazgatási szervezeti rend illesztése

A szervezetrendszer átalakítása során továbbra is az egységesítés és az egyszerűsítés az alapelvárás. Jelentős erőforrásokat és erélyes fellépést igényel, hogy az egyes közigazgatási szervezetek belső működése szabályos és szabályozott legyen.

Az MP 12.0-ban érdemes számba venni az elmúlt egy év jelentősebb kormányzati átalakulásait és azok közigazgatási értelmezését.

A 2010 májusában létrehívott ún. csúcsminisztériumi rendszer hatékonyságát elsősorban a költségvetési fegyelem fenntartása és ezzel is összefüggésben a jogalkotási képesség példázza, hiszen ebben a rendszerben egy minisztériumon belül kell egyensúlyba hozni a hagyományosan egymással versengő (oktatás, egészségügy, szociális, kultúra, társadalmi felzárkóztatás, egyház, nemzetiségi és civil ügy), vagy az egymással vitázni hajlamos (fejlesztés és pénzügy, agrár és környezetvédelem, államigazgatás és igazságügy, alapjogok) ágazatokat. Ennél tagoltabb, megosztottabb kormányzati szerkezet aligha tudta volna a 2 év alatt végrehajtott jelentős adminisztratív költségvetési (intézményi költségvetés nominál értéken – 15%) és létszámvágások (minisztériumi szinten 22%) mellett hozni az alábbi teljesítményt. Az alábbi számsorokból az is látszik, hogy a jogalkotás, figyelemmel a rendszer konszolidációs szakaszára, csökkenő és a végrehajtási szakaszra összpontosító irányt mutat.

	2010. II. félév	2011. I. félév	2011. II. félév	2012. I. félév
Közigazgatási Államtitkári Értekezlet	36 (700 napirend)	26 (670 napirend)	28 (920 napirend)	31 (840 napirend)
Kormányülés	29 (500 napirend)	23 (20 napirend)	24 (690 napirend)	29 (624 napirend)
Törvény (benyújtótól függetlenül)	150	82	131	88
Kormányrendelet	191	108	271	139
Kormányhatározat	192	226	296	220

A Kormány első két éves jogalkotási statisztikája

	2002. június 1. – 2004. május 31.	2006. június 1. – 2008. május 31.	2010. június 1. – 2012. május 31.
Törvény (benyújtótól függetlenül)	237	287	422
Kormányrendelet	653	803	675
Kormányhatározat	323	222	886

A jogalkotás intenzitásának alakulása az egyes kormányzatok első két évében

Ahogy várható volt, a jelentős ágazati törvények (a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény) és jelentős stratégiák, elszámolások (Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia elfogadása, egyházi kárpótlás lezárása...) elfogadása után az ún. keresztágazatok helyükre kerültek 2012 júniusában, azaz a KIM-ből társadalmi felzárkóztatás, egyház, nemzetiségi és civil ügy átkerült az EMMI-hez. Ami a KIM szervezeti kereteiben maradt, az elmúlt időszak külső fejleményei (elsősorban demográfia és asszimilációs adatok, és jogkorlátozások) okán kitüntető figyelmet és a magyar állam hatékony védhatalmi fellépését igénylő terület: a nemzetpolitika.

A kormányzati működés az elmúlt időszakban élt azokkal a szervezeti megoldásokkal, amelyek képessé tették, hogy rendkívüli eljárásokat igénylő esetekben hatékonyan (kellő súllyal, de a legkisebb közigazgatási többletköltséggel) fel tudjon lépni, dinamikusan hozott létre és az eredmények alapján indokolt módon kormánybiztosi vagy éppen miniszterelnöki megbízotti tisztségeket, és szükség szerint szünteti meg azokat, amennyiben a feladatok immár rendes ügymenetben elláthatóak, vagy minősíti át miniszteri biztosi tisztséggé.

A kormány megfelelő reagáló képessége okán jött létre a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság a kormányzati működés egyik legkritikusabb területén, a fejlesztési források sikeres felhasználásának, és a 2014–2020-as felkészülésnek érdekében.

Szólni kell két olyan közigazgatási szervezeti megoldásról, amik a tárcák fokozott együttműködését igénylik, és a tapasztalatok alapján a jövőben további kiemelt figyelem, vagy kormányzati döntés lehet szükséges a konfliktusmentes hatáskörillesztéshez:

1. A fejlesztési források programozása és lehívása esetében az NFM/NFÜ-nek EU elvárásokat és elszámolhatóságot, és ehhez képest az ágazati tárcák tartalmi meghatározó szerepének határai;
2. Az állami felsőoktatási intézmények esetén a fenntartói hatáskörök megoszlása az EMMI, az NFM és az NGM között, valamint az állami intézményfenntartás okán az önkormányzatok, BM, EMMI és az NGM együttműködése az oktatás, a közművelődés és múzeumok területén, és részben az egészségügyben;

A minisztériumok üzemszerű működésének biztosítása mellett kiemelt hangsúlyt kell, hogy kapjon az ún. középirányító szinten is az egyszerűsítés és egységesítés, amely szerint a legkésőbb a rendszerkonszolidáció zárása után ágazatonként 1-1 ágazati hivatal láthatná el a középirányító feladatokat.

Ez a megoldás egyrészt segíti az ügyfelek tisztánlátását (egységes névhasználat Egészségügyi Hivatal vs. Gyemszi), és az egyszerűbb ügyintézését, másrészt becslések szerint 5–10%-kal csökkenti a funkcionális egységek összevonása után az összlétszámot és a működési költségeket, harmadrészt felszámolja ezen szervezetek közötti sokszor öncélú vagy szervezeti bizalmatlanság okán felálló konfliktusokat, negyedrészt alkalmas arra, hogy adott ágazat eredményesebben felkészüljön a 2014–2020 EU-s költségvetési időszak ún. közreműködő tevékenységére.

Az alábbi példa a KIM-ben végrehajtásra került szervezetintegrációt mutatja, amely esetében is érdemes utalni arra, hogy éppen a járási kormányhivatal rendszer kiépítése okán a Nemzeti Államigazgatási Központ, továbbá az eltérő jogállások miatt az ISZKI az első ütemben még nem része az összevonásnak. Továbbá az eltérő jogállások miatt az ISZKI. A 7 hivatal összevonása nyomán mintegy 7% funkcionális státus szabadul fel, és ennél sokkal jelentősebb, hogy az egyes eljárások nem lépnek át szervezeti határokat, és így azok sebessége nő, végrehajtási kockázata csökken, mert egységesebb irányítás valósul meg.

Ágazat	Ágazati irányítás, koordináció	Fenntartói irányítás	Forrás elosztás	Alkalmazott kutatás és elemzés	Az összevonással 2012. augusztus 16-án létrejött szervezet
Közigazgatási		Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Vagyonkezelő Központ	Wekerle Sándor Alapkezelő	Nemzeti Közigazgatási Intézet	Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal
				ECOSTAT Kormányzati hatásvizsgálati Központ	
Igazságügyi	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálata				

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium háttérintézményeinek integrációjában részt vevő szervek

Így tehát általános éllel ki kell mondani, hogy természetesen külön kormányzati, vagy miniszteri szabad értékelés tárgya, hogy kiemelt feladatszervezés esetén a szervezeti integrációból fakadó előnyök mennyire esnek súlyba, vagy a közvetlen és külön irányításban bízik, így például, ha adott esetben az egész ellátási rendszer átalakítása folyamatban van. Az elmúlt 2 év közigazgatási tapasztalata, hogy nagy átalakításokat megfelelő előkészítés után egy ütemben érdemes végrehajtani, így elkerülve, hogy éppen az érintetlenül hagyott terület, szervezet ellenmozgása vonjon le értékes energiákat. Ehhez képest kell értékelni a levéltári rendszer 2012-ben megvalósuló integrációját, a Gyemszi szervezeti továbbfejlesztését, végezetül a közoktatás esetében a középirányító funkciókat ellátó öt szerv: az Oktatási Hivatal, az Education Kft., a Klebelsberg Intézet, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, valamint az EMMI Alapkezelőfokozott együttműködését. A több ágazatban ezen túl még továbbra is feladat az önkormányzati fenntartásban maradt intézmények (úgymint: városi levéltárak és múzeumok, visszaszerződött közoktatási intézmények) működési feltételinek kormányzati elősegítése.

A szálkás fenti ágazati logika alól kivételt képezhetnek, képeznek, az olyan horizontális feladatot megvalósítók, és sokszor lényegében több tárca felügyelete mellett működnek, mint:

1. Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH), amelynél egy időszerű névváltoztatás (adott esetben: Nemzeti Nyilvántartó Hivatal) után a kiemelt szervezeti feladat, hogy a területi közigazgatás hivatalaiban és a kormányablakokban, ahogy a személyi igazgatásban a KIH, itt a KEKKH stabillá és egyenszilárdságúvá tegye az e-közigazgatást minden elemében. A szervezet sikeres pénzügyi és szervezeti konszolidációja után is érdemes fenntartani a KIM irányításával a BM és az NFM közös működtetést.
2. Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. által tudja az NFM végrehajtani, hogy egységes elvárások és remélt költséghatékonyság mellett működjön és fejlődjön a közigazgatási kommunikációs hálózata, ebben az esetben indokolt megvizsgálni, hogy az új kormánytisztviselői életpálya adta lehetőségek között is szükséges-e fenntartani a gazdasági társasági formát.
3. Balassi Intézet, amely a KIM irányítása mellett a KÜM, az EMMI közös vezetése alatt működik, képes integráltan összehangolni nemzetpolitikai (Márton Áron Szakkollégium), a külföldi és belföldi magyar nemzet- és országkép (Collegium és Forum Hungaricum programok) és nemzeti emlékezethez kapcsolódó feladat-végrehajtást.

Az ágazati hivatali rendszer kiépülésével együtt, az általános hatáskörű kormányhivatali struktúra, a rendvédelem, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal révén a területi közigazgatás egyszerűsítésének optimuma érhető el.

Az elmúlt időszak kiemelt jelentőségű feladata volt, hogy a 107,645 milliárd Ft (2012) összköltségvetésű és 21.122 fős kormánytisztviselői állománnyal létrejött megyei kormányhivatali rendszer működőképessége fennmaradjon. Ezen szervezeti sor az elmúlt időszakban olyan új feladatok ellátására vált képessé, mint a megyei intézményrendszer 3 hónap alatt végrehajtott átvétele. Mindeközben a szervezeti funkcionális integráció révén közel 10% létszámmegtakarítást tudott végrehajtani.

A háttérintézményi szervezetrendszer megújításának jogállás szerint második és jelentős köre az alapítványok és közalapítványok rendszerének konszolidációja, amelynek során ezen a sajnos többségében igazgatási és vagyongazdálkodási szempontból elhanyagolt területen 60 átvizsgált (köz)alapítványból 28 kerül vagy került már jogutód nélkül megszüntetésre, 12 alakul vagy olvad be már működő gazdasági társaságba, a fennmaradó 20 esetében pedig végrehajtásra került személyi megújulás és helyreállt a jogszerű működés. Becslés alapján hozzávetőlegesen 80 Mrd forint értékű vagyon esetében vált lehetővé, hogy az erede-

ti alapítói szándék szerint és aggálymentesen kerüljön felhasználásra. Az Alkotmánybíróság a 25/2012. (V. 18.) határozatával, döntésével a jövőre nézve megszüntette azt a lehetőséget, hogy az állam mint az egyik alapító és egyben a közfeladatok végső címzettje a sokszor milliárdos vagyonvesztéseket okozó fenntarthatatlan alapítványi forma megszüntetését önállóan is kérhesse a bíróságtól. Ennek megfelelően az AB döntésben kijelölt keretek között (egyeztetések során elérhető közös kérelem vagy ennek sikertelensége okán az ügyészség felhívásával), de végig viszi a vagyonmentést és jogszerűtlen állapotok felszámolását. Fontos hangsúlyozni, hogy az AB döntés pusztán két kisebb alapítvány esetében indokol új eljárási megközelítést, és egy esetben a bírósági eljárás elhúzódása miatt kialakított, de immár hatékonynak bizonyult megoldás marad hatályban.

A (köz)alapítványi konszolidáció II. üteme a több mint 170 olyan szervezet konszolidációja, amelyeknek az alapítói joga megyei intézmények átvétele során a kormányhoz került (mérleg szerinti vagyonuk összesen meghaladja a 10 Mrd forintot), ezek esetében a kormány részvételével alapított és kipróbált átvilágítási és értékelés technikával történik az alapítói és egyéb szükséges döntések, intézkedések meghozatalának előkészítése, amelyre még várhatólag 2013 őszén sor kerül.

A háttérintézményi rendszer tekintetében az alapítványi konszolidációtól eltérő módon nem az általános áttekintés során rendszerszintű döntésekkel, hanem eseti vizsgálat alapján kerülnek az ágazati feladat-végrehajtáshoz indokolt gazdasági társaságok az egyes minisztériumok vagyonkezelésébe. Jól látható módon a minisztériumi szoros együttműködés és felelősség lehetővé teszi ezen cégek hatékony szakmai és gazdasági működését és konszolidációját, úgy hogy közben az MNV Zrt. egységes vagyonpolitikai és cégvezetői elvárásai tudnak érvényesülni. Ami külön vizsgálat tárgyát képezi, hogy nyilvánvalóan és elsődlegesen közfeladat végrehajtását vagy legalábbis minden körülmények között garantált megvalósítását biztosító gazdasági társaságok esetében a közvállalat fogalmának bevezetését és szabályainak kidolgozását.

A minisztériumi vagyonkezelésben lévő közvállalat jellegű gazdasági társaságok áttekintése

Társaság neve	Szakágazat megnevezése	Vagyonkezelő megnevezése
Duna Palota Kulturális Kiemelkedően Közhasznú Nonprofit Kft.	Alkotóművészet	Belügyminisztérium
Belügyminisztérium HEROS Javító, Gyártó, Szolgáltató és Kereskedelmi Rt.	Gépjárműjavítás	Belügyminisztérium, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
Állampusztai Mezőgazdasági és Kereskedelmi Kft.	Gabonaféle, kivéve rizs, hüvelyes növény, olajos mag term.	Büntetés-Végrehajtás Országos Parancsnoksága
Annamajori Mezőgazdasági és Kereskedelmi Kft.	Gabonaféle, kivéve rizs, hüvelyes növény, olajos mag term.	
Nagyfa-Alföld Mezőgazdasági és Vegyesipari Kft.	Gabonaféle, kivéve rizs, hüvelyes növény, olajos mag term.	
Pálhalmai Agrospeciál Mezőgazdasági Termelő, Értékesítő és Szolgáltató Kft.	Növényi szaporítóanyag termesztése	
"BUFA" Budapesti Faipari Termelő és Kereskedelmi Kft.	Irodabútor gyártása	
ÁBRÁND-TEXTIL Termelő és Kereskedelmi Kft.	Konfekcionált textiláru gyártása (kivéve: ruházat)	
DUNA PAPÍR Termelő, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	Háztartási, egészségügyi papírtermék gyártása	
DUNA-MIX Ipari Kereskedelmi Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	Nyomás (kivéve: napilap)	
Ipoly Cipőgyár Termelő és Szolgáltató Kft.	Lábbeligyártás	
Kalocsai Konfekcióipari Termelő és Kereskedelmi Kft.	Munkaruházat gyártása	
NOSTRA Vegyesipari Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	Seprű-, kefegyártás	
Sopronkőhidai Ipari és Szolgáltató Kft.	Konfekcionált textiláru gyártása (kivéve: ruházat)	

Társaság neve	Szakágazat megnevezése	Vagyonkezelő megnevezése
Magyar Nemzeti Filharmonikus Zenekar, Énekkar és Kottatár Nonprofit Kft.	Előadó-művészet	Emberi Erőforrások Minisztériuma
Filharmónia Budapest és Felső-Dunántúl Koncert és Fesztiválszervező Nonprofit Kft.	Előadó-művészetet kiegészítő tevékenység	
Filharmónia Dél-Dunántúli Koncertszervező és Rendező Nonprofit Kft.	Előadó-művészetet kiegészítő tevékenység	
Filharmónia Kelet-Magyarország Koncertszervező és Rendező Nonprofit Kft.	Előadó-művészet	
Honvéd Együttes Művészeti Nonprofit Kft.	Előadó-művészet	
Gandhi Gimnázium Közhasznú Nonprofit Kft.	Általános középfokú oktatás	
Magyar Alkotóművészeti Közhasznú Nonprofit Kft.	Egészségügy, oktatás, kultúra, egyéb szoc. szolg., kivéve tb ig.	
Nemzetközi Pető András Közhasznú Nonprofit Kft.	Felsőfokú oktatás	
NKÖV Nemzeti Kulturális Örökség Védelmi Nonprofit Kft.	Múzeumi tevékenység	
Művészetek Palotája Kulturális Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft.	Művészeti létesítmények működtetése	
Nemzeti Filharmónia Ingatlanfejlesztési Kft.	Ingatlanberuházás, -eladás	
MACIVA Magyar Cirkusz és Varieté Nonprofit Kft.	Előadó-művészet	
Nemzeti Színház Kiemelkedően Közhasznú Nonprofit ZRt.	Művészeti létesítmények működtetése	
Nemzeti Táncszínház Nonprofit Kft.	Előadó-művészet	
Alternatív Közgazdasági Gimnázium Közhasznú Nonprofit Kft.	Általános középfokú oktatás	
Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft.	Társadalomtudományi, humán kutatás, fejlesztés	
HM ARZENÁL Elektromechanikai ZRt.	Mérőműszergyártás	Honvédelmi Minisztérium
HM CURRUS Gödöllői Harcjárműtechnikai ZRt.	Gépjármű-karosszéria, pótkocsi gyártása	
HM Térképészeti Közhasznú Nonprofit Kft.	Könyvkiadás	
HM ZRÍNYI Kommunikációs Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Kft.	Könyvkiadás	
HONVÉDELMI MINISZTÉRIUM ARMCOM Kommunikációtechnikai ZRt.	Híradástechnikai berendezés gyártása	
Honvédelmi Minisztérium Elektronikai, Logisztikai és Vagyonkezelő ZRt.	Építményüzemeltetés	
HM Bessenyei György Kulturális és Üdültetési Közhasznú Nonprofit Kft.	Művészeti létesítmények működtetése	
Forum Hungaricum Közhasznú Nonprofit Kft.	M.n.s. egyéb szakmai, tudományos, műszaki tevékenység	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
Zánkai Gyermek- és Ifjúsági Centrum Oktatási és Üdültetési Nonprofit Közhasznú Kft.	Üdülési, egyéb átmeneti szálláshely-szolgáltatás	
HUMAN-JÖVŐ 2000 Egészségmegőrző és Oktatási Nonprofit Közhasznú Kft.	Egyéb humán-egészségügyi ellátás	
Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.	Folyóirat, időszaki kiadvány kiadása	
Bay Zoltán Alkalmazott Kutatási Közhasznú Nonprofit Kft.	Egyéb természettudományi, műszaki kutatás, fejlesztés	
Pro Rekreatione Közhasznú Nonprofit Kft.	Egészségügy, oktatás, kultúra, egyéb szoc. szolg., kivéve tb ig.	
Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt.	Jogi tevékenység	
Apertus Távoktatás-fejlesztési Módszertani Központ Tanácsadó és Szolgáltató Nonprofit Kft.	Társadalomtudományi, humán kutatás, fejlesztés	Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal

Társaság neve	Szakágazat megnevezése	Vagyonkezelő megnevezése
Kincsinfo Kincstári Informatikai Nonprofit Kft.	Számítógépes programozás	Magyar Államkincstár
MVH Szolgáltató Nonprofit Kft.	Számítógépes programozás	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
Építés Fejlődéséért Közhasznú Nonprofit Kft.	Egyéb természettudományi, műszaki kutatás, fejlesztés	Nemzetgazdasági Minisztérium
IFKA Iparfejlesztési Közhasznú Nonprofit Kft.	Egyéb természettudományi, műszaki kutatás, fejlesztés	
Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft.	M.n.s. egyéb kiegészítő üzleti szolgáltatás	
Pillér Pénzügyi és Számítástechnikai Kft.	Számítógépes programozás	Nemzeti Adó- És Vámhivatal
ELI-HU Kutatási és Fejlesztési Nonprofit Közhasznú Kft.	Egyéb természettudományi, műszaki kutatás, fejlesztés	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
"Energia Központ" Energiahatékonysági, Környezetvédelmi és Energia Információs Ügynökség Nonprofit Kft.	Adatfeldolgozás, web-hoszting szolgáltatás	
KTI Közlekedéstudományi Intézet Nonprofit Kft.	Egyéb természettudományi, műszaki kutatás, fejlesztés	
Széchenyi Programiroda Tanácsadó és Szolgáltató Nonprofit Kft.	Társadalomtudományi, humán kutatás, fejlesztés	
Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft.	Adatfeldolgozás, web-hoszting szolgáltatás	
ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft.	M.n.s. egyéb közösségi, társadalmi tevékenység	
ÉMI Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kft.	Egyéb természettudományi, műszaki kutatás, fejlesztés	
Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút ZRt.	Helyközi vasúti személyszállítás	
Széchenyi Tőkealap-kezelő ZRt.	M.n.s. egyéb pénzügyi közvetítés	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
Neumann János Digitális Könyvtár és Multimédia Központ Nonprofit Kft.	Világháló-portál szolgáltatás	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Kft.	Veszélyes hulladék kezelése, ártalmatlanítása	Országos Atomenergia Hivatal
Magyar Légimentő Nonprofit Kft.	Egyéb humán-egészségügyi ellátás	Országos Mentőszolgálat
Hitelintézeti Felszámoló Nonprofit Kft.	Számviteli, könyvvizsgálói, adószakértői tevékenység	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
HIPAvilon Magyar Szellemi Tulajdon Ügynökség Nonprofit Kft.	M.n.s. egyéb szakmai, tudományos, műszaki tevékenység	Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala
TIG Tartalékgazdálkodási Nonprofit Kft.	Raktározás, tárolás	Vidékfejlesztési Minisztérium

A háttérintézményi konszolidáció utolsó fázisa igényli a legjelentősebb előkészítést, feltárást, hiszen ebben az esetben nem csak a közigazgatási tér szélére kell kilépni, hanem időben jelentős visszatekintésre van szükség. Nevezetesen, hogy az állampárt ún. szatellit szervezeteinek jogutódjai és az abban még fellelhető vagyon jogi sorsa miképpen alakult, mennyiben lehet méltányosan a feladatellátás logikája szerint és a tulajdonosi igények el nem évülése okán igényt érvényesíteni. Vizsgálatba vont szervezetek különösen: Kommunista Ifjúsági Szövetség, Hazafias Népfront, Magyar Úttörők Szövetsége, Magyar–Szovjet Baráti Társaság, Magyar Nők Országos Tanácsa, Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, Magyar Honvédelmi Szövetség, Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa. Vagyon nyomon követési munka eddig 1009 ingatlan esetében folyik.

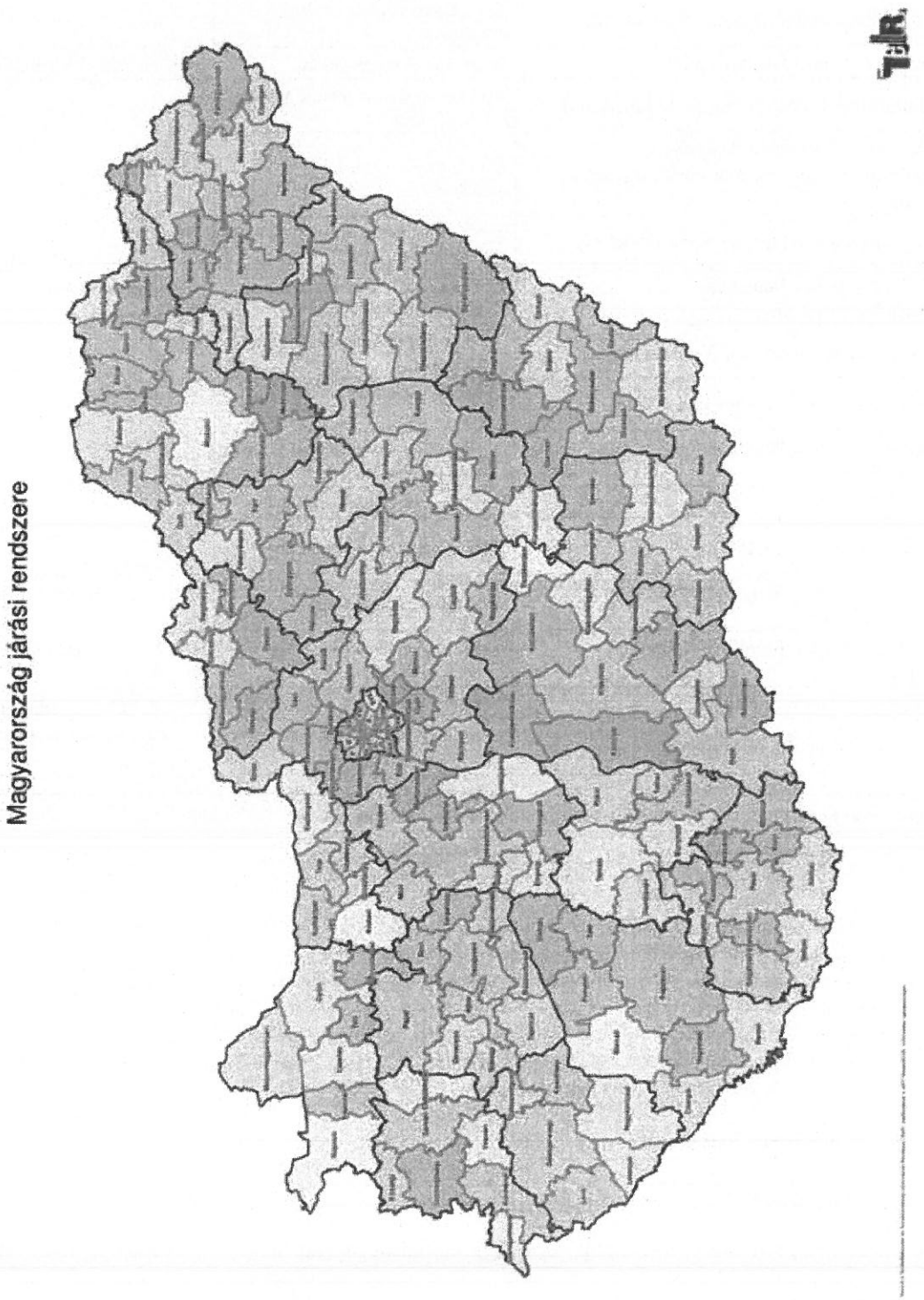
3.1.3. Szervezetalakító kihívások

3.1.3.1. A járási rendszer zárása

AZ MP 11.0-val összhangban a kormányigazgatás akkor áll igazán szilárd lábakon, ha létrejön a járási hivatalok rendszere. A Kormány célja olyan modern kori járások kialakítása, melyek hozzájárulnak a mai közigazgatásnál alacsonyabb társadalmi költséggel működő rendszer létrejöttéhez.

Trianon előtt	509 járás
Trianon után	155 járás
1942-től	264 járás
1950-től	140 járás
1973-1983	97 járás
2013	175 vidéki és 23 budapesti járás

Járások számának alakulása a XX. századtól



Járások kialakításánál érvényesíteni kívánt célok:
- a területi államigazgatás újjászervezése kiemelkedő elemének megvalósítása,
- főszabály szerint az államigazgatási feladatok államigazgatási területi szervekhez telepítése a jegyzőtől, polgármestertől,
- az államigazgatás járási szintű szerveinek integrálása.

A járási hivatalok legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása lesz. Ennek alapján a járási hivatalokhoz kerülnek:
- a jegyző – kivételesen a polgármester, illetve a polgármesteri hivatal ügyintézője – hatáskörébe tartozó meghatározott államigazgatási ügyek,
- a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei kistérségi kirendeltségeinek, ügyfélszolgálatainak, irodáinak feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek.

A jegyző, illetve kivételesen a polgármester által ellátott feladatok tekintetében hangsúlyozni kell, hogy kizárólag államigazgatási ügyekről van szó, átvételük tehát nem önkormányzati feladatok átvételét, csupán önkormányzati szervek által ellátott államigazgatási ügyek államigazgatási szervhez telepítését jelenti.

A járási hivatalokhoz átkerülő feladat- és hatáskörcsoportok listája	Jegyzőnél maradó hatáskörök listája
• okmányirodai feladatok – lakcímnyilvántartás, – személyazonosító okmányok kiadása, – útlevél-igazgatás, – gépjármű-nyilvántartás, • egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek, • egyes szociális igazgatási ügyek, pl. – időskorúak járadéka, – alanyi jogon járó közgyógyellátás, – hajléktalanok ellátása, – alanyi jogon járó ápolási díj, • családtámogatási ügyek, • köznevelési feladatok, • menedékjogi ügyek, • egyéni vállalkozói tevékenység engedélyezés, • egyes kommunális típusú ügyek (pl. temetőengedélyezés), • egyes állategészségügyi feladatok (pl. cirkuszi menazséria, állatotthon engedélyezés), • a fővárosi és megyei kormányhivatalok által átvett, szabálysértési feladatok (2012. április 15-től a fővárosi, megyei kormányhivatalba átkerült hatáskör), • a helyi védelmi bizottságok vezetése, • egyes vízügyi hatáskörök, • építésfelügyeleti, egyes építésügyi hatósági feladatok.	• birtokvédelmi eljárás • hagyatéki eljárás • anyakönyvi igazgatás • adóigazgatás és adóvégrehajtás • egyes építésügyi igazgatási feladatok • kereskedelmi engedélyezés • parlagfűmentesítési feladatok belterületen • iparigazgatás • a helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások • gyermekvédelmi támogatások • helyi állattartás szabályozása (képviselő-testület hatásköre)

A járási hivatalok feladatait képezi továbbá a járási hivatalba szakigazgatási szervként beépülő, jelenleg a fővárosi, megyei kormányhivatal megyei szakigazgatási szerveinek helyi szerveként működő szervek feladat- és hatásköre (2013. január 1-jétől a járási állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szerv, a járási földhivatal, a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége, a járási népegészségügyi szakigazgatási szerv). A jegyzőtől átkerülő hatáskörökkel együtt a jelenlegi városi gyámhivatalok – járási gyámhivatal elnevezéssel – is szakigazgatási szervként integrálódnak a járási hivatalba. Az építésfelügyeleti feladatok megerősítése érdekében járási építésügyi szakigazgatási szerv is létrehozásra kerül.

2012. július 25-én elfogadta továbbá a Kormány a járási (kerületi) hivatalok szervezetéről és illetékességéről szóló Kormányrendeletet is. Ez alapján 175 járási és a fővárosban 23 kerületi hivatal jön létre 2013. január 1-jétől. A Kormányrendelet lehetővé teszi a járások illetékességi területének módosítását is. A Kormányrendeletben meghatározott eljárásrendet követően a Kormány döntése alapján településnek másik járáshoz történő átcsatolására, illetve új járási hivatal kialakítására az általános önkormányzati választások napjával kerülhet sor.

Ezen kormányrendelet mellékletét képezi továbbá az a megállapodás is, amelyet a törvény felhatalmazása alapján az önkormányzatok és a fővárosi, megyei kormányhivatalok kötnek.

A járási hivatalok a fővárosi, megyei kormányhivatalok kirendeltségeként jönnek létre. A hivatalok a járási hivatalvezető által közvetlenül vezetett törzshivatalból és a fent említett szakigazgatási szervekből állnak. A járási hivatalok az államigazgatási

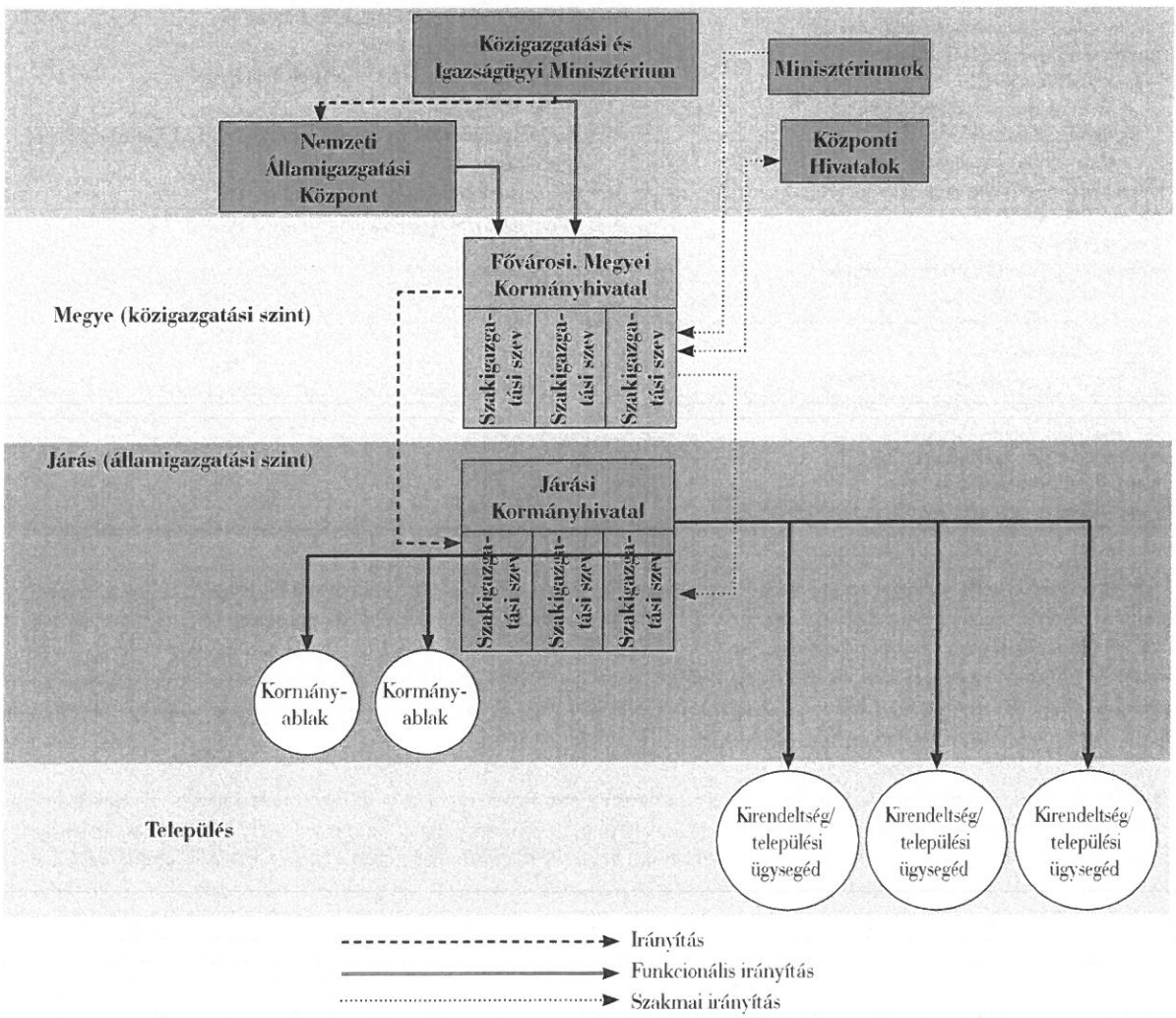
szervezetrendszerben általános elsőfokú hatóságként, míg a megyei kormányhivatalok általános másodfokú hatóságként jelennek meg. A járási hivatalok tekintetében is – a kormánymegbízotton, illetve a megyei szakigazgatási szerv vezetőjén keresztül – kettős – azaz elkülönült szakmai és funkcionális – irányítás érvényesül.

A járási hivatalok kialakításának előkészítésére széles körű felmérés zajlik 2012 júliusában az önkormányzatok, jegyzők és a fővárosi, megyei kormányhivatalok közreműködésével. A járási hivatalok megfelelő előkészítése érdekében a kormánymegbízott járási biztost nevezhet ki.

Az összes államigazgatási ügyben hozott hatósági döntés (2010-ben több mint 10 millió jegyzői hatósági döntés!) 46,6%-a a járási hivatalokhoz átkerülő feladatkörökben született. Ez az önkormányzati hatósági ügyekben hozott (polgármesteri, testületi, bizottsági, társulási) hatósági döntésekkel együtt számított összes hatósági ügytehernek is 40,5%-a.

Ennek oka egyrészt a szükséges helyi viszonyok ismerete (pl. birtokvédelem, helyi adóztatás), a helyi azonnali reagálás szükségessége (egyes védelmi igazgatási és katasztrófavédelmi feladatok, ár- és belvízvédelem), vagy a helyi önkormányzatok feladataihoz kapcsolódó hatáskörök (egyes, önkormányzati döntésekkel összefüggő jegyzői nyilvántartások vezetése).

Látni kell ugyanakkor, hogy a jegyzői és polgármesteri államigazgatási feladatok legnagyobb részét nem törvények, hanem kormány- és miniszteri rendeletek tartalmazzák. A szükséges kormányrendeletek elfogadása már megtörtént, a járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat 6. pontja alapján a miniszteri rendeletek módosítását pedig 2012. november 30-ig kell megvalósítani. Előzetes számítások szerint ez több mint 100 kormányrendelet és miniszteri rendelet módosítását fogja jelenteni, azonban ezek kidolgozása, illetve a hatáskörök megyei vagy járási szintű telepítésére vonatkozó előkészítés az ágazatoknál zajlik.



Fővárosi, megyei kormányhivatalok járási hivatalainak irányítása

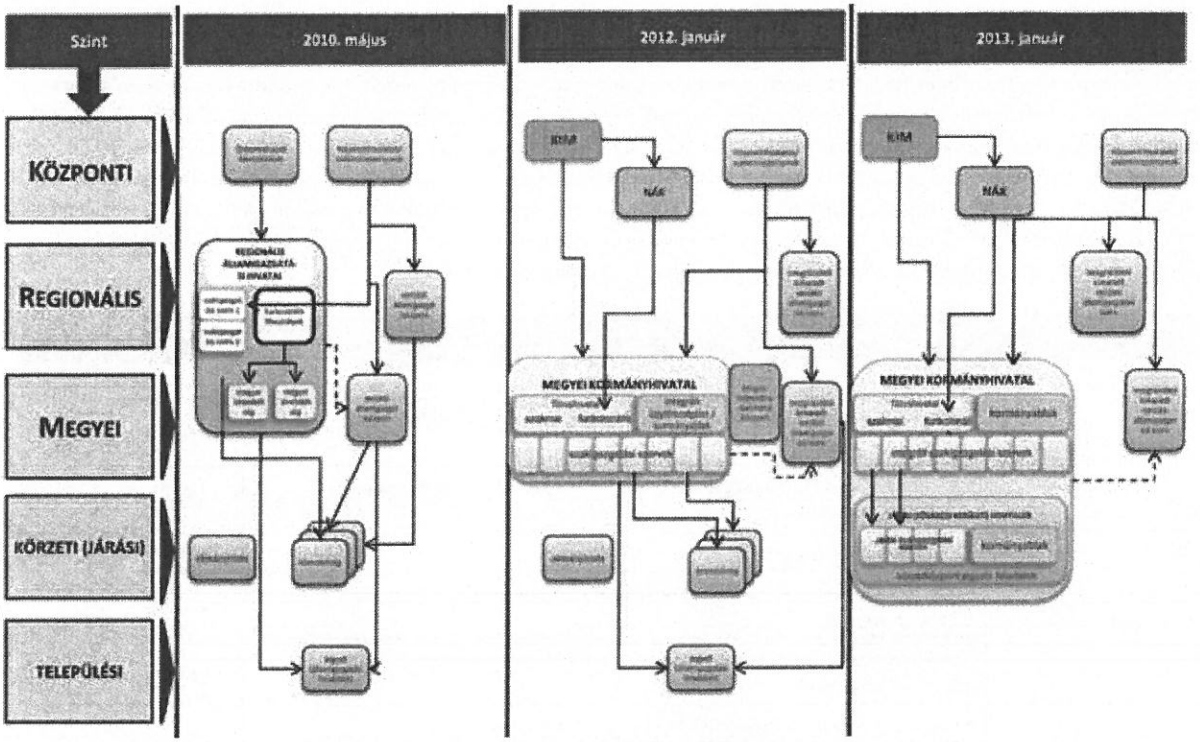
3.1.3.2. Az intézményfenntartó állam

2011/12-ben mind a nagy intézményfenntartó ágazatok szakmai megújulási, fejlesztési koncepciói, mind a korábbi fenntartó önkormányzatok költségvetési konszolidációjának szorító szüksége abba az irányba hatott, hogy indokolt több ütemben és különböző mértékben az állami fenntartói jelenlét erősítése. Első körben a megyei intézmények átvétele történt meg ütemesen: a fogadó intézmény az egészségügy esetében a GYEMSZI volt, a többi intézmény esetében a megyei intézményfenntartó központok (MIK-ek), amelyek a megyei kormányhivatalokat vezető kormánymegbízottak irányításával jöttek létre, azzal a céllal, hogy a konszolidáció a lehető leghatékonyabban történjen meg. A végleges fenntartói intézményrendszerről később születtek és születnek meg folyamatot lezáró szervezeti döntések az ágazati szabályozásokban.

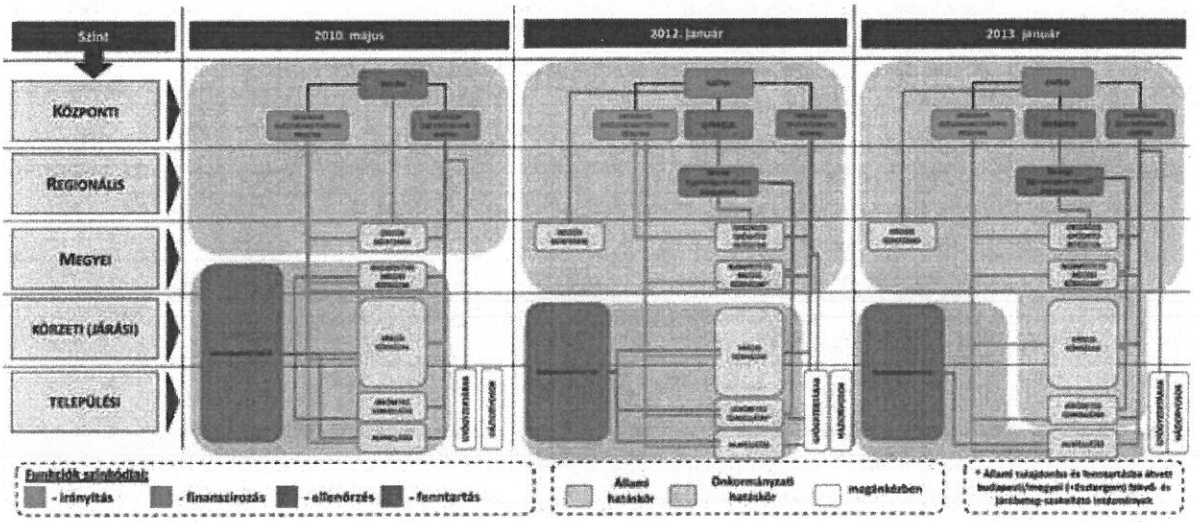
		Összesen	Összesen
Egészségügyi funkció	Egészségügyi intézmények száma	35	66
	Egészségügyi funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz) alapítványok	10	
	Egészségügyhöz köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	21	
Közoktatási funkció	Közoktatási intézmények	190	240
	Közoktatási funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	40	
	Közoktatáshoz köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	10	
Szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi funkció	Szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi intézmények száma	117	147
	Szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	28	
	Szociális, gyermek- és ifjúságvédelemhez köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	2	
Közművelődési funkció	Közművelődési intézmények száma	67	84
	Közművelődési funkciót ellátó megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	13	
	Közművelődéshez köthető megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	4	
Egyéb	Egyéb intézmények száma	26	220
	Funkció szerint be nem azonosítható megyei önkormányzat/intézmény által alapított (köz)alapítványok	77	
	Funkció szerint be nem azonosítható megyei önkormányzat/intézmény tulajdonában lévő gazdasági társaságok	117	
Összesen		757	

A Megyei Intézményfenntartó Központok által 2011 végén átvett intézmények száma ágazatonkénti bontásban

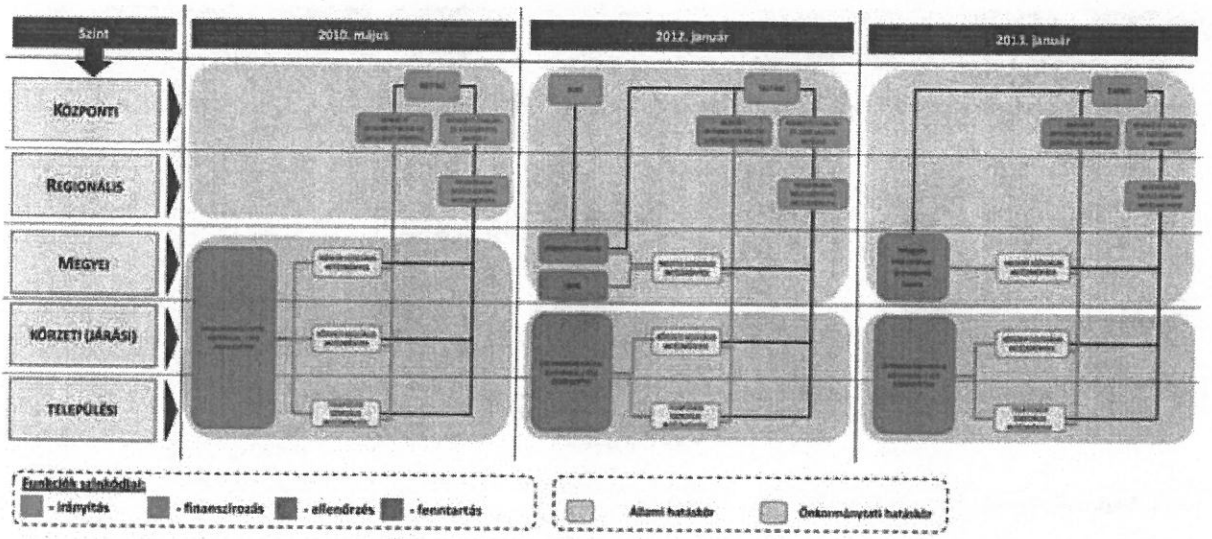
A következő ábrák 3 idősíkban mutatják be, hogy a területi közigazgatási és a nagy intézményfenntartó rendszerek közül az egészségügyi, az oktatási, a szociális, a levéltári és a múzeumi intézmények rendszere miképpen egységesül és részben ezáltal egyszerűsödik és lesz hatékonyabb.



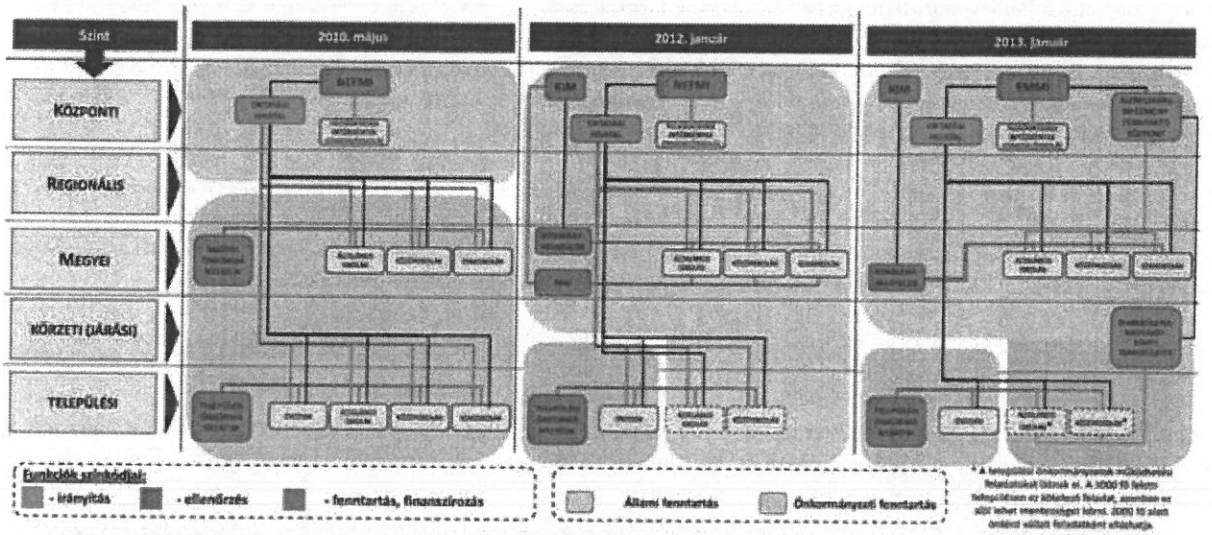
A területi közigazgatás átalakítása



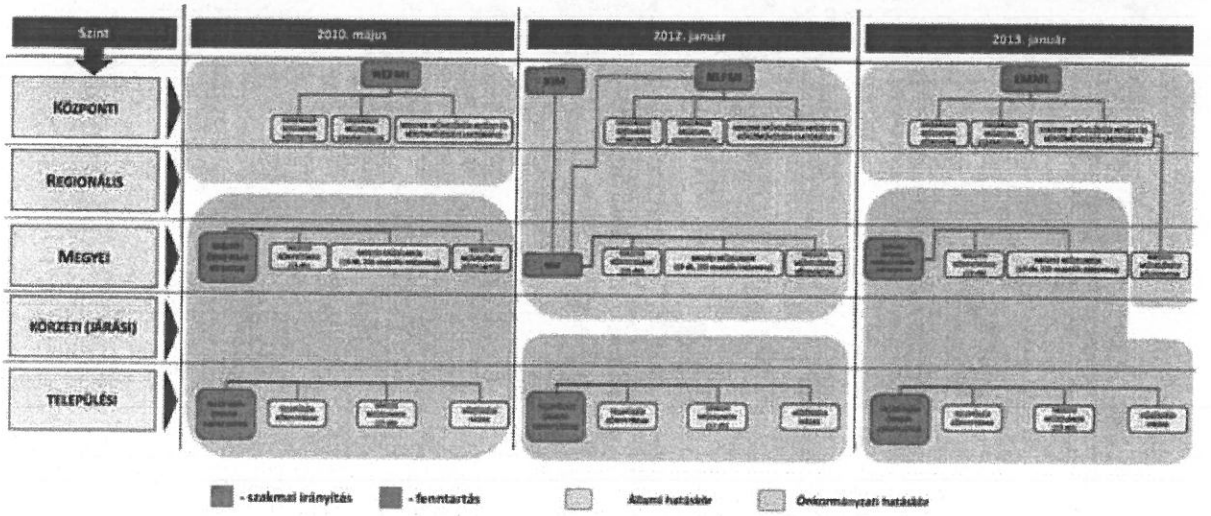
Egészségügy



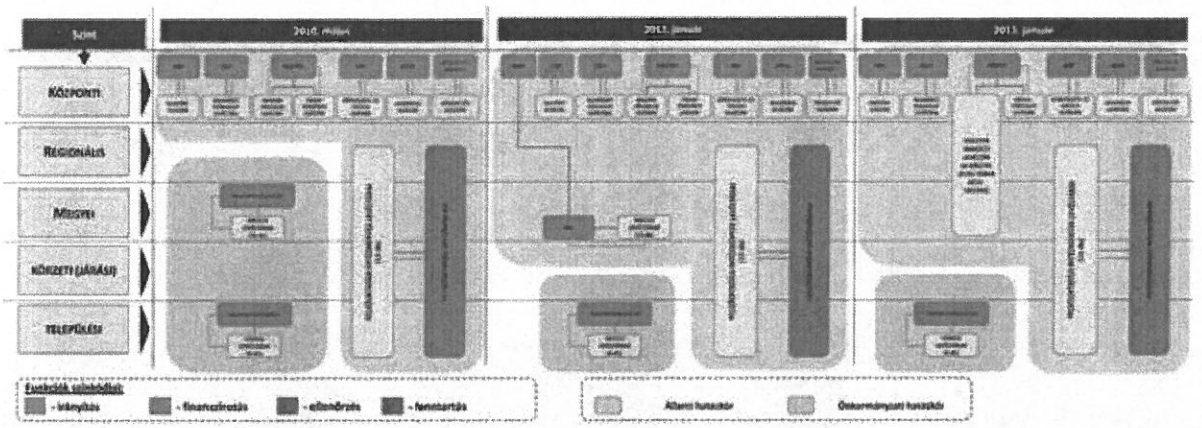
Szociális terület



Oktatásügy



Művelődésügy



Levéltárak

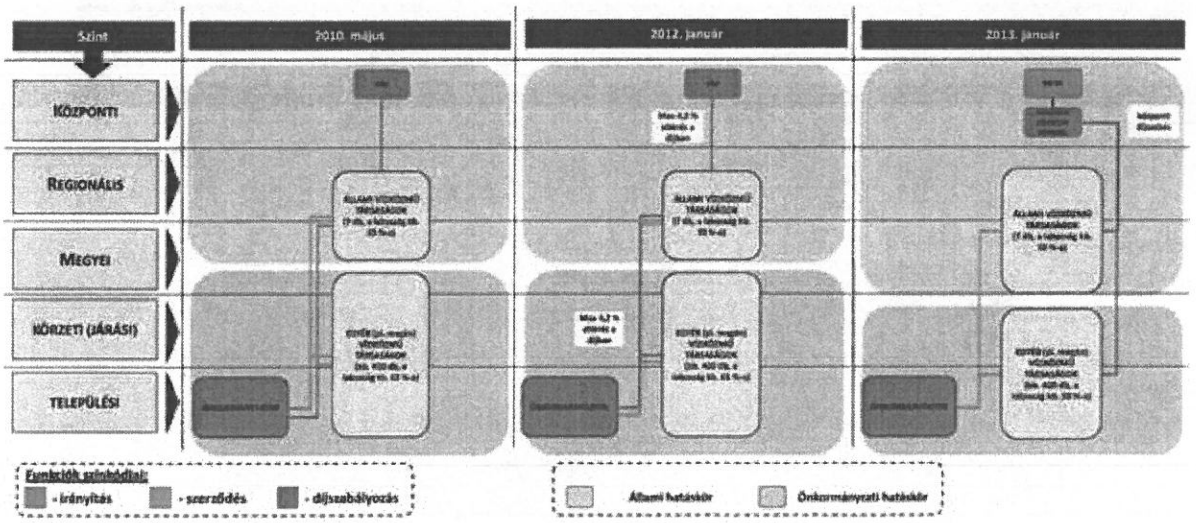
3.1.3.3. Vízkormányzás

A Kormány 2011 nyarán döntött a vízügyi és környezetvédelmi szervezet szétválasztásáról. A döntés eredményeként 2012. január 1. napjától a Belügyminisztérium felelősségi körébe tartozik az ár- és belvíz elleni védekezés, a vízminőségi kárelhárítás szervezése és a védekezés operatív irányítása. A vízügyi igazgatási szervek irányításának a belügyminiszterhez kerülésével létrehozásra került – a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság jogutódjaként – az Országos Vízügyi Főigazgatóság (a továbbiakban: OVF). Az OVF országos hatáskörű középirányítói szervként funkcionál, alárendeltségében a 12 környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság jogutódjaként felálló vízügyi igazgatósággal.

Az országot 2010 tavaszán sújtó ár- és belvíz okozta védekezési feladatok végrehajtása a Belügyminisztérium koordinációja mellett zajlott. A 12 vízügyi igazgatóság ár- és belvízi védekezési tevékenységével, valamint az azt támogató vízügyi igazgatással kapcsolatos a jövőbeli gyakorlati feladatok egységes irányítása, illetve a feladatok eredményes, magas és biztonságot nyújtó színvonalú végrehajtatása indokolta elsősorban a vízügyi igazgatás Belügyminisztériumba való integrálását.

A fenti integráció eredményeként kell értékelni azt is, hogy a közfoglalkoztatás új rendszerének kialakításával a feladatok jelentős része ezen a területen valósul meg.

Külön figyelmet indokolt fordítani a korábban a vízügy meghatározó szakmai műhelyének számító Vituki Zrt. további sorsára és az új kitörési pontokat kereső Bajai Főiskolára, amely számára a vízkormányzás fokozott hazai és ennek nyomán hagyományos külföldi piaca teremthet jó terepet.



3.1.3.4. Területfejlesztés és fejlesztéspolitika

A kormányzati szervezet átakításnak egyik legdinamikusabb része, mikor a nemzeti szintű fejlesztéspolitika és a területfejlesztés élénk kölcsönhatásban alakul át, különös figyelemmel, hogy össze kell illeszteni a három párhuzamosan, azonos szakterületen tevékenykedő hálózatot: a területi fejlesztési ügynökségek, a Széchenyi Programirodák és a megyei önkormányzatok hivatalai jelentős létszámú apparátusát, amelyek szintén a megyei fejlesztési tervek előkészítésére és végrehajtására hivatottak. Ezt egészíti ki továbbá a több szemponból hasonló fejlesztési tevékenységet gondozó leader munkacsoportok hálózata.

A területfejlesztés hazai rendszerének átalakításában jelentős szerepe volt a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény átfogó módosításának, amely gyökeresen megújította a szakterületet jellemző intézményrendszert, működést.

Az átszervezés következtében 2012. január 1-jétől:

- Megszűntek a regionális fejlesztési tanácsok, a megyei területfejlesztési tanácsok és a kistérségi fejlesztési tanácsok.
- Állami tulajdonba kerültek a regionális fejlesztési ügynökségek (nonprofit kft.-k), amelyek felett a tulajdonosi jogokat a fejlesztési miniszter gyakorolja.
- A kormányzati politikával összhangban a területfejlesztés területi szintjén jelentkező feladatokat a megyei önkormányzatok látják el.

A vonatkozó jogszabályban nevesített szereplők mellett fejlesztéspolitikai célt szolgál a Széchenyi Programiroda hálózat, valamint az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program IV. tengelyét jelentő LEADER is.

3.1.3.5. Az ETT és a határon átnyúló megyerendszer

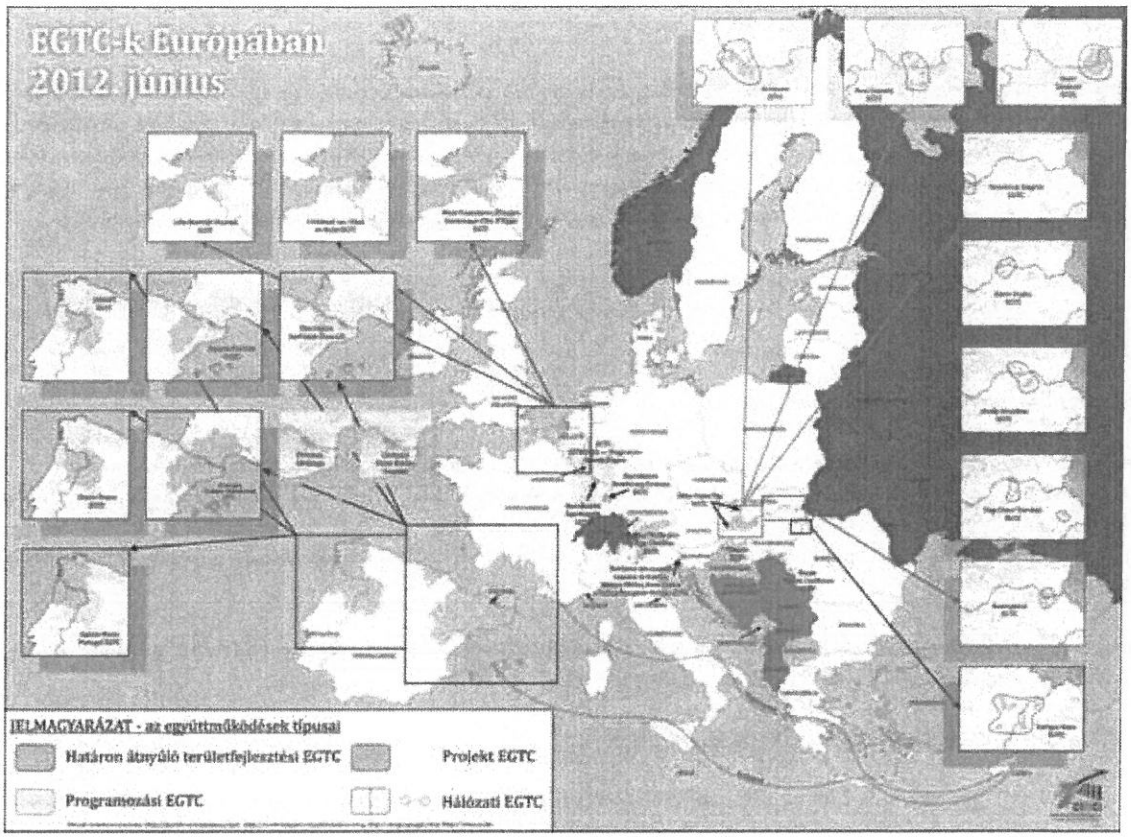
A közigazgatási látótérnek mind földrajzilag, mind hatáskörileg (fejlesztési és intézményfenntartói hatáskörök) a legszélén található a határokon átnyúló, transznacionális, valamint regionális kohéziót megerősítő Európai Területi Társulások (ETT) rendszere, amelynek európai jogi kerete magyar–lengyel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

Az európai területi társulások (ETT-k) az Európai Unió kohéziós politikájának előmozdítását elősegíteni hivatott, az 1082/2006/EK-rendelet[1] alapján létrehozott, határon átnyúló önkormányzati szervezetek, amelyek az érintett államokban önálló jogi személyiségként járhatnak el. Minden, tagjai által érintett országban saját alkalmazottakat foglalkoztathatnak, intézményeket és közcélú vállalatokat hozhatnak létre és működtethetnek határon átnyúló jelleggel. Az EU kezdeményezésének alapját az adta, hogy a határ menti források felhasználása alacsony hatékonyságú volt az Interreg közösségi kezdeményezés 1990-es bevezetése óta, melyet nagyban segíthet egy, a határtérségben elhelyezkedő közreműködő szervezet: az ETT. A kezdeményezők az ETT-ben egy olyan jogi-intézményi eszközt láttak, amely a határon átnyúló projektek és programok menedzselését, valamint az eredmények hosszú távú fenntartását képes garantálni. Már a rendelettervezet vitája során bővült az értelmezés az Interreg-programot felváltó európai területi együttműködési célkitűzés további két területére: a transznacionális és interregionális együttműködési típusokra is.

A 2012 májusáig bejegyzett 28 ETT túlnyomó többsége közvetlen határ menti önkormányzati vagy térségi-regionális együttműködésként kezdte meg a munkáját.

Magyarország élen jár az ETT alapítások és az elszigetelt határtérségek támogatása terén. Elhelyezkedése és innovatív struktúrái okán az ország stratégiai funkciót tölt be a határon átnyúló programok menedzselésében. Magyarország jelenleg 5 program Irányító Hatósági feladatait látja el (HU-SK, HU-RO, HU-SRB, HU-HR, ENPI Ukrajna részvételével). Az Európai Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat[2], hogy a programok Irányító Hatósági feladatait egy ETT-re ruházza. A tipikusan határ mentén működő fejlesztési ETT-k profilja a jövőben egy, az EU által támogatott program-menedzsmenti arculattal bővülhet, mely tovább erősítheti hazánknak a térségben betöltött szerepét.

1 *1082/2006/EK-rendelet az európai területi együttműködési csoportosulásról.* Az eredeti elnevezést (angolul: European Grouping of Territorial Cooperation, röviden: EGTC), amelyet a honosított jogszabály, a 2007. évi XCIX. törvény is átvett, a 16/2010. (XII. 15.) KIM rendelet egyszerűsítette magyarul ETT-re.
2 *ETE rendelet tervezet* – preambulum (28)



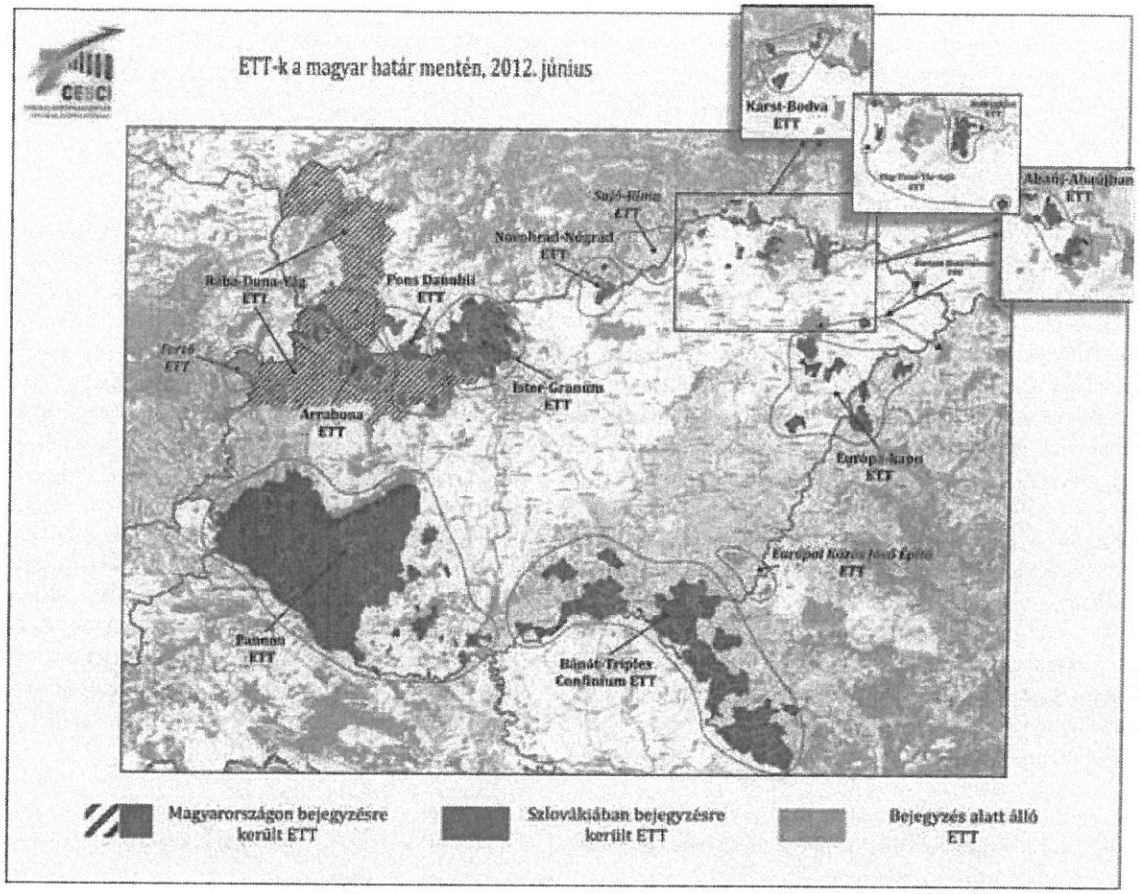
EGTC-k Európában, 2012. június

Határaink mentén jelenleg 10 magyarországi (7 a szlovák, 2 a román, 1 a szlovén határ mentén) székhelyű és 2 szlovákiai székhelyű ETT működik. 2010 nyara óta nyolc új ETT alakult, további 5 szerzett jóváhagyást és jelenleg is több ETT alapítása van folyamatban. Céljaik között a határon átnyúló turisztika, médiaszolgáltatások, munkaerő-piaci képzések, vállalkozásfejlesztés projektek nyertek támogatást, középtávú tervek között egészségügyi fejlesztések, megújuló energiahasznosítás, gazdaság-logisztika, tömegközlekedés összehangolása, agrár-innováció, helyi termékek népszerűsítése szerepel.

Lengyel székhellyel, de magyar stratégiai központtal alakul meg az első közép-európai transznacionális ETT, a CETC ETT, melynek célja a Baltikumot Adriával összekötő közlekedési folyosó kialakítása.

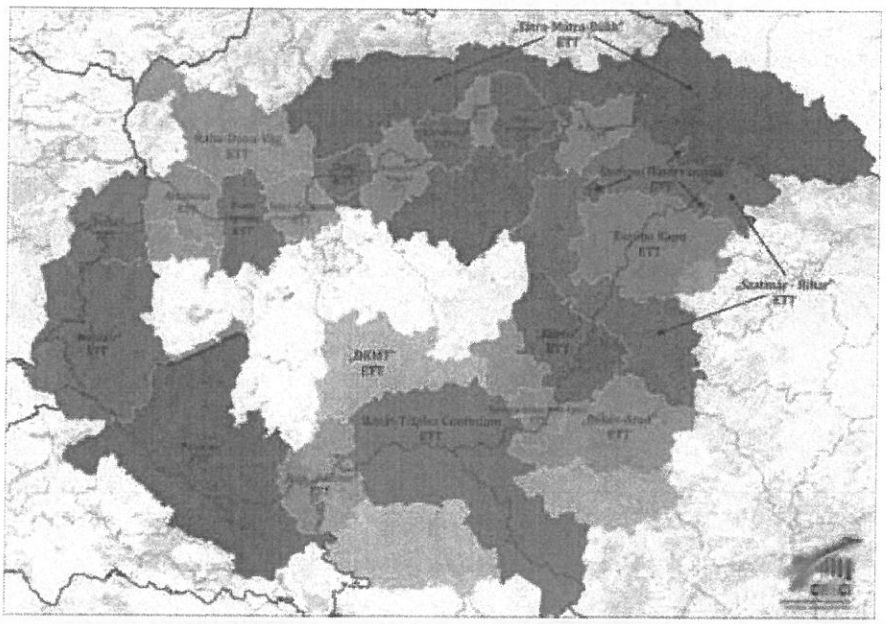
Ma az ETT-k – hasonlóan a megyékhez – az adott térség területfejlesztésében játszanak kiemelt szerepet. Az ETT-k olyan határon átnyúló intézményeket hozhatnak létre és működtethetnek, amelyek az eddig nemzetállami szuverenitás keretei között értelmezett, de az EU jogrendje révén azt ma már meghaladni képes közszolgáltatási struktúrák kialakulását eredményezik. A jelenlegi gyakorlattal szemben a 2014–2020-as időszakban kizárólagosan a valódi határon átnyúló tevékenységeket fogják támogatni a programok[3], ami kedvez az ilyen fejlesztéseket sajátos módon megvalósító ETT-knek. Tevékenységi körük bővítését javasolja az Európai Parlament EGTC rendelet módosításáról szóló javaslata, nyitást a kutatás, a vidékfejlesztés, a foglalkoztatás felé, mely területeken ugyancsak forrásnövelést hajt végre az előző időszakhoz képest.

3 *ETE-rendelet tervezet* – Preambulum (20) bekezdés.



EGTC-k a magyar határ mentén, 2012. június

Az uniós tervezetek és fentiek alapján prognosztizálható, hogy az Európai Unió Kohéziós Politikájában egyre nagyobb hangsúlyt elnyerő Európai Területi Együttműködési Programok eredményes megvalósításában az ETT-k döntő szerepet fognak játszani. Magyarország szakmai és helyzeti előnnyel indul a forrásokért. Egy-egy térség hosszú távú fejlesztését határon átnyúló jelleggel meghatározó, átfogó projektek, programok lebonyolítását menedzselhetik végig az ETT-k, ezáltal integrált turisztikai, logisztikai, egészségügyi vagy vízgazdálkodási rendszereket stb. alakítva ki.



Potenciálisan kialakítható kétszintű (helyi és megyei) ETT-hálózat a magyar határok mentén

Összegezve megállapíthatjuk, hogy az ETT-k a határ menti (ön)kormányzati együttműködéseknek továbbra is a leginnovatívabb és legígéretesebb modelljét jelentik, ennek kapcsán a szomszédságpolitika ezen a területén meg kell tartani Magyarország és a magyar települések, közösségek kezdeményező szerepét.

3.1.3.6. A katasztrófavédelmi rendszer átalakítása

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény hatálybalépésével rendszerváltás léptékű változás következett be a katasztrófavédelem, ezen belül a tűzoltóság, a polgári védelem, az iparbiztonság feladatrendszerében, ami fokozza a lakosság biztonságát, veszélyhelyzetben pedig egységessé teszi az irányítást. A szervezet tevékenységét a megelőzésben, iparbiztonsági, tűzvédelmi hatósági jogköröket gyakorolva, valamint a bekövetkezett veszélyhelyzet alkalmával a védelemirányításban, a helyszíni mentésben, továbbá a helyreállítás és az újjáépítés koordinációjában fejti ki. A három szakterület (tűzoltósági, polgári védelmi, iparbiztonsági) integrált hatáskört gyakorol, ami valamennyi szervezeti szinten megjelenik, ezzel erősítve a szakmaiságot, a feladatok egységes végrehajtását. 2012. január 1-jei hatállyal a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok a katasztrófavédelem szervezetébe integrálódtak. Annak érdekében, hogy a szervezet betöltse rendeltetését és a lehető legnagyobb hatékonysággal, feladatorientáltan működjön, szervezetkorszerűsítésre, a központi, területi és a helyi szervek átalakítására került sor. Az alaptevékenységben bekövetkező minőségi és mennyiségi változások megkövetelték a szervezeti struktúra, valamint a rendszeresített beosztások, munkakörök átvilágítását és annak eredményeként azok differenciált átalakítását. Alapvetően csökkentésre került az alacsonyabb fedezetet igénylő funkcionális terület létszáma, illetve szükségessé vált a reagálóképesség és az azonnali bevethetőség érdekében a hivatásos létszámhelyek arányának növelése. A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok önálló, kontrollálatlan, egyes esetekben pazarló gazdálkodást folytattak. Az új struktúrával megszűnik a gazdálkodás tagoltsága, egységes joggyakorlat és egységes elvek alapján a megyei igazgatóságok veszik át a gazdálkodási jogkört. A közbeszerzési, pályázati eljárások is egy kézbe – a megyei igazgatóságokhoz – kerülnek, ezzel is jelentősen növelve a költséghatékonyságot. A szervezetkorszerűsítés eredménye továbbá, hogy a helyi szinten meglévő 112 munkáltatói jogkört gyakorló vezetői beosztás 65-re csökken.

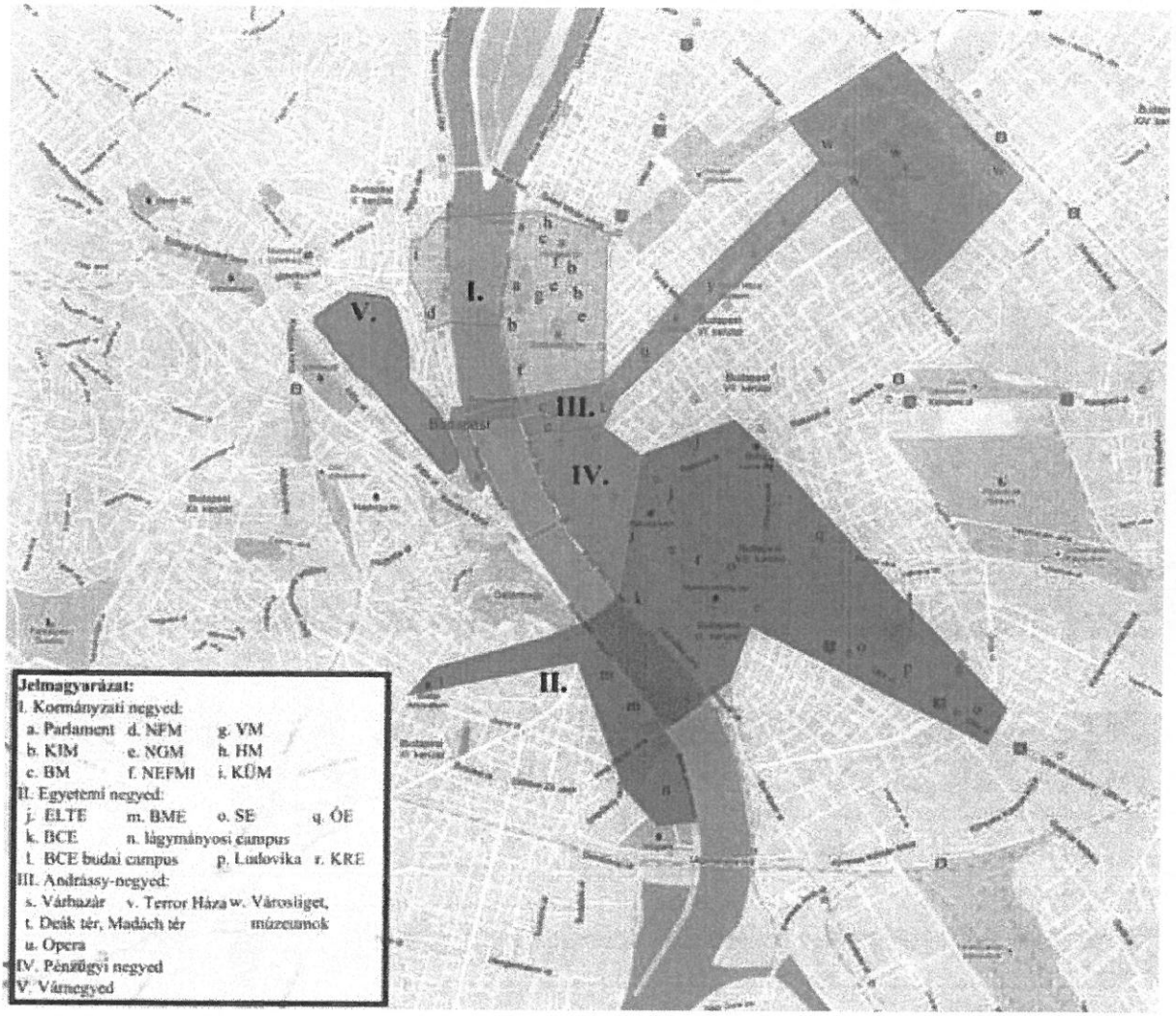
2012. januárjától jelentősen megváltozott a védelmi igazgatás rendszere is. A megyei védelmi bizottságok munkáját szakmai szempontból a katasztrófavédelem hivatásos tisztjei segítik és a 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) 25. § (4) bekezdése értelmében a megyei kormánymegbízottak vezetik.

A katasztrófák elleni védekezés során, a lakosság élet- és vagyonbiztonságának védelméhez szükség van a hivatásos szervezeten túl minél nagyobb számú önkéntesre, vagy kötelezettség alapján szolgálatot teljesítőkre is. Ennek érdekében megújultak a polgári védelmi kötelezettségen alapuló polgári védelmi szervezetek is. Országosan a köteles és önkéntes polgári védelmi szervezetbe beosztottak létszáma mintegy 102 ezer fő. Az eddig megalakult 9 megyei rendeltetésű polgári védelmi szervezetben összesen mintegy 1000 ember lát el polgári védelmi feladatokat a katasztrófák elleni védekezés egyik fontos elemeként.

3.1.4. Elégséges felszerelés, az Ereky terv állása

Az MP 11.0-ban kiemelésre került, hogy a hatékony szervezeti működésnek nem elhanyagolható feltétele a működés fizikai és informatikai infrastruktúrája. Ennek érdekében az MP 11.0-ban meghatározott keretek között történik az Ereky Terv különböző ütemeinek (1. fővárosi központi közigazgatás, 2. fővárosi háttérintézmények, 3. jóléti intézmények, 4. területi közigazgatás, 5. külföldi magyar képviseletek) végrehajtása. Az MP 11.0-ban megírtak szerint zajlik az intézmények elhelyezésének optimalizálása (bérlemények felszámolása) és adott esetben újak elhelyezése (pl. kormányzati fecskeházak, óvodák).

Az Ereky Terv budapesti végrehajtása során beazonosítottuk, hogy az egyes városrészeknek mi a szerepe a nemzet fővárosa és egyben egy európai világváros egészséges fejlődésében és mindennapi életében.



Budapest negyedei

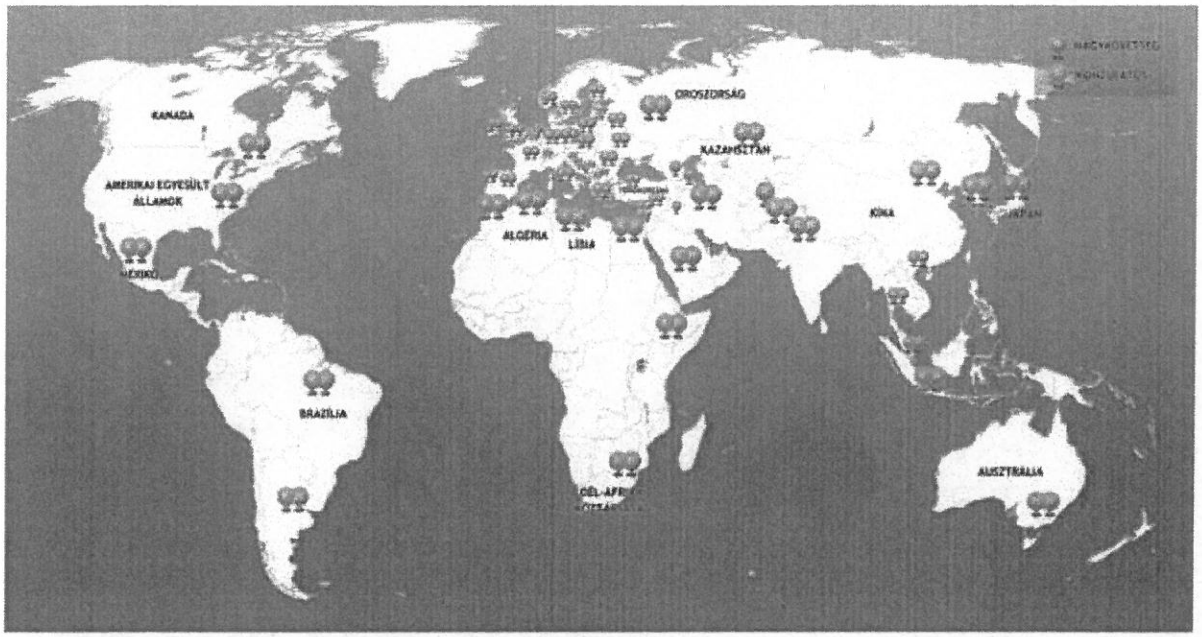
Ereky Terv 4. ütem szerint elindult vidéken az állam (ideértve az állami felsőoktatási intézményeket is) vagy önkormányzat által használt ingatlanok egységes kezelésének módszertanának kidolgozása és alkalmazása egy pilot esetében, Pécs ideális választásnak tűnik, hiszen minden tipikus gondnoksági technikai és jogi kérdés felmerül.

Felmerült igények	További működéshez nem szükséges/nem hasznosítható ingatlanok	További működéshez nem szükséges/ hasznosítható ingatlanok	Pécsi Magasházzal kapcsolatosan felmerült igények
9 ingatlanigény (4 szerv részéről)	2 ingatlan (1 szerv részéről)	27 ingatlan (2 szerv részéről)	4 szerv részéről jelentkeztek igények

Elhelyezési igény	Rendelkezésre álló állami ingatlanok
15 407 nm	21 322 nm

A pécsi Ereky mintaprojekt összesítője

A legnagyobb kihívást az Ereky Terv 5. ütemének végrehajtása jelenti. A „Magyar Köztársaság külképviseleti ingatlangazdálkodásának külügyminisztériumi ágazati programjáról" szóló előterjesztést 2002-ben tárgyalta és hagyta jóvá a Kormány. Az eltelt 10 év alatt azonban érdemi változás és fejlődés a komoly akarat hiányában és a szűkülő költségvetési lehetőségek miatt nem volt tapasztalható. A KüM külképviseleti ingatlanállományát a külképviseletek által bérelt vagy a Magyar Állam tulajdonában, a KÜM kezelésében lévő – ingatlanok teszik ki. Jelenleg 113 állomáshelyen 842 saját és bérelt ingatlan felett diszponál a Külügyminisztérium. A külföldön található állami ingatlanvagyon könyv szerinti értéke 40-50 Mrd forint körüli összeget tesz ki. A bérleményekre fordított bérleti díj kiadás évi 7-8 Mrd forint körül alakul.



Magyarország külképviseletei

Intézmények	Külföldön	
	saját	bérelt
Külügyminisztérium	102	740
Honvédelmi Minisztérium (speciális jogállás)	3	–
Magyar Turizmus Zrt.	–	14
Emberi Erőforrás Minisztérium	+	-
Balassi Intézet	15	+7
Magyar Nemzeti Múzeum	1	–
Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.	2	–
Összesen:	**127**	**801**

A használatban lévő ingatlanok megoszlása 2011. (db)

A fentiek alapján az elkészült külföldi magyar állami érdekeltségű (tulajdon, bérlet, egyéb jogcímen használt) ingatlanok teljes – azaz nem pusztán a KüM által használt ingatlanokra vonatkozó – felmérése alapján indokolt a döntés az egységes, hatékony hasznosításra, adott esetben egy önálló vagyonkezelő által, aki kellő rálátással és szakértelemmel rendelkezik a rendkívül heterogén jogi és piaci környezetben a megfelelő döntések meghozatalára, különös figyelemmel a korábbi elhibázott döntések tapasztalataira is.

3.2. Feladat

3.2.1. Az állami feladatkataszter állása 2012

A hatékony nemzeti közigazgatás megvalósításának alapfeltétele, hogy az állam, a közigazgatás naprakészen tudja, milyen feladatokat rónak rá a jogszabályok, stratégiai dokumentumok. Ezért már az MP 11.0 megjelenése előtt nekiláttunk az állami feladatkataszter elkészítéséhez. Az azóta eltelt egy év munkája során szerzett tapasztalatok alapján, az érdemi használhatóság érdekében továbbfejlesztettük, kibontottuk a feladatkataszter szerkezetét, a vállalkozás így az eredetileg tervezettnél lényegesen nagyobb lett.

3.2. Feladat

A kataszter ágazatonként, illetve alágazatonként tartalmazza valamennyi jogszabályban, közjogi szervezetszabályozó eszközben, stratégiai tervdokumentumban rögzített tartós állami feladatot, megjelölve a feladat pontos forrását (mi írja elő a feladatot), a felelős szervezetet, az együttműködő szerveket és az együttműködés formáját, valamint a feladat ellátását biztosító költségvetési sor megjelölését, a végrehajtás ütemezését, határidejét. A feladatok nagy száma miatt minden alágazat alatt 3 további szint került meghatározásra, így kellően strukturált és áttekinthető a kataszter. Az MP 11.0 munkakör-családjaihoz igazodva, a kataszter egyúttal rögzíti az egyes állami feladatok, intézkedések típusát is [vezető, tervező (mérnök), tárgyaló-koordinációs (ügyvéd), illetve végrehajtó (katona) típusba sorolva a feladatokat], ami így illesztési pont a kormánytisztviselői munkaköri rendszerrel, valamint a szervezetkataszterrel (elsősorban az egyes szervezeti egységek és azok majdani teljesítménymérése, összevetése vonatkozásában).

1. állami feladat megnevezése	**ágazat**
	alágazat
	tevékenység
	intézkedés
2. feladat felelőse	**személy**
	szervezet
3. feladat forrása	**egyéb**
	stratégiai tervdokumentum
	közjogi szervezetszabályozó eszköz
	jogszabály
4. feladat típusa	**altípus**
	típus
5. együttműködés	**együttműködés típusa**
	együttműködő szervezet
6. költségvetési hely	
7. időbeli hatály	

A feladatkataszter felépítése

A mintegy 8000 jogszabály, stratégia, szervezeti dokumentum által rögzített állami feladat az előre elkészített módszertan alapján, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem mintegy 200 hallgatójának közreműködésével került rendszerezésre. Az elkészült mintegy 90 alágazati nyilvántartást az egyes ágazatokat, alágazatokat felügyelő helyettes államtitkárságok értékelték és hagyták jóvá. A teljes kataszter mintegy 30.000 feladatot (intézkedést), és (az egyes információelemeket is figyelembe véve) kb. 250.000 adatot tartalmaz. Az már most megállapítható, hogy a korábbi, hasonló célú nyilvántartásoknál részletesebb és több információt tartalmazó kataszter jött létre, amely alapján a jövőben ütemesebben lehet tervezni mind a költségvetést, mind egyes átszervezéseket, és dönteni az egyes deregulációk hatásairól.

A folyamatos karbantartás és aktualizálás érdekében a feladatkataszter szervezetileg összekötésre kerül a Nemzeti Jogszabálytár szerkesztőségével azzal, hogy jelentős szakember-erőforrást biztosít a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és az egyes minisztériumok.

Kataszter	Tételszám	Forrás megjelölése	Együttműködők megjelölése	Frissítés
Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás tükre 1932	kb. 9.850	nincs	nincs	nincs
Államreform Bizottság 2007	kb. 4.000	nincs	nincs	nincs
Magyary Program 12.0	kb. 30.000	van	van	folyamatos

Feladatkataszterek a múltban és most

3.2.2. Dereguláció

3.2.2.1. Jogszabályi dereguláció

Az MP 11.0-ban meghirdetett módon az alábbi ábra szerint, ugyanakkor elsősorban az ezzel foglalkozó kollégák túlterheltsége okán kisebb csúszással halad a teljes magyar jogrendszert átfésülő dereguláció.

Jelentős tartalmi (szabályozás tárgya, szükséges-e egyáltalán jogi szabályozás) deregulációra törvényi szinten a 2012. őszi majd ezt követően a 2013. tavaszi ülésszakon kerülhet sor, és a 2013-as évben nyílhat mód a korábban kiadott elvek szerint a kormányrendeleti és a miniszteri rendeleti szint rendbetételére. A dereguláció szempontjából, mint igazodási pont és eszköz a feladatkataszter a következetlenségeket, egyenetlenségeket és a párhuzamosságokat könnyebben felismerhetővé teszi. Mindezek mellett azonban kifejezetten szükséges, hogy évente sor kerüljön a remélhetőleg egyre kisebb beavatkozást igénylő, jogalkotási folyamatba épített technikai deregulációra.

	1. ütem: Országgyűlési határozatok deregulációja	2. ütem: Kormányhatározatok és minisztertanácsi határozatok felülvizsgálata	3. ütem: Törvények és törvényerejű rendeletek felülvizsgálata	4. ütem: Tartalmi dereguláció első üteme	5. ütem: Tartalmi dereguláció második üteme	6. ütem: Kormányrendeletek és miniszteri rendeletek deregulációja
Darabszám	1.035 db	1.971 db	455 db	1.674 db törvény felülvizsgálata	1.674 db törvény felülvizsgálata	kb. 4.000 db
Ütemezés	Benyújtás: 2011. július Elfogadás: 2011. szeptember	Benyújtás: 2011. szeptember Elfogadás: 2011. október	Benyújtás és elfogadás: 2012. I. félév	Benyújtás és elfogadás: 2013. I. félév	Benyújtás és elfogadás: 2013. II. félév	Benyújtás és elfogadás: 2013. II. félév

Megvalósult

A dereguláció előrehaladásának menete

A deregulációhoz kapcsolódóan, azaz a könnyebb és eredményesebb jogalkalmazás érdekében a jogrendszer egyfajta méregtelenítése, salaktalanítása céljából 2012 októberétől a KIM, együttműködve a Balassi Intézettel, a kormányirodán 12 ún. nyelvőr foglalkoztatását tervezi, akik a jogszabályok érthetősége és nyelvhelyessége felett őrködnek majd, és – a fásultság elkerülése érdekében – félévenként 1-1 hónapra, kettesével kerülnek szolgálatba.

Egyfajta kimeneti mérésnek tekinthető, hogy a hatályos törvények száma – a számos új szabályozási tárgy, érdemben felvállalt feladat és nem elhanyagolható módon az EU-tagságból következő szabályozási szükséglet ellenére – egyértelműen csökkenő tendenciát mutat.

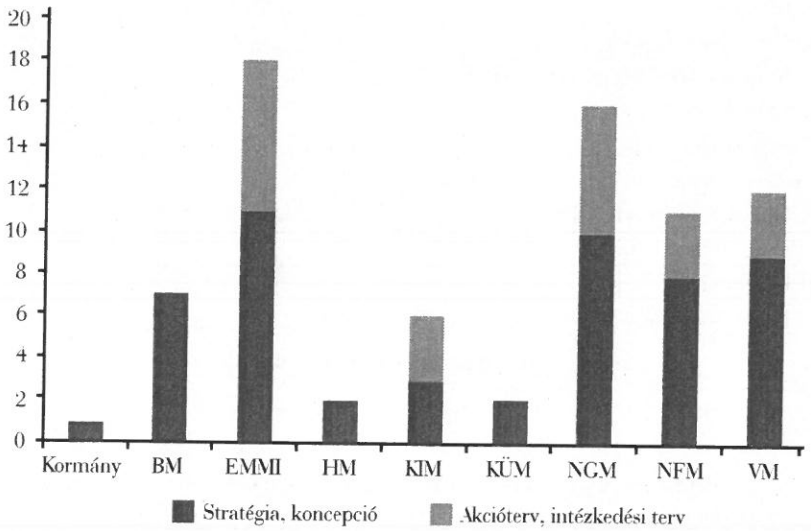
Időpont		Törvények száma	Változás aránya az előző időszakhoz képest
2010. június 1.		1674 db	
2011. június 1.		1775 db	+ 6 %
2012. június 1.		1822 db	+ 2,6 %
2012. augusztus 1.	az ún. deregulációs törvény egyes rendelkezéseinek folyamatos hatálybalépése	1449 db	- 25,7 %
2012. augusztus 17.		1341 db	- 7,5 %

Hatályos törvények számának alakulása 2010–2012. években

3.2.2.2. Stratégiai dereguláció, konszolidáció

A 2014–2020-as európai uniós költségvetési időszak felkészülés szakában vagyunk, ezért kiemelt jelentőséggel bír a tervezési képesség kiépítése és a rendelkezésre álló – következetes logikájú és életszerű – stratégiák megalkotására alkalmas erők elaprózódásának elkerülése.

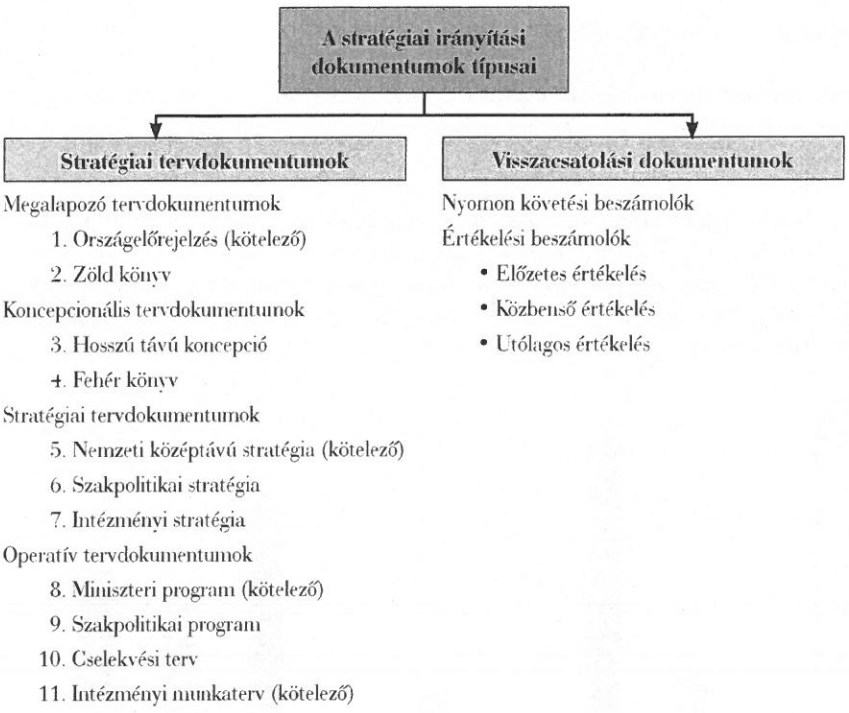
Az MP végrehajtás keretében megalkotott kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet előírja, hogy 2012. december 31-ig felül kell vizsgálni a rendelet hatálybalépésekor érvényben levő stratégiákat és programokat. A felülvizsgálat alapján megállapítható, hogy a minisztériumonkénti megoszlás megfelel a minisztériumok feladatkörének, ellenben láthatóan még alacsony arányban kerültek lebontásra stratégiák végrehajthatóságot biztosító intézkedési szintre (azaz alacsony az intézkedési tervek aránya).



Stratégiai dokumentumok száma minisztériumonként

A kormányzati stratégiai test (a corpus iurishoz hasonló módon kiépült a modern állam stratégiából, tervekből összeálló szövete, teste), hasonlatosan a jogszabályrendszerhez, felfeszül: forma- és műfajkényszer, valamint egységes elfogadási eljárásrend alakul ki. Megfogalmazásra kerültek az általános elvárások a stratégiai tervdokumentumokkal szemben az MP alapelveivel összhangban:

1. a kapcsolódó kormányzati intézkedésekkel való összhang megteremtése,
2. időbeli egymásra épülés,
3. az összkormányzati célkitűzésekhez való illeszkedés,
4. a nemzeti érdekek és nemzetpolitikai célok érvényesítése,
5. a területi és területi felzárkózási szempontok érvényesítése,
6. egyszerű és átlátható kialakítás és működtetés,
7. a nem állami szereplőknél felhalmozódott tudás és tapasztalat figyelembevétele,
8. megvalósíthatóság, megfelelő pénzügyi háttér,
9. társadalmi, gazdasági és környezeti szempontból fenntartható eredmények,
10. a szakpolitikai területek rendszerszintű egymásra épülése és a rögzített dokumentumhierarchiának történő megfelelés,
11. a célok teljesülésének mérésére alkalmas mutatók meghatározása,
12. európai uniós és nemzetközi összefüggések megjelenítése.



A stratégiai irányítási dokumentumok típusai

3.2.3. Átfogó feladatok

AZ MP 11.0-ban írtak szerint a 2010-es évek elején néhány közigazgatással szemben támasztott kiemelt elvárást mint átfogó feladatot jelenítünk meg, és az alábbiakban részletesebben kifejtjük, és néhány kiemelt példával, intézkedéssel jelezzük a feladat végrehajtási feltételeiben bekövetkező változásokat, valamint az e-közigazgatás esetében új fogalmat határozunk meg és bontunk ki elemeire.

3.2.3.1. Az elektronikus közigazgatás kiterjesztése

Az MP 11.0-ban írtak szerint továbbra sem önálló beavatkozási területnek, hanem a közigazgatás működtetés és fejlesztés eszközrendszerének, a feladat-végrehajtás hatékonyság szempontjából kiemelten fejleszthető módjának tartjuk a többi átfogó feladattal együtt az e-közigazgatást. Jó példa erre a megközelítésre, hogy a Ket. reformja során a szabályozásba beépültek az e-közigazgatást önállóan kezelő, és így az egységes jogalkalmazást kockáztató korábbi törvények (az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény, a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tértivevényről szóló 2009. évi LII. törvény). Ugyanakkor a Ket. dogmatikai megközelítése során befogadásra kerültek az informatikai eljárási elvárások, azaz meghonosításra került az eljárás során a nyilatkozati elv, a korábbi, akta alapú megközelítéssel szemben.

Az e-közigazgatás a közigazgatás-fejlesztés egyik olyan szegmense, amely szinte minden közigazgatási területen feltűnik; az egyik legnagyobb erőfeszítést az jelenti, hogy az egyes fejlesztések ne szét-, hanem inkább összehúzzák a rendszert.

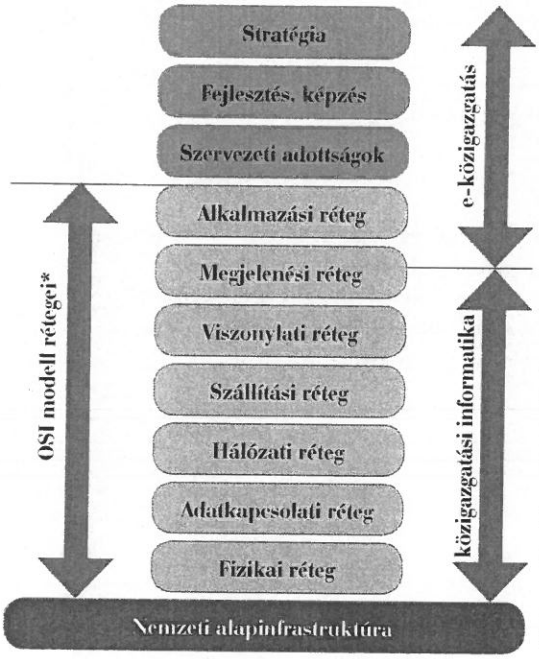
A Jó Állam Fórumra beérkező javaslatok, észrevételek e-közigazgatási vonatkozásában kiemelkedően az alábbi három állampolgári igényt jelenítették meg:

1. elektronikus – adott esetben hitelesített – ügyintézés,
2. elektronikus adatkikérési és tájékozódási lehetőség,
3. egyablakos rendszerben, kellő felhatalmazással, ellenőrzés mellett a közigazgatás teremtsen átjárást saját adatbázisai között.

Sajátos módon az e-közigazgatásnak nincs általánosan elfogadott definíciója, egyes esetekben a hálózati kapcsolatok kerülnek kiemelésre (például az EU e-közigazgatási definíciója), más jellemző esetekben az informatika által lehetővé vált hatékonyabb kommunikáció (az irányadó fogalom-meghatározás szerint öt jellemző kapcsolat: állam → ügyfél; állam → vállalkozás; állam → alkalmazott; állam → állam; ügyfél → állam). Az első megközelítés (hálózatok) a tényleges e-közigazgatás által megvalósított feladat-végrehajtásokat nem fedi le jelentős mértékben, az utóbbi esetben pedig ezen túl még feleslegesen szétvágja azt a normális folyamatot, hogy pl.: ügyfél → állam → állam → ügyfél.

3.2. Feladat

Az eltérő fogalom-meghatározások nehézzé tették egyrészt az e-közigazgatás területének lehatárolását, másrészt az egyre szélesebb körű alkalmazás ellenére a szükséges belső tagolását, amely nélkülözhetetlen a hatékony forrásfelhasználás és fejlesztés érdekében. Az EKOP (az Új Széchenyi Terv e-közigazgatási operatív programja), amely több mint 80 projekt, intézkedés keretében ezen a területen is a magyar közigazgatás versenyképességét hivatott fenntartani, 118 Mrd forint összegben irányoz elő programokat.



A közigazgatási informatika és az e-közigazgatás határai

Az MP értelmezésében a közigazgatási informatikát – ami elsősorban a közigazgatás infrastrukturális (lásd elégséges felszerelés az Ereky Terv keretében), valamint vagyoni feltételrendszer biztosítása –, és az e-közigazgatást – ami az alkalmazások és az ezzel kapcsolatos emberi képességeket fejleszti – indokolt pontosan lehatárolni, azzal együtt, hogy természetesen a két terület között folyamatos, szoros oda-vissza csatolás szükséges. Ezt követően tudjuk az alkalmazás és a hozzá kapcsoló szervezeti/eljárási/személyzeti megoldásokat a lenti nyolc területbe rendezni, amely területeken különösen fontos az egyirányú megközelítésű kormányzati fellépés.

Az e-közigazgatás alábbi beavatkozási területein hasonló az elvárás mint a Magyary Program általános + beavatkozási területén, azaz maradványmentesen lehessen minden e-közigazgatási adottságot és fejlesztést ebben a 8 halmazban torzításmentesen értelmezni.

Ebből az induktív megközelítésből fakad az MP e-közigazgatás fogalma, amely így kellő rugalmassággal is rendelkezik:

„Az e-közigazgatás a közigazgatás-fejlesztés azon törekvése – mint átfogó feladat –, hogy az egyre hatékonyabb feladat-végrehajtás érdekében alkalmazza az informatika által kínált legalkalmasabb megoldásokat."

Ezen fogalom képes magába olvasztani zavarmentesen az e-közigazgatással kapcsolatban oly sokszor emlegetett könnyebb hozzáférést, megtakarítási lehetőségeket és „környezetbarátságosságot", éppen az MP által kifejtett hatékonyságfogalom mélysége okán.

Az e-közigazgatás beavatkozási területei

* OSI modell: az Open Systems Interconnection, azaz a nyílt rendszerek összekapcsolása egy 7 rétegbe szervezett modell leírása, amely a különböző protokollok által nyújtott funkciókat egymásra épülő rétegekbe sorolja. Minden réteg csak és kizárólag az alsóbb rétegek által nyújtott funkciókra támaszkodhat, és az általa megvalósított funkciókat pedig csak felette lévő réteg számára nyújthatja.

Az alábbiakban számba vesszük az egyes e-közigazgatási beavatkozási területeken végrehajtott illetve folyamatban lévő fejlesztéseket.

1. Informatika a közigazgatás tényleges felügyelete alatt

- Adatvagyon törvény következetes végrehajtása.
- Kiszervezések visszaszervezése, belső erőforrások következetes vezénylése és rendelkezésre állása, külső függés csökkentése.
- Saját kompetenciaközpontok létrehozása, adatokkal és rendszerekkel.
- A kormánytisztviselő személyzet képességének és szakmai utánpótlásának biztosítása (ösztöndíjak, életpályamodell).
- Állami informatikai közvállalat (pl. CERT alapítványból kormányszervbe szervezése).

2. Informatikai és információbiztonság

- Fontos különválasztani, azonban információbiztonság és informatikai biztonság két egymást jelentősen metsző halmaz.
- Biztonságos elektronikus összeköttetés kiépítése (NBSZ – Nemzetbiztonsági Szakszolgálat).
- Sérülékenység-vizsgálat – hiányosságok felderítése, az NBF (Nemzeti Biztonsági Felügyelet) képességeinek megerősítése.
- IBIR (Informatikai Biztonsági Irányítási Rendszer) – folyamatok szabályozottsága, hatáskörök tisztázása.
- KKIR (Központosított Kormányzati Informatikai Rendszer) és Nemzeti Hálózatfejlesztési projektek elemei:
  - homogenizált hálózat
  - NTG (Nemzeti Távközlési Gerinchálózat)
  - egységes domain és címtár.
- Folyamatok szabályozása.

3. Informatika az iratfelhő-konszolidációban

- Elektronikus iratkezelés ügyintézői és vezetői szinten
  - egységes iratkezelés több minisztériumban, háttérintézményben, EKEIDR (KIM).
- Elektronikus aláírás
  - elektronikus levelezés, dokumentumkezelés, ügykezelés, jóváhagyások
  - átadások
  - szerződések
  - kormányzati tanúsítványszolgáltató (GOV CA).
- Elektronikus levéltár.

4. Informatika a nyilvántartások kezelésében

- Adatbázis-konszolidáció.
- Intézmények, hivatalok közötti adatcsere.
- Nyilvántartási rendszerek fejlesztése, elektronikus adatcsere: KSH, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Építésügyi hatóság, Legfőbb Ügyészség stb.

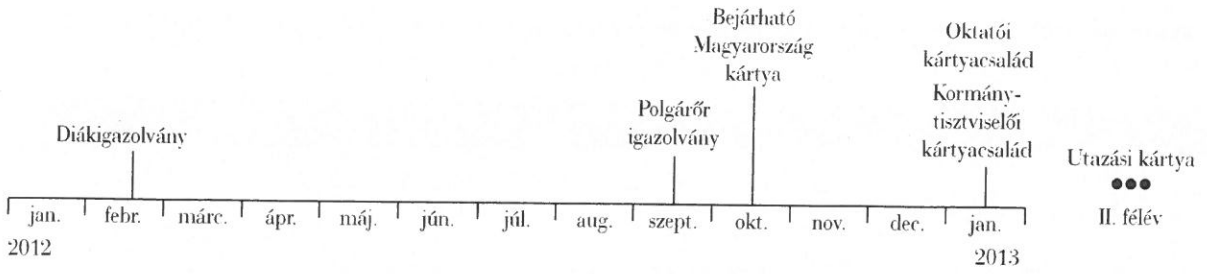
5. Informatika az ügyintézésben

- Telefonos ügyfélszolgálat megújítása (KEKKH).
- Ügyfélkapcsolat-fejlesztés (NAV).
- NJT ingyenes Nemzeti Jogszabálytár.
- IÜSZI integrált ügyfélszolgálatok interoperábilis informatikai infrastruktúrájának kialakítása (KEKKH).
- Statisztikai adatgyűjtés, hatékonyságmérés.

6. Informatika általi szolgáltatás-hozzáférés

- Teljes körű ügyfélazonosítás (KEKKH) azonosítók közötti átjárhatóságot biztosító összerendelési szolgáltatások, rendelkezési nyilvántartás-szolgáltatás kialakítása.
- NEK (Nemzeti Egységes Kártyarendszer) állami és egyéb kártyakibocsátók kompatibilis kártyatechnológiai és elfogadói környezetben magas fokú biztonságot és elektronizáltságot nyújtó logisztikai rendszerben, központilag kezelt és hitelesített adatok felhasználásával nyújtott szolgáltatása.

3.2. Feladat



NEK keretében kibocsátásra kerülő kártyák ütemezése

NEK Kormánytisztviselői kártya látványterve

7. Informatika a közigazgatás-irányításban

- KCR (Költségvetés Gazdálkodási Rendszer) teljes Kincstári nyilvántartási és folyósítási folyamatok egységes, integrált, on-line rendszere.
- KSzSzR (Kormányzati Személyügyi Szolgáltató Rendszer) 68 ezer kormánytisztviselő egységes személyügyi adatbázisa, okirati, személyügyi intézkedést támogató rendszer.
- Elektronikus kormányiroda, papírmentes vezetői ülések, mobileszköz támogatással: kormányzati hiteles, takarékos, teljes körű döntés-előkészítő rendszer.
- Önkormányzati ASP központ felállítása, helyi önkormányzati feladatellátás és belső működés támogatása.

8. Informatika a közigazgatási kommunikációban és tájékozódásban

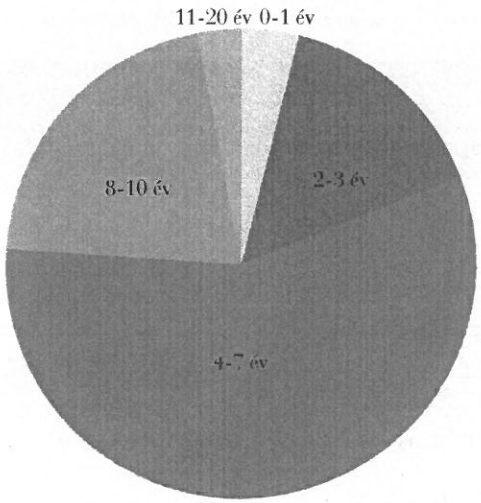
- kormany.hu – egységes megjelenésű honlap, microsite-ok.
- Jó Állam Fórum .
- Bejárható Magyarország – digitális szabadidőtérkép.
- Forum Hungaricum nyilvános terminálok.
- Ludovika Campus projekt honlap.
- Organogram, kataszterek megjelenítése.

Az Ereky Terv része az informatikai gépesítettség is; ma már a korszerű kormánytisztviselő „menetfelszerelésének" nemcsak a szoba, asztal, szék, toll, papír a része, hanem a számítógép, hálózat, e-mail cím stb. A szűkös költségvetési keretek között is ütemesen halad az informatikai szükségletek felmérése és a legkritikusabb területeken a fejlesztések végrehajtása, annak az elvnek a figyelembevételével, hogy az adott feladathoz kell hozzárendelni az IT infrastruktúrát, nem pedig fordítva.

Az alábbi ábra nemcsak a szerverkonszolidációt, koncentráció szükségességét, hanem a hardverek aránylagos elavultságát is mutatja.

0-1 év	2-3 év	4-7 év	8-10 év	11-20 év
48	173	663	243	33

Forrás: 2011. év IT konszolidációs felmérés



A szerverek kor szerinti megoszlása

3.2.3.2. Az adminisztratív terhek csökkentése

E témával a 3.3 Eljárás fejezetben foglalkozunk részletesen, hiszen az adminisztratív terhek szorzatként is leírhatóak, azaz az állam mivel és hogyan foglalkozik. A „mivel"-re ad választ a Magyary Program egyszerűsítési része, a „hogyan"-ra meg elsősorban a hatékony szervezetirányítás és személyzeti politika. Ugyanakkor fenntartjuk és követjük az MP 11.0-ben írtakat, miszerint az állam kiszámítható, tisztességes működés érdekében nem pusztán erkölcsi, igazságossági alapon köteles fellépni, hanem mert a szabály- és szószegések kiiktatása a rendszerből alapvetően az állam feladata és költsége. Az ezzel összefüggésben tett és tervezett legjelentősebb lépéseket a Moór Gyula Programmal kapcsolatos illesztés kapcsán számba vettük (felszámolási és végrehajtási eljárás, 2.3 fejezet).

3.2.3.3. Az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód biztosítása

A Magyary Program 11.0. megállapítja, hogy az esélyegyenlőség érvényre juttatása során a közigazgatás az össztársadalmi, 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.

A Kormány elkötelezett az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód egymással összefüggő alapelveinek a közigazgatás egészét érintő és tényleges érvényesítése iránt. Ennek alátámasztására az MP 12.0-ban két példát – egy intézményit és egy eljárásit – emelünk ki. Az Országgyűlés 2011. december 5. napi ülésén elfogadta a 2011. évi CLXXIV. törvényt, amely a korábban központi hivatalként megszervezett Egyenlő Bánásmód Hatóság részére autonóm jogállást biztosított. A szervezet ezzel közvetlenül az Országgyűlés irányítása alá került, függetlenedve a vizsgálatainak is tárgyát képező kormányzati igazgatási intézményrendszertől. A hatóság közigazgatással kapcsolatos ügyeinek kimutatását az alábbi táblázat mutatja.

	Összesen	Helyi és kisebbségi önkormányzat, ezek szervei	Hatósági jogkört gyakorló szervezetek	Fegyveres erők és rendvédelmi szervek	Egyéb költségvetési szervek		
					bíróság	minisztérium, központi közig. szerv	egyéb (oktatási intézmény, közigazg. szerv)
2010. év							
jogsértés	9	6	–	–	–	2	1
egyezség	6	+	–	–	–	–	2
elutasító határozat	56	35	3	9	2	3	+
2010. év összes	71	+5	3	9	2	5	7
2011. év							
jogsértés	16	13	–	–	1	1	1
egyezség	15	15	–	–	–	–	–
elutasító határozat	+1	28	5	+	–	2	2
2011. év összes	72	56	5	+	1	3	3
2012. 01. 01.–06. 19.							
jogsértés	4	3	–	–	–	1	–
egyezség	2	1	–	1	–	–	–
elutasító határozat	7	6	–	–	–	1	–
2012. év összes	13	10	–	1	–	2	–

Az EBH döntési statisztikája

Megfontolandó az ágazati jogszabály (az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény) integrálása a KET-be, mert azt a törekvést, hogy ne csak egy szűk szakértői réteg foglalkozzon ezzel a témával, hanem a teljes állomány napi magatartását és viszonyulását határozza meg, ez a jogalkotási megközelítés valószínűleg jobban szolgálná.

A települési önkormányzat az államháztartás alrendszereiből, az európai uniós forrásokból, illetve a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton odaítélt támogatásban csak akkor részesülhet, ha az e törvény rendelkezéseinek megfelelő, hatályos helyi esélyegyenlőségi programmal rendelkezik. A helyi esélyegyenlőségi programban helyzetelemzést kell készíteni a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok – különös tekintettel a nők, a mélyszegénységben élők, romák, a fogyatékkal élő személyek, valamint a gyermekek és idősek csoportjára – oktatási, lakhatási, foglalkoztatási, egészségügyi és szociális helyzetéről, illetve a helyzetelemzésen alapuló intézkedési tervben meg kell határozni a helyzetelemzés során feltárt problémák komplex kezelése érdekében szükséges intézkedéseket. Fontos a 2011-ben végrehajtott azon hangsúlyváltozás, hogy ezeket a terveket és a végrehajtást a korábbi elképzeléshez képest közelebb vittük a tényleges közigazgatási alapműködéshez, és nem elsősorban külső erők bevonásával, hanem a közigazgatási állomány képzésével kerül megvalósításra.

3.2.3.4. Elszámoltathatóság – korrupcióellenes program

A Kormány 2012. március 28-án fogadta el és április 6-án tette közzé a korrupció-megelőzési programot [1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról]. A Kormány a Korrupció Megelőzési Program elfogadásával új irányt szab a korrupció elleni fellépésnek azzal, hogy a jövőben a hangsúly a megelőzésre kerül. A 2 év alatt megvalósítandó program főbb elemei a következők:

a) A megelőzés akkor lehet sikeres, ha az a szervezeti működés szintjén is megjelenik. Ennek érdekében az államigazgatási szervek körében fokozatosan bevezetjük az integritásirányítás több eszközét. Így például a szervezetekben rendszeresen elemzik majd a korrupciós kockázatokat, és külön felelőst jelölnek meg a korrupció kezelésével kapcsolatos feladatok ellátására.

b) A közigazgatási szervek működésében a jövőben hangsúlyosabban kell megjeleníteni az etikai elveknek való megfelelést. Ennek a kiindulási pontja az egyes közszolgálati hivatásrendekre vonatkozó közös etikai szabályok rögzítése egy Etikai Kódexben, amit az egyes hivatásrendek részletes kódexekben tudnak szükség szerint kifejteni.

c) Az etikai normák sérelmét, illetve a korrupciógyanús esetek bejelentését lehetővé tevő rendszert építünk ki, ami egyben biztosítani fogja a bejelentők valós védelmét is.

d) 2012 őszén bevezetjük a Kormány által tárgyalandó nagyobb léptékű jogszabálytervezetek lehetséges korrupciós hatásainak a mérését biztosító hatásvizsgálatot.

e) A korábbi végrehajthatatlan lobbiszabályozás helyébe új, az érdekartikulációs személyek és képviselők tisztviselői fogadására irányuló szabályozást készítünk.

f) Szorosabbra fogjuk a korrupció megelőzésében érintett állami szervek közötti együttműködést részint kétoldalú megállapodásokon, részint együttes cselekvéseken keresztül.

g) Mivel a közigazgatási korrupció nem függetleníthető a társadalom általános korrupciós jelenségekhez való hozzáállásától, így célcsoportok szerint differenciált társadalmi tájékoztató kampányokat indítunk a különböző társadalmi és gazdasági partnerekkel közösen. E mellett a Nemzeti Alaptantervbe integráljuk a korrupcióval szembeni ellenállás értékét és magatartásformáit.

3.2.3.5. Kezdeményező kommunikáció

3.2.3.5.1. Konzultációk

A kezdeményező kommunikáció a nemzeti együttműködés rendszerében a rendszeres és széles körű konzultációs rendszer az állampolgárok mind szélesebb körével, vállalkozók, az érintettek mind szélesebb körével.

Címe	Tárgya	Ideje	Válaszadók száma
Alkotmányozással kapcsolatos nemzeti konzultáció	Az új alkotmányozással kapcsolatban megküldött kérdőívek feldolgozása	2011. 03. hó és 04. hó	924. 376 db
Szociális kérdésekkel kapcsolatos nemzeti konzultáció	A szociális kérdésekkel kapcsolatban megküldött kérdőívek feldolgozása	2011. 05. hó 06. hó.	1.143. 308 db
Gazdasági kérdésekkel kapcsolatos nemzeti konzultáció	A gazdasági kérdésekkel kapcsolatban megküldött kérdőívek feldolgozása	2012. 07. hó és 08. hó	693. 927 db (08.24.-i adat)

A nemzeti konzultációk

A három Nemzeti Konzultáció mellett két minisztériumi szintű, jelentősebb, a közigazgatás működését tárgyaló konzultációs program került megrendezésre.

A Nemzetgazdasági Minisztérium szervezésében az „Egyszerű állam konzultáció", ahol a konzultációsorozat során 34 rendezvényen, 1500 vállalkozó és 28 vállalkozói szervezet segítségével megalapozták az Egyszerű Állam Programot.

Magyarországon egyedülálló kezdeményezésként indult el a KIM szervezésében 2012. január 31-én a Jó Állam Fórum, ahol az állampolgárok internetes felületen keresztül 30 kategóriában szabadon fogalmazhatták meg javaslataikat. Az angol minta alapján életre hívott Fórumot az állampolgárok részéről nagy érdeklődés övezte, amit az a tény is bizonyít, hogy több mint 3000 felvetés került megfogalmazásra, a javaslatok közel egyharmada pedig a honlap működésének első hetében született. A felvetések legnagyobb hányada az adó- és pénzügypolitika, az egészségügy, az oktatás és a szociális kérdések, család-és ifjúságpolitika, nyugdíj kategóriában került megfogalmazásra. Újszerű a kezdeményezés abban a tekintetben is, hogy az állampolgári felvetések összegyűjtését követően a szaktárcák minden javaslatot, azok megvalósítási lehetőségeit szakmai szempontból értékelték. Az értékelés eredményével kapcsolatban több általános tapasztalat is megállapítható. Egyfelől elmondható, hogy az állampolgári felvetések nagy része olyan javaslatot tartalmaz, amelyek az elmúlt két évben elfogadott jogszabályokban már szabályozott, illetve az idei jogszabályalkotás keretében megvalósítani tervezett jogintézmények bevezetését, szerepük, haté-

konyságuk növelését nevesítette. A Jó Állam Fórum ezen tapasztalata bizonyítéka annak, hogy a jogalkotás alapvetően jó úton jár, és az állampolgárok számára segítséget és támaszt nyújtó állam és közigazgatás kialakítását szolgáló döntések kerülnek megfogalmazásra. Másfelől a Jó Állam Fórumban felvetett javaslatok azt sugallják, hogy az állampolgárok az esetek egy részében még sokszor nem ismerik az Alaptörvény által meghatározott közjogi berendezkedést, nincsenek tisztában az egyes állami szervek alkotmányos rendeltetésével, és kritika tárgyává teszik Magyarország jogalkotásának az Európai Unió és a nemzetközi szervek és egyezmények általi meghatározottságát. Így a javaslatokon túl járulékos tapasztalata a Jó Állam Fórumnak, hogy a jövőben még nagyobb hangsúlyt kell helyeznünk arra, hogy a lakosság megismerje és értse Magyarország nemzetközi jogszabályi környezetét, és új állami berendezkedését.

A Jó Állam Fórum statisztikája:

A beérkezett felvetések száma április 1. 00.00-ig:

- összes hozzászólás száma: 3820 db, ebből:
  - nem publikált bejegyzések: 717 db
  - **= összes publikált felvetés száma: 3103 db.**
- Regisztrált felhasználók száma: 797 fő.

3.2.3.5.2. Egyedi megoldások

Az alábbiakban három olyan egyedi, jelentős mértékben a kommunikációs helyzetet érintő beavatkozást említünk, ahol kormányzat – nem fogadva el egy adott vonatkozásban az országra, a nemzetre nézve kedvezőtlen megítélést, hozzáállást vagy annak veszélyét –, újszerűen közelítette meg a kérdést és kezdeményezően lépett fel.

Forum Hungaricum Program FORUM HUNGARICUM

1927-ben Klebelsberg Kunó vallás- és közoktatásügyi miniszter kezdeményezésére többek között azért hozták létre jelentős erőfeszítések árán Európa nagyvárosaiban a Collegium Hungaricumok hálózatát, hogy a magyar tudományos tehetségek jelenlétével bizonyítsák: a magyar kultúrnemzet és alkotóereje tisztelhető és szerethető. Akkor egy-egy város és ország közvéleményét néhány száz meghatározó, vezető értelmiségi, közéleti ember elérésével hathatósan lehetett ennek érdekében alakítani. 85 évvel később indult el a Collegium Hungaricumok és Kulturális Intézetek hálózatára, valamint magyarországi kiemelt helyszínekre építve a Forum Hungaricum Program. A Program célja, hogy a XXI. század logikája szerint más frekvencián is sugározzuk, hogy tényszerűen a magyar nyelvében, hagyományaiban, kultúrájában és talán mentalitásában is egyedi és kívülről nehezebben megérthető nemzet, így aki csak és kizárólag egyfajta megoldásban, fogalmi keretben tud gondolkodni, az kritikával illetheti, amit itt tapasztal (például a magyar közjogi megoldásokat), és az országképet rontó megszólaló lesz. De alapjaiban változik a hozzáállás, ha felmutatásra kerül ismét a tehetség és az alkotóerő, a különlegesség, ami korunk egyik fő értékmérője. Ennek érdekében állami támogatással és szervezéssel nyolc „sportágban" (étel, ital, zene, tánc, viselet, dolgok, szokások, egészség) mutatunk fel magyar teljesítményeket, alkotó személyeket. A Forum Hungaricum programban négy ismérvvel kell rendelkeznie a műnek: magyar hagyományból fakad, újszerű megoldás, fiatal alkotó és értékesíthető, azaz gazdaságilag is értelmezhető. A Forum Hungaricum Programra az első teljes értékű példa a „Gombold Újra! Divat a magyar!" viseleti pályázat és annak induló nemzetközi bemutatása.

Antiszemitizmus monitoring

A rendszerváltás óta – különösen jobboldali kormányok idején – rendszeresen külföldi kritika tárgya, hogy Magyarországon erősödik az antiszemitizmus és az állami beavatkozások elégtelenek ezzel a jelenséggel szemben. Külön tanulmány terjedelmét adná, hogy ez mennyiben és miért nem helytálló, de tényszerűen jelentős kormányzati kommunikációs és diplomácia erőforrásokat köt le az ezzel kapcsolatos, zömében sajnos defenzív érvelés. Fontos tehát egy lépéssel a dolgok mögé lépni, és megnézni, ki, mit és milyen módon mér és értékel, mielőtt az így-úgy kapott eredményt bárki magyarázná. És a tapasztalat az, hogy sem a mérés tárgya (jelenségek, állampolgári attitűd, és az ezzel kapcsolatos állami, kormányzati reakciók) nem teljes és pontos, a mérés módszere pedig nem megfelelő és sok szempontból hibás. Főleg az elmúlt években kialakult kommunikációs helyzetben erős parancs, hogy legyen ezért ezzel kapcsolatban hiteles, azaz kellően független és tudományosan igényes mérés, ami mentén

érdemben és felelősséggel, más országokkal történő összevetést is látótérbe vonó vitát lehet folytatni, és ennek nyomán a magyar kormányzati erőfeszítések és eredmények okán alappal offenzívába fordulni, a még fennálló hibákat ténylegesen javítani. Ennek lesz kerete a 2012 nyarán bejelentett saját antiszemitizmus monitoring rendszer.

Bejárható Magyarország Program

Aki szenvedélyes szeretettel a természetet járja, gyakran az államot, a maga szabályaival inkább gyarló, bosszantó akadálynak érzi és nem elsősorban segítséget vár tőle. Ugyanakkor jól látható módon Magyarországot földrajzi, (köz)biztonsági és ingatlanhasználati viszonyai különösen képessé teszik arra, hogy meghatározott szabadtéri sportok tekintetében az egyik legnagyobb vonzerő és lehetőség a szabad barangolás, nagy térségek korlátozásmentes, élvezhető, szakaszolható bejárásának lehetősége biztosítva legyen. A „Bejárható Magyarország" programja ebből, és abból a felismerésből fakad, hogy 5 járásmód esetében a fent írt lehetőség kiaknázáshoz szükséges fejlesztések azonos szerkezetben, ezért igen hatékonyan valósíthatóak meg. Az öt számba vett járásmód: gyalog, kerékpárral, lóval, vitorlással, túrakenuval. Ehhez képest a kormány kellő távolságtartással, de szervezéssel (az állami közlekedési és turisztikai cégek szerepvállalása), jogszabályalkotással (erdőtörvény, NAT) és célzott forrásokkal, infrastrukturális fejlesztésekkel – és a lovaglás, valamint a gyalogos és kerékpáros fejlesztések esetében miniszterelnöki megbízottak kinevezésével – támogatja, hogy Magyarország egyre jobb bejárhatósága a több százezer honfitársunk számára okozzon egyre nagyobb örömöt, és emellett a turizmus, az érintett iparágak (hajós-, lovas-klaszter) is jelentős erőforrást találjanak ebben a programban és új megközelítésben.

3.3. Eljárás

A Magyary Program négy beavatkozási területe közül a leggyengébb eredményeket az eljárások területén lehet felmutatni a hatékonyság elemei közül a gazdaságosság és hatásosság vonatkozásában. Ennek egyik oka, hogy az egyszerűsítés és gyorsítás érdekében tett intézkedések most mennek át a gyakorlatba, másrészt, jól látható módon van ok-okozati, így sorrendi összefüggés az egyes beavatkozási területek között, azaz a szükséges minimális szervezettel, elkötelezett személyzettel és szálkásan pontosított feladatot lehet a leggyorsabb eljárásban megvalósítani. Ezért a többi beavatkozási területen elért eredmények is előfeltételei, hogy egyre jobb eljárásai legyenek a magyar közigazgatásnak.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a hatékonyság egy másik elemében, a felügyelhetőségben jelentős előrelépések történtek, mind az adatvagyon törvény, mind az egyes törvényességi felügyeleti és ellenőrzési hatásköröket leíró jogszabályváltozások által, azaz az eljárások a korábbiakhoz képest lényegesen jobban fejleszthetőek, megragadhatóak, jó értelemben kézben vannak, ami természetesen nem jelenti az egyes eljárási garanciák gyengítését.

A hagyományos közigazgatási és a vállalati szervezetirányítási kultúra találkozása, a lineáris (zárt és állandó hierarchiában, egy közvetlen főnök) és a mátrix (adott feladat-végrehajtás megvalósítása során különböző hierarchikus kapcsolatok, több közvetlen főnök) eljárási működés hangsúlykülönbségeiben is leírható. Az elmúlt időszakban a magyar közigazgatásban többek között azért nem lehetett sikeresen bevezetni a mátrix szervezeti működését, mert több olyan helyen is erőltették, ahol nem ez az alkalmas megoldás, másrészt nem kezelték, hogy fenn kell tartani a közigazgatási hierarchia állékonyságát. Az MP keretében bevezetésre kerülő eljárási fejlesztések során okultunk ezekből a hibákból, és mint egyfajta kulcskészletből rendre szánba vesszük, hogy az adott feladat végrehajtása során, a szervezeti és személyzeti adottságokhoz illeszkedve a hatékonysági ismérvek szerint melyik a legmegfelelőbb eszköz, és ehhez képest keressük (kifejezetten az ipari megoldások között is) és értékeljük a lineáris és a mátrix megoldásokat.

Szokás a szervezetek eljárásai, folyamatai meghatározása és fejlesztése során különbséget tenni ún. külső és belső folyamatok között. Van is ennek értelme, hiszen így lehet szépen szétszálazni például a szervezeti/feladatbeli/személyzeti adottságokat, ugyanakkor komoly veszély, hogy a belső-külső eljárás határán a folyamat megdöccen, elakad, az egész mérhetősége, integrált fejlesztése nem lesz lehetséges. Különösen igaz ez azoknál a folyamatoknál, ahol az ügy többször átlépi a külső-belső határt. Ezért az MP 12.0-ben az alábbiakban olyan beavatkozásokat veszünk sorra, amik azt is szolgálják, hogy a külső-belső eljárások egyre inkább szorosabbra legyenek húzva.

3.3.1. A lineáris (nyílegyenes) és mátrix(köríves) eljárások fejlesztése

Az egyes igazgatási szervek működése tekintetében két típusú működést különíthetünk el:

– egyfelől a jogszabállyal az adott szervezet hatáskörébe utalt szakmai feladatok ellátását (pl.: hatósági ügyek ellátása, vagyonkezelés, alapfenntartás, kodifikáció, koordináció);

– másfelől pedig az adott szerv intézményi, funkcionális működését (pl.: személyügyi eljárások, gazdasági-pénzügyi folyamatok, különösen kötelezettségvállalás, belső ellenőrzés, iratkezelés stb.).

A közigazgatási szervek belső működésének nehézségeit kiválóan illusztrálja a kötelezettségvállalások előkészítése. Alapvetően megállapítható, hogy az egyes feladatok megtervezése azt igényli, hogy a kötelezettségvállalások a tárgyévben főszabály szerint a lehető leghamarabb lekötésre kerüljenek a felhasználás megfelelő ütemezése érdekében. Ez alól természetesen kivételek az 1/4 vagy 1/12 -es ütemezésű, elsősorban normatív támogatások.

A lekötések vonatkozásában releváns kimutatást a következő táblázat foglalja össze, ami több esetben sajnos az éves értékek összevetése során lassulást mutat.

		Teljesítés/aktuális előirányzat, % előző kormányzati ciklus	Teljesítés/aktuális előirányzat, %, 2011	Teljesítés/aktuális előirányzat, %, 2012
I.	Országgyűlés	28,6	31,9	28,1
II.	Köztársasági Elnökség	31,7	42,6	44,8
III.	Alkotmánybíróság	30,4	32,0	29,8
IV.	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala	30,7	23,8	41,3
V.	Állami Számvevőszék	30,5	28,4	32,0
VI.	Bíróságok	36,2	33,5	32,2
VIII.	Magyar Köztársaság Ügyészsége	30,3	28,2	28,7
X.	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	25,6	33,1	37,6
XI.	Miniszterelnökség	–	9,1	17,7
XII.	Vidékfejlesztési Minisztérium	38,6	44,3	34,4
XIII.	Honvédelmi Minisztérium	38,6	37,2	37,2
XIV.	Belügyminisztérium	37,9	37,1	33,9
XV.	Nemzetgazdasági Minisztérium	17,5	54,3	34,6
XVI.	Nemzeti Adó és Vámhivatal	39,8	32,3	29,9
XVII.	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	20,3	24,3	19,9
XVIII.	Külügyminisztérium	29,2	37,1	38,4
XIX.	Uniós Fejlesztések	28,8	26,1	15,0
XX.	Emberi Erőforrás Minisztériuma	36,0	33,1	27,0
XXX.	Gazdasági Versenyhivatal	40,1	37,7	22,1
XXXI.	Központi Statisztikai Hivatal	25,3	14,4	34,1
XXXIII.	Magyar Tudományos Akadémia	32,8	31,8	28,1
XXXIV.	Magyar Művészeti Akadémia	–	–	4,5
Összesen		**34,0**	**32,2**	**25,7**

III. AZ MP 12.0 MŰKÖDÉSE – BEAVATKOZÁSI TERÜLETEK

Egy szervezet hatékony működésének elengedhetetlen – de nem elégséges – feltétele, hogy annak belső működési folyamatai, eljárásai egyszerűek, átláthatóak, jól szervezettek legyenek. Ezért pilot jelleggel, a folyamatszervezés legismertebb módszertanai alapján felülvizsgálatra került nyolc kiemelkedően gyakori (egy minisztérium aktaforgalmának meghatározó részét lefedő) és minden típuselemet tartalmazó folyamat a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, úgy mint:

1. Személyzeti belépés,
2. Szerződéskötés nettó 8 M Ft értékhatár alatt,
3. Szerződéskötés közbeszerzési eljárás eredményeként,
4. Belső szignálás és kiadmányozás megkeresésre,
5. Fejezeti kezelésű előirányzatból két pályázat kiírásának vizsgálata a fejezeti kezelési sortól a megjelenésig,
6. Teljesítésigazolás befogadása, pénzügyi kifizetés,
7. Ket. kiadmányozás első fokon és másodfokon (kormányhivatalban),
8. Projekt menedzsment folyamata.

A kipróbált módszertanok alapvetően nem a közigazgatás sajátosságaihoz lettek kitalálva, azonban megfelelő fejlesztéssel (kiemelten fontos az egyszerűsítés, magyarosítás és a jogszabályi fogalmakhoz, dogmatikához illesztés) átalakíthatók és eredményesen alkalmazhatók ebben a szervezeti környezetben is. Alkalmazásukkal elérhető, hogy jól definiált, sztenderdizált, mérhető folyamatok legyenek a közigazgatásban.

A vizsgált eljárások és módszertanok közül a közigazgatás igényeit a tapasztalatok szerint leginkább a LEAN és BPR módszertanok képesek kiszolgálni. Segítségükkel a jelenlegi folyamatok a már rendelkezésre álló adatoknak köszönhetően feltérképezhetőek, a problémás területek beazonosíthatóak, amelyekre a módszertanok konkrét megoldásokat is kínálnak.

A LEAN módszertan segítségével kiszűrhetőek a nem értékteremtő lépések egy folyamatból (pl.: állásidő, felesleges lépések), amelynek eredményeként az átalakított folyamat már teljes egészében értékteremtő tevékenységekből fog állni. A BPR módszertan segítségével pedig a még nem létező vagy a nagyon kezdeti stádiumban lévő folyamatokat lehet kidolgozni, fejleszteni, annak érdekében, hogy egyáltalán kezelhetőek, gyorsíthatóak legyenek.

Ezen pilot vizsgálat során beavatkozást igénylő gyengeségként jött elő, amit általános éllel is érdemes megfogalmazni:

1. a szabályzatban leírt és a ténylegesen végrehajtott eljárások közötti különbség, ami elsősorban felesleges túlbonyolítások, többlet elvárások, kontrollok, valamint a belső határidők be nem tartásában érhető tetten,
2. az egész folyamatot, a lényeget és a célszerűséget, adott esetben a védett jogi érdeket tisztán felfogni képes látásmód gyengesége.

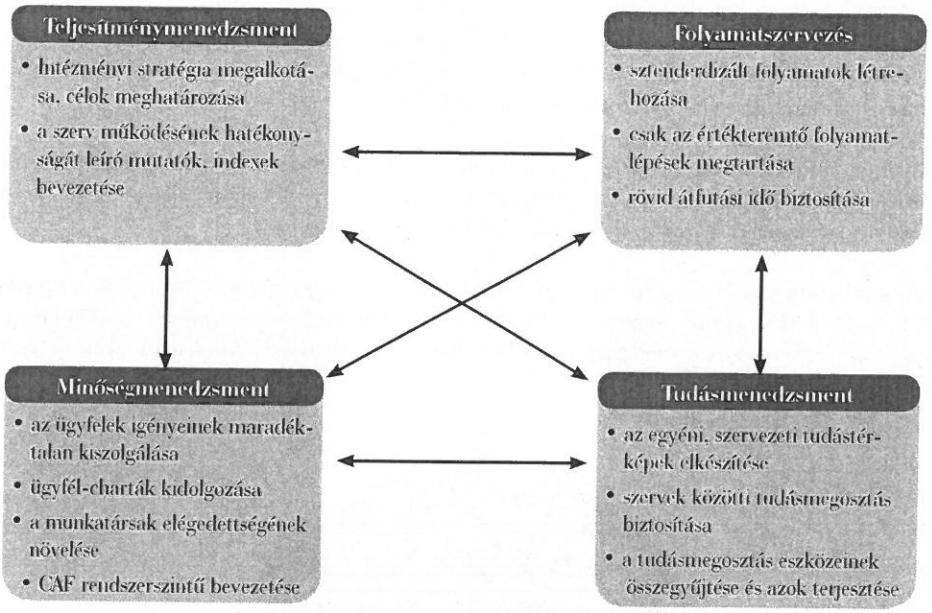
A fentiek alapján különösebb adminisztratív előjáték nélkül neki lehet látni egyrészt a szabályozások a magasabb jogszabály által megfogalmazott elvárás- és élet-közeli átírásnak, másrészt a számonkérési, teljesítménymérési rendszer átalakításának, harmadrészt a közreműködő személyi állomány képzésének és az ügyfelek jobb felvilágosításának, negyedrészt a szükséges összekapcsolási, e-közigazgatási alkalmazások kiépítésének.

A fenti tapasztalatok minél gyorsabb átültetése érdekében a megfelelő ÁROP és EKOP programokba ezek az új elemek beépültek, és elvárás, hogy lehető leggyorsabban áthassák magyar közigazgatás szervezeteinek és eljárásainak mind szélesebb körét.

Az eljárások megújításának egyik általánosan alkalmazható módja a folyamatszervezés, azonban önmagában ez nem old meg minden kérdést. Intézményi célok, adatok, mutatók nélkül nem lehet kiépíteni, fejleszteni a folyamatokat. Ebből adódóan a folyamatszervezés mellett szükség van több olyan eszköz alkalmazására, amelyek képesek annak céljait több oldalról támogatni. Főleg olyan esetben, ahol vagy a feladat egyedi jellege szüli az új rendet, vagy az összetettsége kellő gyorsasággal a lineáris eljárás helyett mátrix megközelítést igényel.

A Magyary Program végrehajtása során a klasszikus, hagyományos szervezet-fejlesztési eszköz-tagolást is alkalmazzuk, az egyes megoldásokat mérjük-értékeljük. Nincs ok titkolni, az alábbi felosztás konkurense, versenytársa a Magyary Program átfogó cél + négy beavatkozási terület + átfogó feladatok felosztásának, azaz magának a Magyary Programnak. Kicsiben olyan találkozás ez mint görög –római, vagy a ősmagyar-keresztény hitvilág találkozása. Az MP azt feltételezi – nem meglepő módon – magáról, hogy ő a korszerűbb, a fejlődőképesebb, ellenállóbb a szakmai kritikáknak, az élet kihívásainak és ezért övé a jövő. Éppen ez okból állunk úgy hozzá, hogy a sikeres történelmi mitológikus inkorporálási módszert alkalmazva folyamatosan darabonként, ami értékes, az MP logikájához idomítva érdemes átvenni. Ezt a szűrő, válogató és átfaragó folyamatot az MP 13.0-ig bezárólag le is tudjuk zárni.

Az alábbiakban tehát a hagyományos szervezetfejlesztési négyes kisebb magyarázatokkal, amely eszközrendszert tehát elsősorban a legkritikusabb területen az eljárások fejlesztései során vesszük igénybe.



A szervezetfejlesztési program főbb elemei

Ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódik, hogy kísérleti jelleggel, a hálózatelemzés módszereit felhasználva elkezdődött a minisztériumi tudástérkép, illetve az informális hivatali utak működésének vizsgálata és a hatékonyságot javító újszerű összekapcsolásának modellezése. Ezen elemzések kimenete hozzásegíthet egy hatékonyabb szervezet kialakításához, a szervezetben rejlő potenciálok hatékonyabb kihasználása által. A kutatás eredményeiről és az abból fakadó javasolt intézkedésekről az MP 13.0-ban adunk tájékoztatást.

3.3.2. Egyszerűbb állam

A Magyary Program az egyik átfogó feladatként határozza meg az adminisztratív terhek csökkentését, amelynek a legfontosabb eszköze az eljárások egyszerűbbé tétele. Ennek jegyében indult el 2011-ben a KIM gondozásában a lakossági adminisztratív terhek csökkentése, amelyet a Kormány 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozatával fogadott el, valamint a Nemzetgazdasági Minisztérium gondozásában a vállalkozói terhek mérséklésére irányuló program [1405/2011. (XI.25.) sz. korm. határozat]. A két program kiegészíti egymást, amelyeknek eredményeként a szabályozásból fakadó adminisztratív terhek jelentősen csökkennek, növelve ezzel hazánk közigazgatásának versenyképességét, az ügyfelek elégedettségét. A két intézkedéscsomag 2012 tavaszától kezdődően egységes irányítás és monitoring mellett, Magyary Egyszerűsítési Program néven fut. A mátrix működés egyik kifejezetten hatékony megnyilvánulásaként egy kifejezetten erre az összetett, sokszereplős folyamat gyors megoldását biztosító munkacsoporti rendszer került kialakításra és működtetésre.

A lakossági terhek csökkentése keretében összesen 228 ügy kerül egyszerűsítésre két hullámban (2012. augusztus 31-ig, illetve 2012. december 31-ig). Az egyszerűsítés, és ezen belül a lakossági adminisztrációs terhek 25 %-os csökkenése 2012. december 31-ig többek között a családdal, gyermekvállalással kapcsolatos ügyek, a munkavállalás, adózás, szociális ellátások, ingatlannal kapcsolatos ügyek, okmánykiadás, házassági ügyek, oktatási szolgáltatások témakörében valósul meg. Az intézkedések pozitív hatásait az állampolgárok mindennapi élethelyzeteikben már most is érzékelhetik, hiszen számos eljárásnál rövidebb lett az ügyintézési idő (pl. táppénz igénylés, üzemi balesethez kapcsolódó jogosultság érvényesítése, TGYÁS, GYED), vagy éppen több esetben lehetővé vált az elektronikus ügyintézés (pl. diákhitel folyósítása, diákigazolvány igénylés).

A vállalkozói adminisztratív teher csökkentési intézkedéscsomag 114 intézkedésének célja, hogy a jó állam kormányzási koncepcióját a vállalkozások és az igazgatás viszonyában valósítsa meg. A vállalkozások számára a jó állam egyszerű államot jelent, ahol a szabályok megértése és betartása könnyű és olcsó, mert az állam elvárásai egyértelműek és a valósághoz igazodnak, eljárásai gyorsak és praktikusak. Az intézkedések révén a Kormány 500 milliárd forinttal csökkenti a vállalkozók bürokráciával kapcsolatos adminisztratív költségeit. Az intézkedések közül 16 tekinthető végrehajtottnak 2012. júliusi állapot szerint.

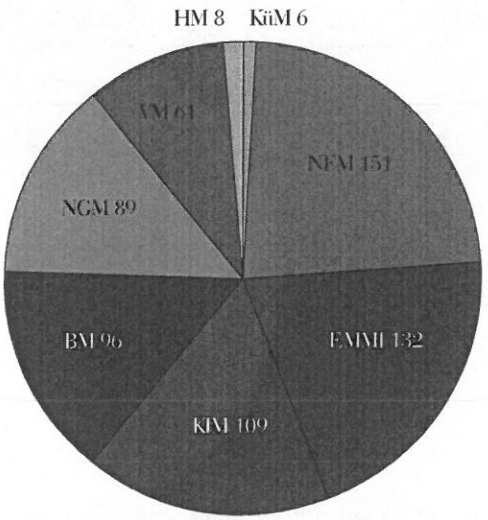
Álláspontunk szerint adminisztratív teher csökkenést jelent az ingyenes Nemzeti Jogszabálytár és Nemzeti Cégtár szolgáltatások elindítása is.

3.3.3. A hatásvizsgálati rendszer kiépítése

Bár a kormányzati hatásvizsgálati tevékenység alapvetően egy belső eljárás, maga a módszer iránya kifejezetten a lakosság és a vállalkozások irányába mutat, tekintettel arra, hogy a megalapozott kormányzati döntéshozatal a Jó Állam egyik kiemelt törekvése, és kiemelt módon a korrupció elleni küzdelem egyik lehetséges fő eszköze, sőt egy jó és éles hatásvizsgálat a legjobb támasza a kezdeményező kommunikációnak, ami egy másik átfogó feladat.

A szaktárcákkal folytatott közös szakértői előkészítő munka eredményeként kidolgozott új hatásvizsgálati lap – a Kormány céljainak megfelelően – kiemelt fontossággal kezeli a költségvetési stabilitás, a versenyképesség, az adminisztratív terhek csökkentés, a foglalkoztatás, a társadalmi felzárkózás és a fenntartható fejlődés kérdéseit.

Az adott szabályozás – valamennyi releváns – következményének ilyen részletességű, kötelező összefoglalása a jogszabály-előkészítési folyamatba épülő objektív döntés-támogató gyakorlat tekintetében az Európai Unió élvonalába emeli hazánkat, hiszen a hatásvizsgálatok eredményének összefoglalására az Egyesült Királyságban és Hollandiában kerül sor hasonló eszközökkel.



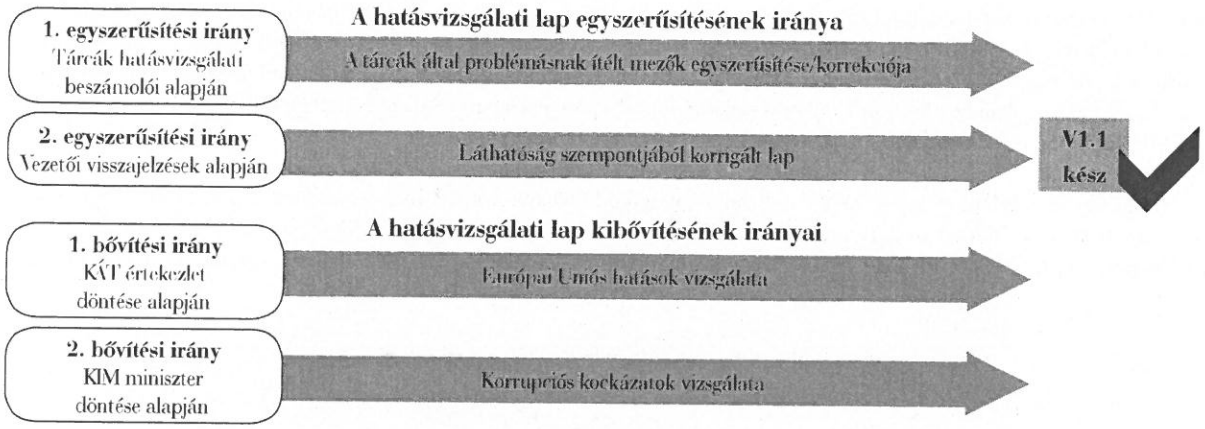
Elvégzett előzetes hatásvizsgálatok száma, tárcánkénti bontásban (összesen 652 db)

A megújult hatásvizsgálati rendszer a Magyary Program törekvéseinek megfelelően elősegíti és nyomon követhetővé teszi a Kormányprogramban, az Új Széchenyi-tervben és a Nemzeti Reform Programban, valamint a Széll Kálmán Tervben és a Konvergencia Programban meghatározott, horizontális szakpolitikai célok megvalósítását is.

A rendszert folyamatos képzés támogatja, melynek keretében – egyedülálló módon – eddig már közel félezer kormánytisztviselő ismerkedhetett meg kiscsoportos szemináriumi keretek között az új hatásvizsgálati lappal és a kitöltéséhez szükséges alapvető tudnivalókkal.

Az oktatáshoz kapcsolódó tananyagfejlesztés keretében egy több mint 300 oldalas segédanyag készült el, amely részletesen bemutatja és leírja részben a hatásvizsgálatok elvégzéséhez, részben a hatásvizsgálati lap kitöltéséhez szükséges módszertani és gyakorlati tudnivalókat. 2012 márciusában elindult a kormany.hu különálló, kifejezetten hatásvizsgálati aloldala, amely a http://hatasvizsgalat.kormany.hu címen érhető el.

2012-ben folytatjuk a tárcák hatásvizsgálati tevékenységének megerősítését mind a kapacitások, mind a készségek és kompetenciák oldalán. Végrehajtjuk továbbá a tervezett, a jogszabály-előkészítési folyamat racionalizációját célzó feladatokat, illetve a folyamatelemzéssel támogatott jogszabály-előkészítés irányába történő elmozdulást célzó lépéseket.



A hatásvizsgálat egyszerűsítésének irányai

3.3.4. Kormányablakok

A Magyary Program 11.0. kiemelt célként jelölte meg az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, ügyfélközpontú szolgáltató működés kialakítását egységesen magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások kialakításával.

A 29 Kormányablak 2011. január 3-ai megnyitását követően 99 ügyintézési ablak – egyedülállóan hosszú fogadási időben – 8.00-20.00 óra között várja az ügyfeleket. A Kormányablak a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeként működik.

A Kormányablakok 2011 januárjában kezdték meg működésüket.

– 2011 januárjától 2012. május 17-ig mindösszesen 358.856 ügyfél fordult a kormányablakokhoz.
– havi összehasonlításban 2012. első négy hónapjában az ügyfélforgalom 53 %-kal növekedett az előző év hasonló időszakához képest.
– az ügyfél elégedettség 95% feletti.

A kormányablakok ügyintézőinek kiválasztása szigorú követelmények szerint történt és felkészítésük során elsajátíthatták a minőségi szolgáltatáshoz szükséges szakmai és etikai ismereteket. A kijelölt út helyességét az ügyfelek visszaigazolták. A 29 kormányablak egyértelmű előrelépés annak érdekében, hogy az állam a nagy szolgáltatók által is eredményesen hasznosított módszereket és eszközöket tudatosan alkalmazó, versenyképes, korszerű ügyfélkapcsolati felülettel rendelkezzen.

Azonban a 29 kormányablak létrehozása az egyablakos ügyintézés általánossá tételének első üteme volt. A fejlesztés második fázisa a kormányablakok területi közigazgatás szintjén történő általános kiépítése, az egyablakos ügyintézési pontok közelebb hozása az állampolgárokhoz, lakhelyükhöz vagy munkahelyükhöz.

A célzott fejlesztés kiterjed

– a tartalomra (az államigazgatási ügyek köre),
– az érintett szervezeti rendszerre (okmányirodák, működő ügyfélszolgálatok, MÁV, Posta),
– a földrajzi elhelyezésre (főváros, megyeszékhelyek, megyei jogú városok, járási székhelyek, több egyéb város),
– a fizikai megjelenésre (egységes arculat),
– a működésre (informatikai háttér és egységes folyamatok) és
– a személyi állományra.

Fontos kiemelni – hiszen az ügyfélszolgálat egyike a leginkább úgymond személyzet-intenzív közigazgatási eljárásnak, műfajnak –, hogy 2012. szeptemberétől a Nemzeti Közszolgálati Egyetem szervezésében elindul a kormányablak ügyintéző képzés (6000 fővel, szakirányú továbbképzési diplomát kínálva), ami önmagában is kivételes és jelentős vállalkozás.

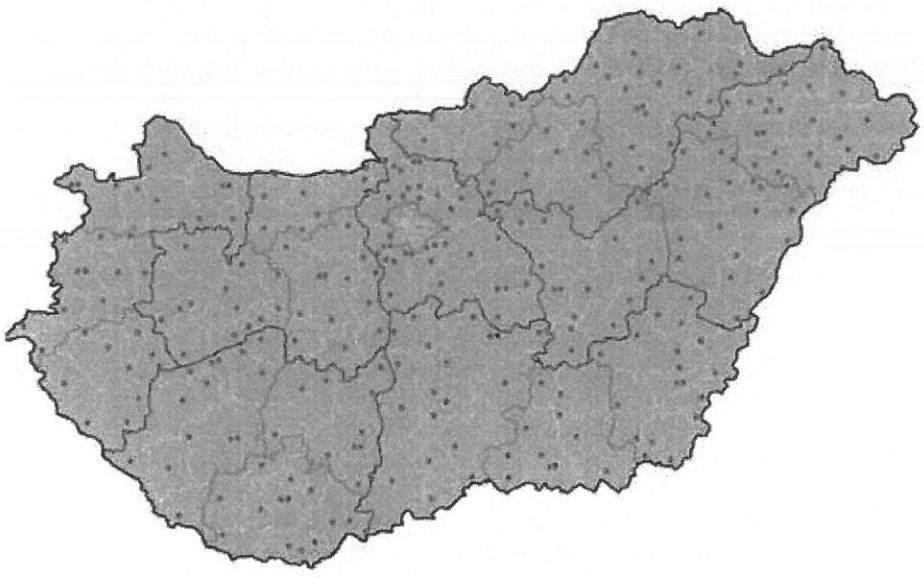
Az elérni kívánt célállapot

A kormányhivatalok szervezetében létrejönnek a járási hivatalok, amelyeknek szerves része a (járási, a fővárosban kerületi) kormányablak. 2014-re összesen több mint 300 kormányablak fog működni mintegy 3000 ügyintézési ablakkal, ide értve az alkalmas vasúti pályaudvarokon létrehozandó kormányablakokat is. A kormányablakok számát a jelenlegi kapacitások ki-

váltásán túl az okmányirodai hálózat egységeihez, valamint a telepítési helyek számához igazítás határozza meg. Egyidejűleg az intézhető ügyek száma bővül. Mindehhez egységes tudásbázis szolgálja majd ki az ügyfélszolgálatok munkatársait, hogy az általuk nyújtott szolgáltatás egységes legyen színvonalában és tartalmában egyaránt. A rendszer működésének költsége – az integrálandó ügyfélszolgálatok felszámolása után – alatta marad a jelenlegi, nagyon szétszórt, integrált és nem integrált szervek ügyfélszolgálatai együttes működési költségeinek.

Az integrált ügyfélszolgálati rendszer kiépítése olyan nagyságrendű feladat, az MP 13.0-ban adunk tájékoztatást elvének figyelembevételével valósítható meg. A zavartalan működés érdekében mintegy egyéves időtartamú átmeneti időszakban a kormányablakok mellett a fővárosi, megyei kormányhivatalok egyéb ügyfélszolgálatai is ellátnak ügyfélszolgálati feladatokat.

Jelenlegi kormányablak helyszínek



Lehetséges kormányablak helyszínek

3.4. Személyzet

Az állomány elkötelezettsége

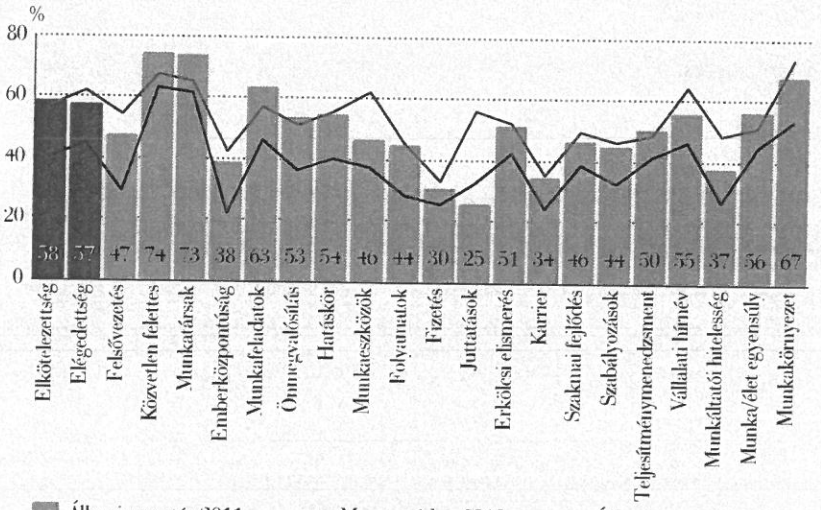
Kiemelt jelentősége van, hogy olyan nagy folyamat során, mint amit a MP végrehajtása jelent (akár a személyzeti igazgatás, akár az életpálya átalakításáról beszélünk), hogy tiszta és árnyalt kép álljon rendelkezésre az állomány hozzáállásáról, elkötelezettségéről. Esetünkben szerencsére dinamikusan tudjuk vizsgálni a jelenséget, nevezetesen azonos mérés áll rendelkezésre 2008-ból.

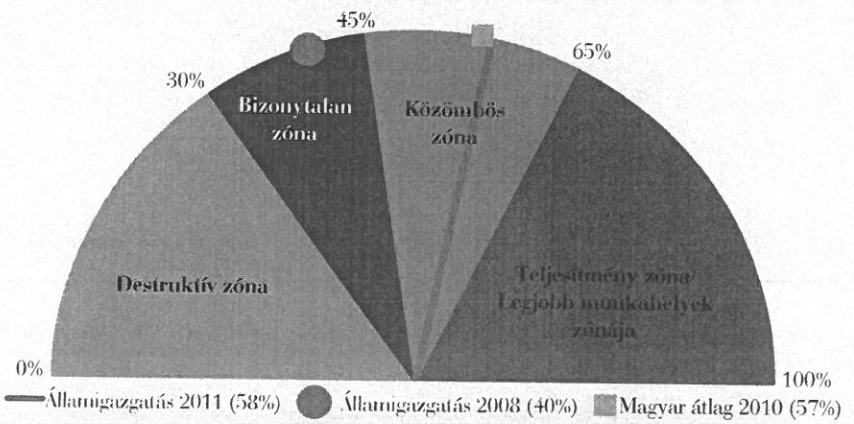
22583 kolléga töltötte ki a kérdőíveket, amely egy ekkora alapsokaság tekintetében kiemelkedően magas aránynak számít.

A felmérés eredménye alapján a következő megállapítások tehetők:
- az elkötelezett munkatársak aránya 58%, amely szinte teljesen megegyezik a magyar átlaggal (57%), és jelentős fejlődést mutat, hiszen 2008-ban 40 % volt;
- az államigazgatás legnagyobb erősségei a kollégák egymás felé irányuló kölcsönös tisztelete és megbecsülése, a fizikai munkakörnyezet adottságai, és a munkafeladatok, amelyet a dolgozók közel kétharmada nap mint nap szívesen végez;
- a benchmarkokkal való összehasonlításban (2008-as államigazgatási átlag, 2010-es magyar átlag) az említett erősségeken túl a felsővezetés, emberközpontúság, folyamatok és a közvetlen felettes területe is előnyösebb megítélés alá esett.

Fejlesztendő területként a juttatások dimenzió rajzolódik ki a legmarkánsabban (az eltérés a másik két eredménytől 7 és 31 százalékpontos).

Mint ahogy a bevezetőben írtuk, 2012 ősze különösen érdekes időszak a közigazgatás hangulata szempontjából (a kormányzás a félidejéhez érkezett, ennyi idő után automatikusan „elfárad" egy kicsit az állomány), ezért is történik egy soron kívüli mérés, hogy a terhelési mélyponton is lehessen látni a kritikus pontokat.





	Elkötelezettség	Elégedettség
Államigazgatás 2008	40%	45%
Magyar átlag 2010	57%	62%
Államigazgatás 2011	**58%**	**57%**

Az elkötelezettség és elégedettség alakulása

A Jó Állam leginkább érzelmet és így ilyen-olyan emberi viszonyulást kiváltani képes megjelenése nem hivatalépület, a határozatot tartalmazó papír vagy képernyő, hanem a kormánytisztviselő, a hon- és rendvédelem hivatásos állományú tagja, annak szakmai és emberi hozzáállása, gesztusai, magatartása. Természetesen ebben az összevetésben a közigazgatásról beszélünk, és nem vesszük ide a politikai, politikusi kommunikációt. A Jó Állam elvét leginkább a meghatározott stabil, közjogi alapokon álló közszolgálat kialakítása szolgálja. Ezen cél megvalósítása érdekében a jogalkotó megteremtette a közszolgálati életpálya önálló, munkaviszonytól elkülönült szabályozásának alapját az Alaptörvény 17. cikk 5. bekezdésének elfogadásával. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján az Országgyűlés a közigazgatási és igazságügyi miniszter előterjesztésére megalkotta a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvényt, a közszolgálat alaptörvényét, amely 2012. március 1-vel új alapelven új kereteket ad. A közösen értelmezhető közszolgálati életpálya program keretében összehangoltuk a közigazgatási, a rendészeti és a honvédelmi életpályákat, és – mintegy húsz éves hiányt pótolva – megalkottuk a Kormány Személyzeti Stratégiáját.

A kormányzati személyzetpolitikának két területét neveztük meg az MP 11.0-ban:
– egyfelől az irányítást, személyügyi igazgatást, mint rendszerszintű megközelítést,
– másfelől pedig a közszolgálati életpálya tartalmi elemeinek kialakítását, mint az egyéni személyes megközelítést.

Ennek elemeit tételesen áttekintette az MP 11.0, ehhez képest a kiemelt beavatkozásokat, folyamatban lévő fejlesztéseket veszszük számba az MP12 jelen fejezetében.

3.4.1. Személyzeti igazgatás

3.4.1.1. Rendszerirányítás

Érdemes áttekinteni az államigazgatás hivatásrendjeit, illetve az egyes hivatásrendek főbb jellemzőit:

	honvédelem	rendvédelem	kormánytisztviselők	köztisztviselők
törvény	2001. évi XCV.	1996. évi XLIII.	2011. évi CXCIX.	2011. évi CXCIX.
esküszöveg részlet	„Magyarország… függetlenségét életem árán is megvédem"	„kötelezettségemet életem kockáztatásával is teljesítem"	„tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorolom"	„tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorolom"
létszám	23.000	65.000	68 000	43.000
szervezeti hatály	honvédelmi szervek	rendvédelmi szervek	államigazgatási szervek	önkormányzati és alkotmányos szervek
stratégiai központ	HM	BM	KIM	KIM
módszertani központ	-	BM OKTF	KIH	KIH
önbecsülési központ	-	Magyar Rendvédelmi Kar	Magyar Kormánytisztviselői Kar	-
képzési központ	Nemzeti Közszolgálati Egyetem			

A kormányzati személyzeti rendszer irányításának a következő szintjeit határozhatjuk meg a kormánytisztviselők esetében az új törvény adta feladat megosztás szerint:

a) Stratégiai központ (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium), amely a Kormány közigazgatási személyzetpolitikájáért viselt felelőssége keretében:
– kidolgozza a kormányzati személyzeti stratégia fő irányait, előkészíti a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozást;
– támogatást nyújt a közszolgálatra vonatkozó szabályozás egységes alkalmazására;
– ellenőrzi a közszolgálati jogszabályok alkalmazását;

– felelős az egységes személyügyi nyilvántartási és az integrált emberi erőforrás gazdálkodási rendszer működéséért;
– képviseli a Kormányt a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórumban, működteti a Kormánytisztviselői Döntőbizottságot;
– irányítja a közigazgatási képzést, továbbképzést, átképzést és vezetőképzést.

b) Módszertani központ (Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal), mely közszolgálati módszertani tevékenysége keretében:

– ellátja a kiválasztással, a toborzással, a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Programmal kapcsolatos feladatokat;
– ellátja az integrált humánerőforrás-gazdálkodást támogató humáninformatikai rendszerrel kapcsolatos feladatokat,
– módszertanilag kialakítja a közigazgatási továbbképzési, vezetőképzési és vizsgarendszert, és ellátja az ezzel kapcsolatos feladatokat;
– javaslatot tesz a munkakör alapú rendszerre, a teljesítménymenedzsment rendszerre és a belső karrier és tehetségmenedzsment rendszerre.

c) „Önbecsülési központ": Magyar Kormánytisztviselői Kar

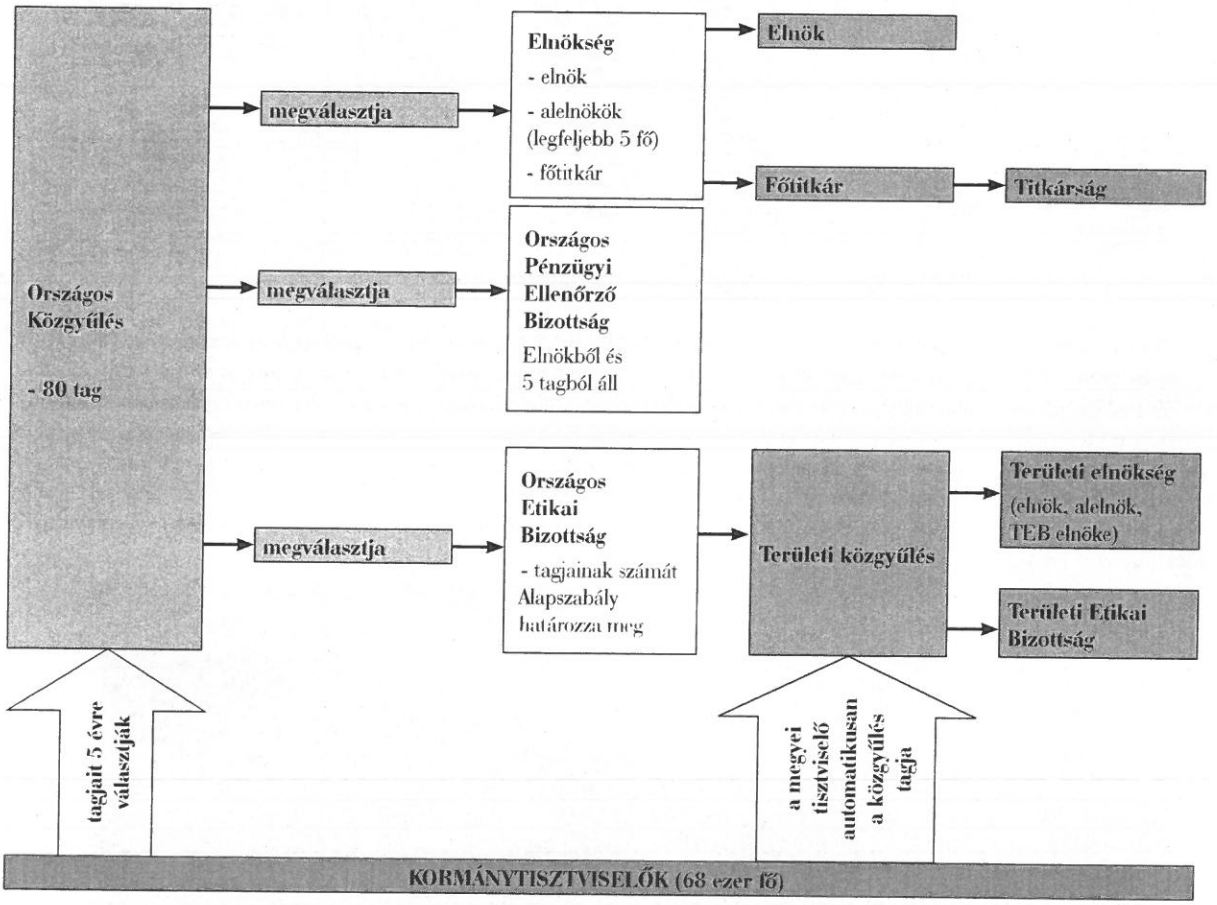
Hatáskörök:

1. Érdekképviselet, érdekvédelem, tisztviselői jogvédelem
2. Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex kialakítása, etikai eljárás lefolytatása
3. Alapszabály, SZMSZ megalkotása, tagnyilvántartás, pályázatok, szakmai kiadványok, költségvetés megalkotása
4. Vizsgáztatásban és továbbképzésben részvétel megfigyelőként (OKV, KTK)
5. Jóléti, szociális és egyéb kedvezményes szolgáltatások nyújtása
6. Feladat- és hatáskörét érintő bármely kérdésben az állami szerv vezetőjéhez fordulhat, tájékoztatást, adatot, állásfoglalást kérhet, javaslatot tehet, intézkedést kezdeményezhet

Állami felügyelet

Ügyészség: törvényességi ellenőrzési jogkör gyakorlása

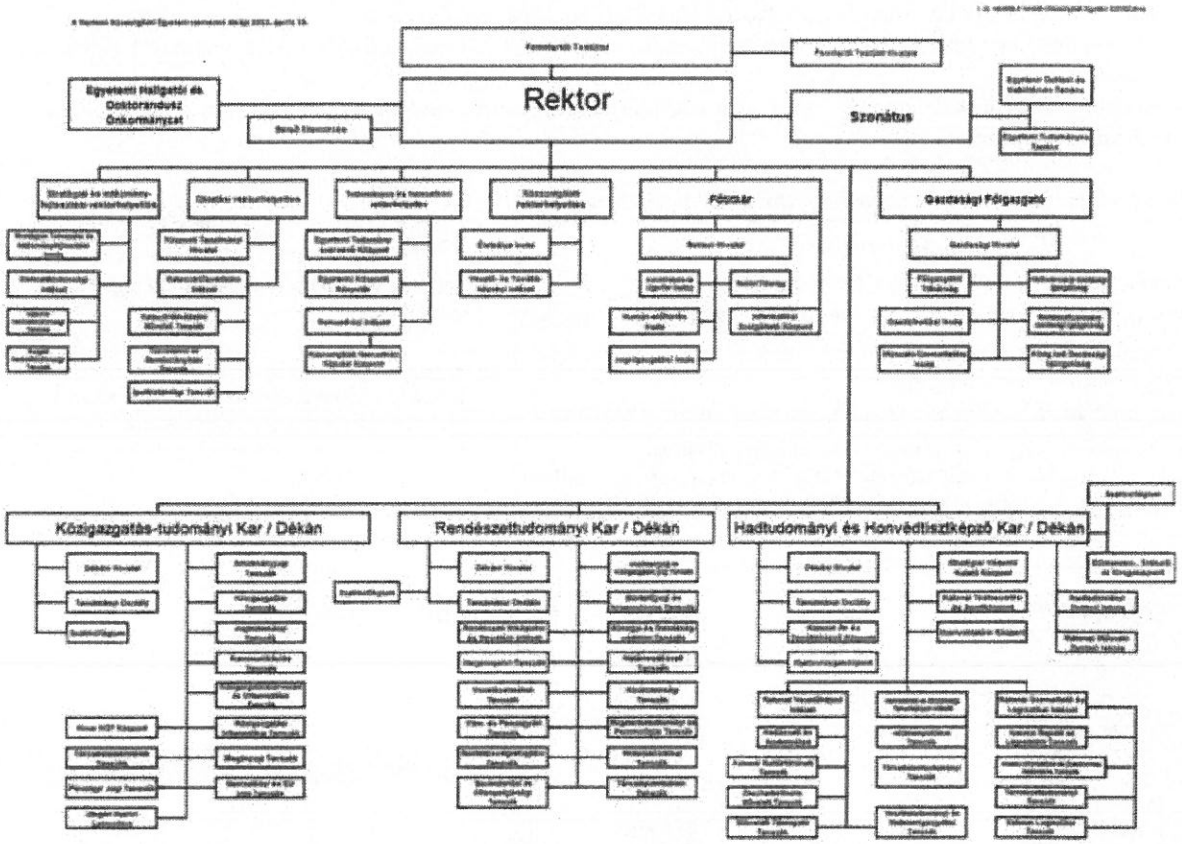
Közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter az Országos Közgyűlés ülésein tanácskozási joggal vesz részt.



A Magyar Kormánytisztviselői Kar működése

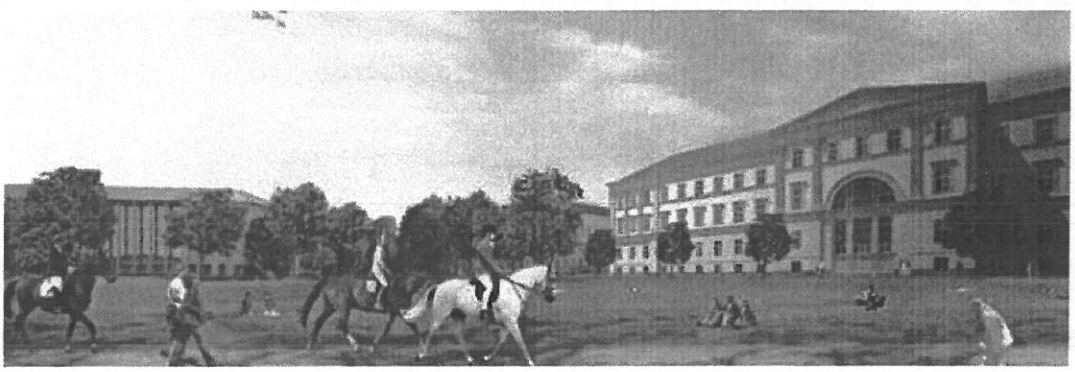
d) Képzési központ (Nemzeti Közszolgálati Egyetem), amely ellátja a közszolgálati tisztviselők képzésével, továbbképzésével, átképzésével, valamint a közigazgatási vezetőképzéssel kapcsolatos feladatokat.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) 2012. január 1-jén jött létre a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a Budapesti Corvinus Egyetemből kiváló Közigazgatás-tudományi Kar és a Rendőrtiszti Főiskola átalakulásával, a felsőfokú közszolgálati szakemberképzés bázisintézményeként, az érintett intézmények általános jogutódjaként.



NKE szervezeti felépítés

A jogelőd intézmények átalakulásának célja, hogy a közszolgálaton belül a honvédelem, a polgári közigazgatás, a rendészet és a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományában a hivatástudat és a szakértelem erősítése az összehangolt és tervezett utánpótlásképzésen, a közszolgálati felsőfokú szakemberképzés pedig egységes intézményi bázison alapuljon. A létesítés tekintetében kiemelt cél, hogy az egyetem az érintett hivatásrendek erősségeinek kiemelésével, az erőforrásokkal hatékonyan gazdálkodva működjön, továbbá meghatározó szerepet játsszon az életpálya és előmeneteli rendszerben egyaránt. Az egyetem fenntartói jogait a Fenntartói Testület (FT) útján a honvédelemért, a közigazgatás-fejlesztésért és a rendészetért felelős miniszterek közösen gyakorolják. Az FT-t féléves rotációban az egyik tag mint ügyvivő vezeti, az FT állandó meghívottja a külügyminiszter képviselője.



Ludovika lovas látványterv

A Ludovika most

Ludovika látványterv

Az NKE kiemelt fejlesztési céljai:

1. minden szakterületen a tudományos, doktori szintű képzés kiépítése,
2. az állam- és jogtudományon belül, az államtudomány elsőszámú magyarországi szellemi műhelye,
3. a folyamatosan megújuló oktatói állománnyal nemzetközi szintű és beágyazottságú, gyakorlatorientált képzési rendszer kiépítése,
4. a kormányzat számára meghatározó alap- és alkalmazott kutatási háttér biztosítása,
5. a kiemelkedő közigazgatási, rend- és honvédelmi kollégák számára a tudományos szakmai kibontakozás intézményi terepe,
6. a kormányzati elvárások szerint az új kihívásoknak megfelelően világviszonylatban élvonalbeli képzési kínálati elemek meghatározása (e-közgazgatás, cyberdefence, esélyegyenlőség),
7. a teljes államigazgatási személyzet magas színvonalú képzési kiszolgálása (alap és szakvizsgáztatás, továbbképzés),
8. Ludovika campus megvalósítása.

Látható a jelmondat érvényesülése:
„A HAZA SZOLGÁLATÁBAN".

A karok jelmondatai az adott kar elkötelezettségét és szakmaiságát fejezik ki.

Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar:
A hazáért mindhalálig!

Közigazgatás-tudományi Kar:
Pro Publico Bono.

Rendészettudományi Kar:
Sub Lege Libertas.

További látványtervek és információk a projekttel kapcsolatban a http://campusprojekt.uni-nke.hu/ oldalon érhetők el.

3.4.1.2. Személyzeti felfeszítés

A személyügyi felfeszítés jelenleg rendelkezésre álló főbb eszközei:

– kötött létszámgazdálkodás, amellyel kapcsolatban látni kell, hogy már a 2013-as költségvetés vonatkozásban áttekintésre kerül az egyes szervezetek feladatarányos engedélyezett státusz száma, és az ezzel kapcsolatos egyenetlenségek okainak feltárása (hiányzó, betöltetlen helyek, elöregedő állományrész etc.). Ezzel együtt érdemes elvégezni a „Szervezet" fejezetben írt jogállás változásból indokolt felszereléseket munka vagy éppen közalkalmazotti jogviszonyból kormánytisztviselőnek;
– a munkáltatói jogok egységes kialakítása (Kttv. 259. §), a munkáltatói jogköröket teljes körűen és könnyen kezelhetően bemutató mátrix alapján kerül kiadásra az ezt szolgáló KIM rendelet, amely így mind a kormánytisztviselő, mind a munkáltatói jogkört gyakorlója számára egyértelmű alkalmazást biztosít. Itt kell megjegyezni, hogy ehhez hasonlóan kedvező, azaz igényes és egységes jogalkalmazás elősegítését szolgálja majd a Kormánytisztviselői Döntőbizottság működése;
– kötött kinevezési és kifogásolási rend. Ebben a kérdésben a rendszer lényegében kisebb átmeneti zökkenőktől (a közigazgatási államtitkári poszt átmeneti megszüntetése) eltekintve több évtizede lényegében változatlan. Új elem a KIM közigazgatási államtitkárának kifogásolási joga, ezzel kapcsolatban Alkotmánybíróság 1008/B/2010. számú határozatában kimondta, hogy a kifogásolás jogintézménye nem áll ellentétben a miniszter ágazati irányító tevékenységével, nem sérti a miniszteri fele-

lősség elvét. A kormányzati struktúra kialakítása során a Kormány szabadon rendelkezhet úgy, hogy a központi közigazgatás vezetői tekintetében egységes személyzetpolitikát alakít ki, a kifogásolás intézménye ennek eszköze;

– Kormányzati Személyügyi Szolgáltató Rendszer kiterjesztése és alkalmazása. Ez a vártnál lassabban kiépülő rendszer – a bevezetett egységes és kötelezően karbantartandó életrajz sablonnal együtt – képes ténylegesen lehetővé tenni, hogy a jelenleg 68.000 kormánytisztviselő és a járásokból átvételre kerülő további 14.000 kormánytisztviselő felett valódi rendszerirányítás valósuljon meg, könnyen alkalmazható módon, vezetési szintű hozzáférésekkel, rendszerszintű statisztikákkal és modellezési lehetőséggel (pl. képzés, vezénylés, rendkívüli felvétel), egységes és hibátlan iratmintákkal (amely jelentős létszám megtakarítással jár) és egyben a munkáltatói jogok tényleges gyakorlása (egységes és hézagmentes munkaidő nyilvántartás) érdekében.

A hatékony személyzeti igazgatás és gondoskodó elbocsátás sikeres példája a Karrier Híd

A Kormány célkitűzései között kiemelt helyet foglal el a közigazgatás teljes szervezeti megújítása, takarékosabb, átláthatóbb, hatékonyan működő hivatali struktúra létrehozása. A folyamat részeként fogadta el a Kormány az 1004/2012. (I.11.) Korm. határozatot (a továbbiakban: Határozat), amely a kormányzati létszámcsökkentés kereteit és az érintett szervezeteket határozta meg.

A kormány a „gondoskodó elbocsátás" szellemében, a személyügyi intézkedésekkel párhuzamosan elindította a Karrier Híd Programot (a továbbiakban: Program), amely a létszámleépítésben érintett alkalmazottak számára a magánszektorban történő elhelyezkedéshez nyújt segítséget. A Program „hidat" épít a tapasztalt közszolgálati szakemberek és a munkaerőpiac közé: munkát kíván biztosítani a közszolgálatból elbocsátott, de továbbra is dolgozni kívánó szakembereknek.

A Program célja, hogy személyre szabott tájékoztatással, illetve állásközvetítési szolgáltatásokkal segítséget nyújtson a közszolgálatból elbocsátott, felkészült és tapasztalattal rendelkező szakemberek számára karrierjük további állomásának megtalálásához, a piaci és civil szférában történő elhelyezkedésükhöz. A munkáltatók ösztönzését szolgálja, hogy a Programban résztvevő személy foglalkoztatása esetén 1 éven keresztül foglalkoztatói kedvezményt vehetnek igénybe. A Programban való részvétel önkéntes és ingyenes, melynek feltétele a regisztráció. A regisztrációra a Karrier Híd Programban való részvétel további feltételeiről, valamint a szociális hozzájárulási adókedvezmény igénybevételéhez szükséges igazolás kiadásáról szóló 8/2012. (IV. 21.) NGM rendelet alapján 2012. május 31-ig kerülhetett sor.

Kiemelést érdemel, hogy a program megindításával először indult központi, kormányzati szinten koordinált program az elbocsátottak támogatására. A korábbi kormányok kizárólag munkaerő-piaci programokkal segítették az érintetteket. A legutóbbi, 2006. július 17-től 2008. szeptember 30-ig tartó közszolgálati leépítés a jelentős pénzügyi források igénybevétele mellett sem nevezhető eredményesnek. Az összehasonlító táblázat jól mutatja, hogy a Karrier Híd Program időarányos mutatói már most lényegesen jobbak, mint a korábbi kormányzati leépítés záró adatai. A jelenlegi Programba regisztrálhattak az érintettek már a felmentési időszakuk fennállása alatt, ezzel is lehetőséget teremtve az intenzív állásközvetítésre. A Program, képzési költségek nélkül is lényegesen magasabb elhelyezkedési arányt mutat, mint a korábbi program, amelyben 837 fő részesült képzési támogatásban, ugyanakkor csak 211 fő tudott elhelyezkedni.

A Programról az érintettek először munkáltatójuktól kapnak tájékoztatást. A további személyes tájékoztatás, illetve a regisztráció a lakóhely szerinti illetékes munkaügyi kirendeltségen történik.

Összehasonlító táblázat

Program	Létszám (fő)		Regisztráltak/ adatlapot kitöltők		Elhelyezkedettek		
			fő	létszám %-a	fő	létszám %-a	regisztráltak %-a
I.	8793		2075	23,5	211	2,4	10,1
	Helyi közigazgatás	**Központi közigazgatás**					
	6370	2423					
Karrier Híd Program (II.)	**Központi közigazgatás**		1489	50,2	368	12,4	24,7
	2965						

a 2006. július 17-től 2008. szeptember 30-ig tartó kormányzati létszámleépítésről (I.) és a 2012. január 11-től induló Karrier Híd Programról (II.)

3.4.2. Életpálya

3.4.2.1. Hivatásetikai normák

A hivatás etikai normarendszer alapja és egy kormánytisztviselő életpálya ünnepélyes nyitánya az eskütétel, amely az új egységes esküszöveg szerint három kötelezettséget nyilvánít ki, amely egyben a hivatás legszélesebb kerete:

1. Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek;
2. jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom;
3. tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorolom.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény ezen túlmenően meghatározza a közszolgálatban dolgozókkal szemben támasztott alapvető hivatásetikai követelményeket. Ezek alapján a közszolgálati tisztviselő:

- köteles a köz szolgálatának elsődlegessége és a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának szem előtt tartásával eljárni;
- jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően kell eljárnia, kölcsönösen együtt kell működnie, továbbá nem tanúsíthat olyan magatartást, amely a másik fél jogát, jogos érdekét sérti;
- kötelesek munkatársait minden olyan tényről, adatról, körülményről, vagy ezek változásáról tájékoztatni, amely a közszolgálat létesítése, valamint az e törvényben meghatározott jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése szempontjából lényeges;
- számára tilos a rendeltetésellenes joggyakorlás;
- munkaidején kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely – különösen munkakörének jellege, a munkáltató szervezetében elfoglalt helye alapján – közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére, az általa betöltött beosztás tekintélyének, a munkáltató jó hírnevének, a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalomnak, valamint a közszolgálat céljának veszélyeztetésére;
- köteles megtartani a minősített adatot.

A fenti elvárások alapján rögzíteni tudjuk, hogy a jogszabályi keretek is a Magyary Program jelmondatában: „A Haza üdvére és a Köz szolgálatában", tömörített gondolatot fejtik ki.

A Magyar Kormánytisztviselői Kar (továbbiakban: MKK) egyik kiemelt feladataként írja elő a Kttv., hogy megalkossa a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexet, amely a törvényi szabályokon túlmenően rögzíti az általánosan elvárható további magatartási szabályokat. A helyi önkormányzatok és az autonóm szervek hivatalai a törvényi keretek között maguk alkotják meg az etikai szabályzataikat.

3.4.2.2. Munkakör-alapú rendszer

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

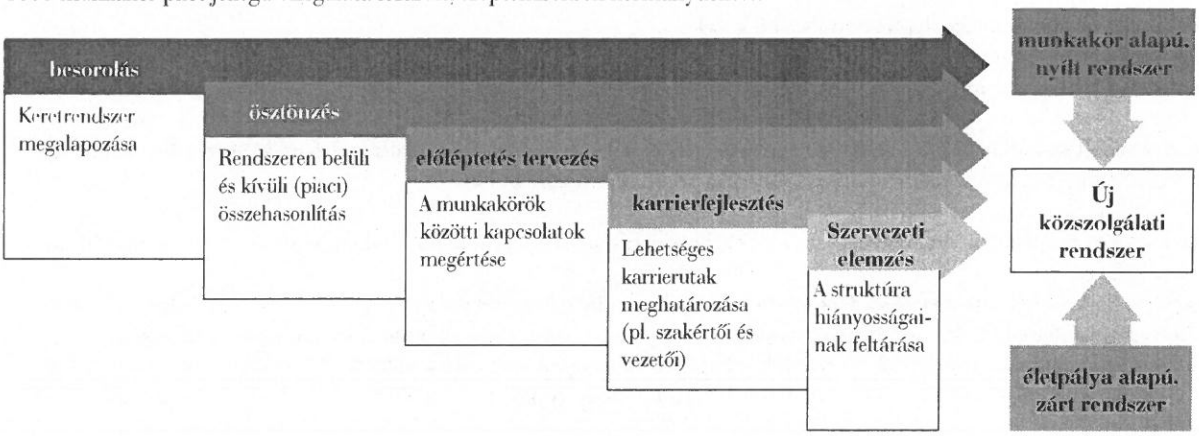
A munkakör-alapú rendszer kialakításának eszköze a munkakörelemzés. A munkakörelemzés alkalmas arra, hogy a munkaköröket karrier utak szerint csoportosítsuk és munkakörcsaládokba rendezzük, illetve megadott szempontok alapján rangsorba állítsuk, és meghatározzuk a közigazgatás számára relatív értéküket. Szükséges, hogy egységes munkaköri leírások érvényesüljenek a közigazgatásban, ezért a munkakörök feladatai és kompetenciái alapján meghatározzuk a munkakörök teljesítmény követelményeit, a munkakör betöltéséhez szükséges képzési szükségleteket.

A közigazgatási munkakör-elemzésnél a legismertebb és egyben legelismertebb munkakör-elemzési és értékelési módszertant, a HAY módszertant vettük alapul, amelynek lényege, hogy bemutassa az egyes munkakörök hogyan járulnak hozzá a szervezeti célok eléréséhez. Hay elemzési és értékelő módszert (Hay Guide Chart Method) a világ számos közigazgatásában (pl. Nagy Britannia, Írország, Portugália, Ausztria, Belgium, Új-Zéland) alkalmaznak.

A módszertan alapján lezárult a kijelölt szervezeteknél az 1000 reprezentatív munkakör elemzése és értékelése, az elemzett munkakörök profiljainak meghatározása, azok munkakörcsaládokba, illetve karrier-utakba való rendezése. A beérkezett adatok feldolgozása jelenleg is folyamatban van.

Ütemezés:

2012. december: teljes szervezeti struktúrára szervezeti és munkaköri elemzések, értékelések elvégzése;
2013. január–július: új munkaköri rendszer fokozatos bevezetése, a funkciók összhangját
2013. szeptember–december: konszolidációs időszak tapasztalatok feldolgozása
2014. január: új, munkakör alapú illetményrendszer bevezetése
1000 munkakör pilot jellegű vizsgálata lezárult, szeptemberben kormánydöntés.



A munkakör-elemzés és értékelés lehetséges alkalmazási területei

Figyelemmel arra, hogy a magyar közigazgatás, már túl van egy sikertelen munkakör alapú rendszer bevezetési kísérleten, fontos a kudarc két beazonosított oka mentén már most rögzíteni az elvárásokat. Egyrészt a munkaköri rendszernek nem szabad elaprózódnia és szétfolynia, azaz kiindulva az MP 11.0-ban meghatározott négy alaptípusból (vezető, mérnök, ügyvéd, katona) lényegében ezt kell további 7-7 altípusra bontani, azaz az értelmezhető keret a hozzávetőlegesen 200 munkakör a több mint 100.000 közszolgálati tisztviselő vonatkozásában. A másik fontos előfeltétel, hogy három, munkaköröket meghatározó szabályrendszer rendelkezésre álljon és a munkáltatók számára értelmezhető legyen, azaz használható módon rendelkezésre kell állnia egyrészt az állami feladat-kataszternek, másrészt a belső szervezeti és működési szabályzatoknak, harmadrészt a munkáltatói rendszert leíró ún. munkáltatói mátrixnak.

3.4.2.3. Kiválasztás

A Nemzeti Közigazgatási Intézet a 2011., majd pedig a 2012. évben sikerrel szervezte meg a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogramot, amelynek célja szakmailag elhivatott, idegen nyelveket beszélő, külföldi közigazgatási tapasztalattal is rendelkező, a nemzeti közigazgatás iránt elkötelezett szakember-utánpótlás biztosítása. A program két fő szakaszból áll, az első hat hónapos szakmai gyakorlat a hazai központi közigazgatás, a második az Európai Uniós országok központi közigazgatásának megismerését szolgálja. Az első Magyar Közigazgatási Ösztöndíj programra 2011-ben 1500 fő jelentkezett, közülük 270 fő kiválasztására került sor. A program keretében 25 országban szereztek nemzetközi közigazgatási gyakorlatot a résztvevők, legtöbben (56 fő) Németországban ismerhették meg az igazgatási tevékenységet. A programot 226 fő fejezte be sikeresen, közülük a Miniszterelnökség és a tárcák 210 főt pályakezdőként, emellett 20 főt a roma program keretében foglalkoztat.

A 2012-es ösztöndíjas programra, amely jelenleg félidejénél tart, 650 fő jelentkezőből 150 főt választottak ki.

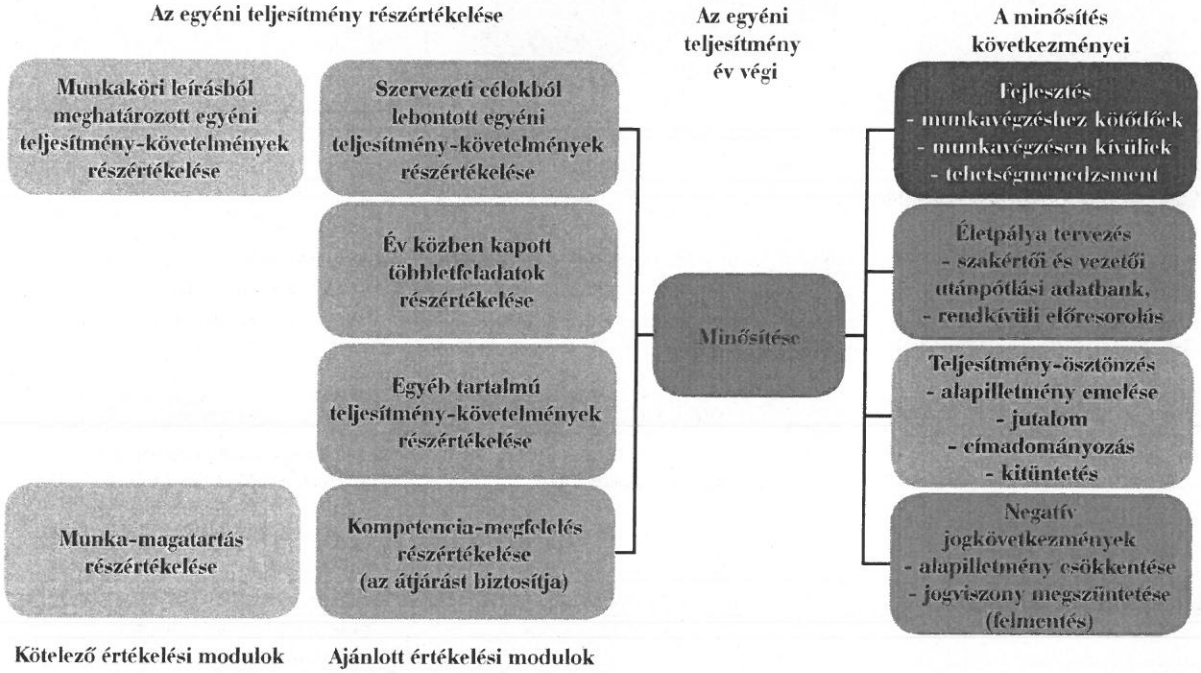
A közigazgatás rendszerében új, de egyre hangsúlyosabb a személyzeti képességek közül, hogy bizonyos állások tekintetében ténylegesen úgymond „fejvadászatra" van és lehet szükség, ami nem pusztán a pályáztatás egyik alfaja, hanem külön módszertani és szervezetfejlesztést igényel majd a kormányzati személyügyi központban (KIH) és a NKE-ben. A célzott kormánytisztviselő keresés korosztályi kezdete, hogy meg kell oldani, hogy az állam a nagyvállalatokhoz hasonlatosan, csak annál szélesebb körben már a felsőoktatásban megkeresi, megszólítja, adott esetben kipróbálja a legtehetségesebb, a nemzet szolgálatára eltökélt fiatalokat. Ezzel kapcsolatban példaértékű az informatikai szakemberek toborzása érdekében az érintett egyetemekkel elindult együttműködés.

Végezetül alkalmazni lehet – és ez is külön életpálya modellezést kíván –, hogy főleg a sorkatonai szolgálatot már nem teljesítő korosztályok esetében meghatározott kiemelt feladatra a megfelelő egzisztenciális helyzetben lévő, elismert szakemberek nem kívülről adnak valószínűleg értékes tanácsot, hanem bevonulnak, felszerelnek és közvetlen személyes felelősséggel (kötelezettségvállalás) és példamutatással adják le a szaktudásokból fakadó energiát. 2010 májusa óta számos ilyen ún. „behívás" történt és kifejezetten jók az eredmények, azaz új megközelítés számos, régóta lehetetlennek hitt feladatot oldott meg.

3.4.2.4. Értékelés

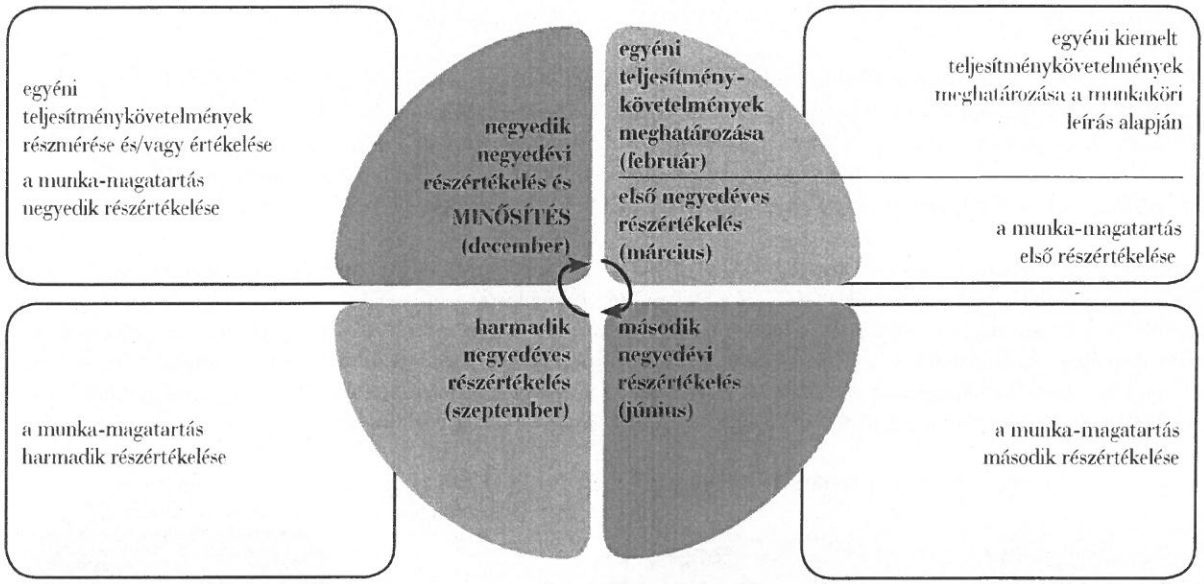
Az új bázisra helyezett teljesítményértékelési rendszer alapvető célja a közszolgálati tisztviselők teljesítményének javítása révén, a munkájuk végzéséhez szükséges kompetenciák (ismeret, tudás, készségek, képességek, szociális szerepek, én-kép, személyiségvonások, motiváció) fejlesztésével a szervezet célkitűzéseinek eléréséhez hathatósan hozzájáruluni, alapvető feladata pedig – az értékelési tényezők, valamint a mérési és az értékelési módszerek kombinált alkalmazásával – annak megállapítása, hogy a közszolgálati tisztviselő milyen mértékben és eredménnyel járult hozzá a szervezet céljainak eléréséhez.

Az egyéni kiemelt teljesítménykövetelményeket alapvetően a munkaköri leírás alapján, másodlagosan a munka-magatartás-értékelés alapján kell meghatározni, amely átfogó képet ad az értékelt munkaidő-kihasználásáról, szakmai képességéről, teherbírásáról, rendezettségéről és – vezetők esetében – az erőforrásokkal való gazdálkodásáról. Lehetőséget teremt a rendszer az ajánlott formában alkalmazható értékelési modulok alkalmazására is. Az ajánlott (választható vagy opcionális) kategóriába sorolt értékelési modulok bármelyikét az érintett szakterület, tárca vezetője a kötelezően alkalmazandó értékelési modulok sorába emelheti és meghatározhatja igénybevételük szabályait, valamint a részértékelések idejét is.



A teljesítményértékelés menete

A teljesítmény-értékeléssel szemben támasztott elvárás – kiindulva a korábbi rendszer fő gyengeségeiből, nevezetesen, hogy túl hosszúak az időközök, bonyolult és formális –, hogy gyakrabban, egyszerűen és ténylegesen végre lehessen hajtani. Az alábbi ábra a jelenlegi ún. szakértői vita anyag javaslatát írja le, azaz mint egy lehetséges megoldást.



Teljesítményértékelés éves lefolyása

3.4.2.5. Előmenetel és javadalmazás

A munkaköri rendszer bevezetésének alapvető jelentőségű eleme az elvégzett teljesítmény és a munkakör jellegét honoráló munkaköri pótlék bevezetése. A közigazgatásban jelenleg alkalmazott illetményrendszer keretei között az illetmény mértékére ugyanis nem az elvégzett feladatok jellege és sajátosságai, hanem elsősorban a foglalkoztató szervezeti hierarchiában betöltött szerepe van döntő hatással az illetménykiegészítés útján.

Dimenzió	Probléma, helyzet	Javaslatok, lehetőségek
I. Illetmény	Illetményalap befagyasztása, illetménykiegészítések eltérése Túlmunkavégzés nem jelenik meg az illetményben	Illetménykiegészítések konszolidációja, munkakörhöz kötődő illetmény Túlmunkavégzés jutalmazása/ kényszerített minőségi csere
II. Béren kívüli juttatások (cafetéria)	Maximalizált keret, kötelezőség	Kormánytisztviselő kártya, célzott fogyasztás és költségvetési teher nélkül elérhető kedvezmény
III. Egyéb szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatások	Pályázat útján Munkáltatói döntés alapján Visszatérítendő és vissza nem térítendő juttatás is lehet	Vissza nem térítendő juttatás csak teljesítmény alapján adható, szociális alapon csak visszatérítendő támogatás kiosztása lehetséges
IV. Teljesítményösztönző juttatások	Nincs teljesítményértékeléshez kötve	Egyéni teljesítmény értékelése alapján

	Túlmunka kifizetése	Jutalom
Alapelv	Mennyiség	Minőség (teljesítményértékelés)
Probléma	Nem ellenőrizhető (tényleg dolgozik-e, aki sokáig bent van?)	Teljesítményellenőrzéssel mérhető
Minőségi csere	Nem alkalmas minőségi csere érvényesítésére	Lehetőséget ad minőségi cserére

A személyzeti rendszer problémái

Megjegyzendő, hogy az illetménykiegészítés rendszere a kezdeti időszakokban egységesebb szabályozást tartalmazott. Az államszervezeti hierarchiát követve a legmagasabb (50%) mérték a központi közigazgatási szervek mellett az autonóm szerveknél alkalmazott köztisztviselőkre is irányadó volt. Az elmúlt kormányzati időszakokban az erőteljes ágazati érdekérvényesítés miatt az illetménykiegészítések egységes rendszere megbomlott, s az általános szabályoktól eltérő, gyakran a szervezeti hierar-

chiát figyelembe nem vevő magasabb (80%) mérték jelent meg. Az illetménykiegészítések mértékében az egységes szemlélet a közigazgatás területi és helyi szervezetei tekintetében sem érvényesül.

A kialakult indokolatlan egyenetlenségek megszüntetésére hoz megoldást a munkakör alapú rendszer, és ez teszi majd lehetővé azt is, hogy a jelenlegi közvállalati foglalkoztatások helyett számos munkakörben, szakmában (pl. informatikus) ténylegesen kormánytisztviselők járjanak el.

Szervtípus/szerv	I. besorolásúak illetménykiegészítése központi szinten		
	80%	50%	35%
Alapjogi intézményrendszert megtestesítő szervek			
- Állami Számvevőszék	X		
- Alapvető Jogok Biztosának Hivatala	X		
- Köztársasági Elnöki Hivatal	X		
- Országgyűlés Hivatala	X		
- Alkotmánybíróság Hivatala	X		
Önálló szabályozó szervek			
- Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete	X		
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság	X		
Autonóm államigazgatási szerv			
- Közbeszerzések Tanácsa		X	
- Egyenlő Bánásmód Hatóság		X	
- Gazdasági Versenyhivatal		X	
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hivatala		X	
Egyéb autonóm szervek			
- MTA Titkárság		X	
- Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára		X	
- Magyar Művészeti Akadémia		X	
Miniszterelnökség, minisztériumok		**X**	
Kormányhivatal jogállású szerv			
- Központi Statisztikai Hivatal		X	
- Magyar Energia Hivatal	X	X	
- Országos Atomenergia Hivatal		X	
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség	X		
- Nemzeti Adó-és Vámhivatal (külön tv. szerint)		X	
- Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala		X	
Központi hivatalok (20)		**X**	**X**
Fővárosi/megyei kormányhivatal			**X**

Munkaköri pótlékok az államigazgatási szerveknél jelenleg

Vizsgálat és kidolgozás tárgyát képezi, hogy az egész személyzeti állomány tekintetében egyfajta közös „prémium elvárásként" a javadalmazás egyik eleme egy jól mérhető és a ténylegesen a közigazgatás teljesítményével összefüggő mutatóhoz legyen kötve, aszerint változzon. Ilyen ország szintű lehet a GDP változás, az államadósság és ilyen lehetne, amennyiben megfelelően számszerűsíthető, „Jó Állam index".

3.4.2.6. Képzési, továbbképzési és vizsgarendszer

A közszolgálati tisztviselők továbbképzése állami feladat, az állam a feltételrendszert biztosítja, a kormánytisztviselő számára a részvétel kötelező. Az elfogadás alatt álló új rendszer szerint a kormánytisztviselő továbbképzési időszaka négy év. A továbbképzések tervszerűen, az egyéni képzési tervek alapján a teljesítményértékelések figyelembevételével történnek. A tárgyévben a közigazgatási szervnél foglalkoztatott kormánytisztviselők és köztisztviselők egyéni továbbképzési terveinek összesítése adja a közigazgatási szerv éves továbbképzési tervét. A Személyügyi Központ a munkáltatói terveket országos szintű továbbképzési tervvé összesíti, és mint megrendelő elsősorban az NKE útján valósítja meg. Bevezetésre kerülne a tanulmányi pontrendszer, ennek alapján a felsőfokú végzettséggel rendelkező közszolgálati tisztviselőnek a négyéves továbbképzési időszak alatt legalább 128 tanulmányi pontot, a középfokú végzettséggel rendelkező közszolgálati tisztviselőnek legalább 64 pontot kell teljesíteni. A tisztviselő a munkáltató egyetértésével és támogatásával a minimálisan előírtnál több pontot is teljesíthet a továbbképzési időszakban. Ennek megfelelően a továbbképzések a felsőfokú végzettségűek esetében megnégyszereződnek, a középfokúak esetében megduplázódnak. A képzési kötelezettség képzési napokban kifejezve egy felsőfokú köztisztviselő esetében 4 nap/év, egy középfokú végzettségű köztisztviselő esetében 2 nap/év, amely így is az ún. versenyszféra és legtöbb ország (tovább)képzési előírásaihoz képest alacsony értékűek. A továbbképzések két fajtáját különböztetjük meg. Egyrészt a közszolgálati továbbképzési programként általános közigazgatási ismeretekre, a szakvizsgára felkészülést szolgáló és a jogalkalmazást elősegítő képzésekre, melyeket az Nemzeti Közszolgálati Egyetem fejleszt és szervez, másrészt a szakmai továbbképzési programként a munkakörhöz kapcsolódó szakmai és kompetenciafejlesztő képzésekként, melyeket a munkáltató biztosít, ebben az esetben az NKE mellett indokolt esetben a felsőoktatási és felnőttképzési intézmények bevonása vagy belső továbbképzése.

Az új, tervezett egységes továbbképzési rendszer az államigazgatási, önkormányzati és az alkotmányos szervek hivatalaiban foglalkoztatottakra kiterjed, és – a minősített képzési programok igénybevétele esetén – kapcsolódik a rendészeti és honvédelmi továbbképzésekhez is.

3.4.2.7. Állami/munkáltatói gondoskodás

Az állami, munkáltatói gondoskodás keretében továbbra is kiemelt cél a kormánytisztviselők számára – amennyiben az állam mint munkáltató erre hatékonyan képes (azaz a központi szervezés kedvezőbb mint az egyéni vásárlás) – a lehető legtöbb jóléti szolgáltatás bevezetése és folyamatos fenntartása. Ebben a körben tovább sikeresen valósultak és valósulnak meg a kormánytisztviselői fecskeházak, a rendelkezésre álló ingatlanok immár gazdaságos működtetésével az üdültetés, az óvodai szolgáltatást mind többek részére tudtuk lehetővé tenni. Végezetül tervezés alatt áll, mint ahogy ez egy hivatásrendnél morális elvárás, hogy kialakításra kerüljenek a pedagógus- és művész-otthonokhoz hasonlóan idős, rászoruló, nyugalmazott kormánytisztviselő kollegák számára megfelelő elhelyezést biztosító otthonok, gondozóházak kialakítása.

IV. Az MP 12.0 intézkedési terve

Határozott elvárás és tapasztalat, hogy a Magyary Program törvényszerűen egyre szélesedő intézkedési terv része folyamatosan – és ne csak évente egyszer – reagáljon a jogszabályváltozásokra, a fejlesztési programok előrehaladására. Erre tekintettel a kormányzati portálon (magyaryprogram.kormany.hu/magyaryintezkedesiterv) egy, a nyomon követést és értékelést lehetővé tevő felületet kerül megnyitásra, ahol a határidő mellett megjelenik külön oszlopban az előrehaladás állásának leírása. Fontos megjegyezni, hogy az intézkedési terv –a korábbiak megőrzése mellett – kiegészült új, az MP 12.0-ban megjelenő feladatokkal, ezért az egyes intézkedések eredeti sorszámozása módosult.

1. melléklet

MAGYARY PROGRAM: OECD ÖSSZEFOGLALÓ A STRATÉGIAI ÉRTÉKELÉSRŐL

Kedvező kezdés egy átfogó és szükséges reformhoz Magyarország központi közigazgatásában

Megkezdődött egy integrált és folyamatos reformtörekvés

A Magyary Program egy integrált és ambiciózus reformprogramot hozott létre, ami a reformok előrehaladtával folyamatosan frissítésre kerül. Ez a Program magában foglalja az elért eredmények folyamatos ellenőrzését és frissítését, ami minden év júniusában kerül publikálásra. Kiemelendő, hogy a reformok esetében az egységes cél iránti elkötelezettség nem mindig érzékelhető az OECD példái alapján, valamint a folyamat dinamikus jellege is említésre méltó. A Program nem elfogult: a közigazgatás egy józan értékelésével kezdődik, ami magában foglalja a korrupció témájával való foglalkozás szükségét is.

A stratégiai tervezés nagy figyelmet kap a Programban

A Magyary Program magában foglalja a szilárd elkötelezettséget a stratégiai tervezés iránt, annak érdekében, hogy egy következetes keretstratégia és irány kerüljön meghatározásra a közigazgatás munkájáról. A Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer célja, hogy a kormányzati stratégiai dokumentumokat harmonizálja és egy keretrendszerrel szolgáljon a stratégia végrehajtásához, valamint annak ellenőrzéshez. Alapvető cél, hogy a minisztériumok és a hivatalok képesek legyenek a kormányprogramot beépíteni működésükbe, valamint képesek legyenek összekötni a irányelveket, az intézményi és személyzeti irányelvekkel. Fontos továbbá a jobb célmeghatározás elősegítése rövid- és középtávon, az erőforrások elosztásának javítása, az ellenőrzés, értékelés és a feladatok szükség szerinti intézése.

A kormányzati struktúra ésszerűsítésében erőteljes előrelépés tapasztalható

Úgy tűnik, hogy a Magyary Program nagyon sikeres az állami struktúra leegyszerűsítésében, megváltoztatva egy olyan helyzetet, amely működésképtelen és eredménytelen volt. A cél egy fenntarthatóan működtethető struktúra kialakítása, valamint a közszolgáltatási eljárások keretrendszerének a megerősítése. Az intézmények ésszerűsítése – beleértve a helyi szintet is – egy lényegi feladata a Magyary Programnak. A kormány átalakító kezdeményezése nyomán tizenháromról nyolcra csökkent a minisztériumok száma, továbbá kevesebb mint felére csökkent a kormányzati szervezetek száma. Jelentős hatékonyságbeli javulás várható (habár az áttérési költségek igen magasak lehetnek). A feladatok megosztása, valamint összevonása jelentős módja a szintek kiépítésének és a hatékonyság növelésének.

Előrehaladás és az elmélyítés szükségessége a siker lehetőségeinek maximális kiaknázása érdekében

A stratégiai tervezés nem működhet, ha a megvalósítás elhanyagolt

A stratégiai tervezésnek nincs értelme, ha az nem működtethető. A minisztériumoknak, hivataloknak és egyéb kormányzati szerveknek be kell építeniük a központi stratégiai terveket saját irányelveikbe és működési céljaikba. A Magyary Programnak ezen aspektusát meg kell erősíteni. A kiindulási pont igen széttöredezett. Túl sok a stratégiai terv, és a kormányzati feladatok még nincsenek megfelelőképpen lefektetve a stratégiai tervezésben. Ezért szükségszerű a kulcsfontosságú kormányzati szervek jelenlétének biztosítása a fejlesztés és a stratégiai tervezés meghatározásában. A kormányzati szerveknek és a közszférában dolgozók számára lényeges, hogy megértsék, miért dolgoznak rövid-, közép-, és legfőképp hosszútávon, valamint, hogy képesek legyenek azonosulni a kormányzat kitűzött céljaival. A konzultációs, koordinációs és együttműkö-

dési mechanizmusok kiépítése a központi kormányzat, valamint a minisztériumok és az érintett kormányzati szervek között elengedhetetlen jelentőséggel bír a fentebb említett célok elérésének érdekében. Ezek a mechanizmusok ugyanakkor segíthetnek a politika és a közigazgatás közti kapcsolat erősítésében. Az irányvonalak elérésében jelentős visszacsatolásnak számít a közigazgatás tanácsainak, véleményének kikérése az eljárások alkalmazásában, beépítésében.

Túlzott hangsúly esik a feladatokra, folyamatokra és a szervezésre, illetve túl kevés nyomatékot kapnak a stratégiai kimenetelek, a teljesítmény mérése és kiértékelése

A Magyary Program a feladatokat, az eljárásokat, és a szervezést emeli ki, amelyek jelentősek, azonban végső soron csak egy eszközt képeznek a cél, a stratégiai és politikai célkitűzések megvalósítása felé. Amennyiben a közpolitikai tervek megvalósítása és értékelése a cél, kritikus a mérhető célpontok, kimenetelek és eredmények azonosítása. Példának okáért, nem léteznek meghatározott elvárások a közszolgáltatások szintjét és minőségét illetően, amelyeknek ellenében a közigazgatás megítélésre kerülhetne. A siker mértéke nem kellene, hogy a feladatok végrehajtására korlátozódjon. A várt eredmények világos megfogalmazása szükséges a teljesítmény felügyeléséhez és értékeléséhez, az elvárt célok megvalósításának érdekében. A politikai kezdeményezések és reformok végrehajtásának nyomon követése, illetve a rendszeres felmérések biztosításának a képessége egy kritikus pontja a reform megvalósulásának. A célkitűzésekre való összpontosítás konkrét teljesítménycélok, teljesítményértékelések és visszacsatolási mechanizmusok felállítását igényeli, amelyek még nem képezik részét a Magyary Programnak. A Program frissítése iránt vállalt pozitív elkötelezettség szükségessé teszi egy teljesítménymérés és –értékelési keretrendszer létrehozását a fejlődés megállapításának érdekében, valamint a reform pályájának megfelelő javítása céljából.

Sürgős szükség van a stratégiai tervezés és a költségvetés menedzselésének, illetve reformjának az összekapcsolására

A tervezett intézkedések költségvetéshez és megfelelő finanszírozáshoz való szoros kötődése nélkül kockázatos, hogy a stratégiai tervezés egy írásbeli, megvalósíthatatlan gyakorlat marad, főként ha a stratégiai tervek pénzügyi realitásoktól mentesek. Az erőforrásokat a stratégiai, illetve politikai célkitűzésekhez kell alakítani, és fordítva. A stratégiai tervezés és a költségvetési keret közötti szilárd kapcsolódási pontok biztosítják azt, hogy a Kormány költekezése visszavezethető legyen a politikai eredmények elérésére, valamint a prioritások felállítására is lehetőséget ad, amikor a rendelkezésre álló erőforrások korlátozottak. Némely országban (Ausztria és Franciaország jó példák) a költségvetés reformja képezte a kiindulópontot a tágabb értelemben vett közigazgatási reformhoz. A Magyary Program jelenleg szét van választva a költségvetési eljárástól, és csak kevés említést tesz arról. A tágabb Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszernek keretet adó stratégiai irányítási folyamat nem említi meg a pénzügyi források ellenőrzését. Sikertelen a költségvetési reform felvetése, beleértve a teljesítményalapú költségvetési tervezést. A teljesítményalapú költségvetési tervezés kulcspont lehet a stratégiai tervezés és költségvetés között. Ez az a szerkezet, ami által a stratégiai gondolkodást át lehet ültetni a program költségvetésébe közösen egyeztetett teljesítménycélok és -indexek alapján, ezzel is előmozdítva a stratégia és költségvetés közötti kapcsolatot.

A közösségi részvétel elengedhetetlen nemcsak a közszolgáltatások hatékonyságának növelése érdekében, hanem a Kormányba vetett bizalom miatt is

A Magyary Program kiemeli a hatékonyságot, az állampolgárokat, a szolgáltatások nyújtását és a Kormányba vetett bizalom növelését. Mindazonáltal, az állampolgárok bevonása érdekében tett javaslatai mindeddig kifejezetten a szolgáltatások nyújtására összpontosítottak, és kevésbé a teljes állampolgári elkötelezettség feltételeire, amelyek által az állampolgárok hitét a Kormány iránt vissza lehetne szerezni. A stratégiai és politikai célokat – nemcsak a szolgáltatások nyújtását illetően – külső résztvevőkkel (civil szervezetek, vállalkozások, illetve állampolgárok) közösen kell birtokolni és feléjük folyamatosan kommunikálni, valamint a kormányzati kommunikációt is erősíteni kell. A külső résztvevők távlatából ez hozzásegítheti az állampolgárokat, vállalkozásokat és a civil szervezeteket, hogy megértsék a lépéseket, amelyeket a Kormány tett a kitűzött politikai célok elérése érdekében. Bizonyos előrehaladás történt a Kormányon kívüli résztvevők és a közösség konzultálása irányában az új törvények és szabályok létrehozásával kapcsolatban, azonban egy strukturáltabb és átfogóbb szemlélet növelné a konzultatív folyamat hatékonyságát, megerősítené az új politikai döntések tartalmát, fontosságát és kihatását, valamint előmozdítaná az állam kapcsolatát az állampolgáraival.

Magyarországon túl a Program mások érdeklődésére is számot tarthat

Megjelennek a Programban a jelentős, a jó kormányzás témakörében megtalálható nemzetközi trendek

A Magyary Program tükröz néhány jelentős nemzetközi trendet a jó kormányzás területén. Számos egyéb OECD tagországban is tettenérhető az a törekvés, hogy egy olyan stratégiai gondolkodású és hatékony államot hozzon létre, ami tudja mi a célja, és tiszta, koherens elképzelése van arról, hogy merre tart és hogyan kíván oda eljutni. Egy stratégiai gondolkodású

állam fejlesztése tényleges stratégiai tervezést, előrelátást és kockázatkezelést követel meg, aminek kialakítását e Program is céljául tűzte ki. Hatékony közigazgatási rendszer kialakítása más országok napirendjein is szerepel, ami gyakran együtt jár az intézményi szerkezet reformjával és racionalizálásával.

A Programban "elgondolkodtató" hangsúlyt kap a közszolgálat megújítása

A Program kiemeli azon értékek fontosságát, amelyeknek motiválniuk kell a közszolgákat, indokolja a közigazgatási munka szükségességét, és újra összeköttetést teremt az állam és állampolgárai között. E területek kiemelt kezelése egybevág azokkal a tendenciákkal, amikkel az OECD-ben más országoknál is találkozhatunk. Sok kormány kénytelen bizalmi deficittel szembenézni, különösen a 2008-as válság nyomán. Több országban az állampolgárok megkérdőjelezik egyes közpolitikák és közszolgáltatások hatékonyságát, eredményességét és célját, illetve kormányaiktól és közszolgáiktól jobb teljesítményt várnak el. A közszolgák etikai normájának helyreállítása, a közigazgatás céltudatosságának biztosítása és a közszolgák kreativitásának és innovációs képességeinek kiaknázása iránti igény számos OECD tagországban a reformtörekvések élén áll. Ehhez kapcsolódva a felelősség, a közszolgálati vezetés és az eredményes közszolgálati vezetők kérdésköre szintén jól ismert elemei a jó kormányzásról szóló nemzetközi vitáknak. Az elmúlt időszak kormányzati témában megjelent OECD tanulmányai felhívták a figyelmet arra, hogy amennyiben a közigazgatás a gazdaság strukturális reformjainak sikeres megvalósítását, a kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, az innovációt, a költségvetés helyeztének megszilárdítását, a versenyképesség erősítését elősegítő politikát, illetve a közszolgáltatások színvonalának emelését kívánja támogatni, akkor a közigazgatást úgy kell alakítani, hogy az a céljai elérését szolgálja, egyszerre eredményes és hatékony is legyen.

A Program nyitott az új ötletekre

A Programot egy fiatal és motivált közszolgákból álló csoport állította össze a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, akik határozott „meg tudjuk csinálni" hozzáállással rendelkeznek. Nyitottak az új ötletekre, szívesen tanulnak más országok tapasztalataiból, ugyanakkor vigyáznak arra, hogy a mintákat, még a legjobb gyakorlatokat is a hazai viszonyokhoz kell hangolni, és azokat az ország sajátosságainak megfelelően kell adaptálni.

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