

Pécsi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Doktori Iskola

A köztisztviselői jogviszony hazai  
szabályozásának szisztematikus, átfogó  
elemzése.

Készítette: Dr. Gajduschek György

**Témavezető: Prof. Dr. Kiss László, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar**

**Társtémavezető: Dr. Rixer Ádám, egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar**

Pécs, 2011. május 15.

## Bevezetés

A közszolgálat, a **közigazgatás személyi állományának és személyzeti rendszerének vizsgálata** a közigazgatási kutatások egyik meghatározó területe. A közszolgálati rendszer, a köztisztviselők kiválasztásának, képzésének, előmenetelének, bérezésének rendszere alapvetően határozza meg, hogy kik dolgoznak a közigazgatásban. A személyi állomány összetétele a személyzeti rendszertől függ. A személyi állomány összetétele pedig a közigazgatási kapacitás egyik, ha nem a legmeghatározóbb eleme.

Talán ennek is betudható, hogy rendkívül gyorsan változó jogterületről van szó. Az új kormány 2010-ben történt hatalomra kerülése óta a közszolgálati szabályozás, a kormánytisztviselőkre vonatkozó új törvény megalkotásával, általában a radikális, nemzetközi összevetésben is meglehetősen szokatlan módosításokkal, a közvélemény figyelmét is magára vonta. Ez adhat a dolgozatnak különös aktualitást, noha annak összeállítását már jóval ezen események előtt megkezdtuk – s emiatt a dolgozat tartalmát jelentősen át kellett alakítanunk.

A dolgozat a magyar közszolgálati szabályozást vizsgálja **nemzetközi és történeti kitékintéssel**. Célunk az, hogy a jogszabályok elemzésének segítségével meghatározzuk a jogalkalmazás várható folyamatait, annak érdekében, hogy felbecsüljük ezek hatását a személyi állomány összetételére, így végső soron a közigazgatás minőségére. Mindehhez a **szövegszerű értelmezés és a rendszertani jogértelmezés** mellett, támaszkodunk a gyakorlat feltárását célzó empirikus társadalomtudományi eszközökre is, egyfajta **jogsociológiai vizsgálódással** egészítve ki a jogszabályok elemzését.

A szabályozás elvi **értékmérője számunkra a zárt, karrierrendszerű közszolgálati modell**. Elemzésünk arra is keresi a választ, hogy **mennyiben felel meg a magyar szabályozás ennek a mércének**.

A dolgozat áttekintése után, vagy esetleg csak a viszonylag rövid záró fejezet áttekintésével, az olvasó remélhetőleg választ kap e kérdésre és számos további részkérdésre is.

### ***Köszönetnyilvánítás***

Köszönet mindazoknak, akik e dolgozat összeállításában közvetlenül vagy közvetve segítettek. Köszönöm elsősorban a konzulenseknek, valamint a Pécsi Egyetem Közigazgatási Jogi Tanszékének és Kalmár-Nagyné Otthál Csillának a dolgozat elkészítésében és védésében nyújtott támogatásukat. Köszönet korábbi kollégáimnak a volt Magyar Közigazgatási Intézetben, ahol sokat tanultam közigazgatásról és tudományról. Köszönet kollégáimnak és vezetőimnek jelenlegi munkahelyemen, az MTA Jogtudományi Intézetében, ahol sokat tanultam jogról és közigazgatási jogról. Köszönöm mindazoknak a segítségét, akik részt vettek a dolgozat műhelyvitáján és javaslataikkal hozzájárultak a végleges változat elkészítéséhez.

Szomorú és kései köszönet tanáromnak és „többszörös” volt főnökömnek, néhai Lőrincz Lajos professzornak, aki – amellet, hogy a személyi állomány problémájának vezető kutatója volt – emberi és szakmai példaképül is szolgált.

## ***A dolgozat felépítése***

A dolgozat négy részből áll:

### **I. A bevezető rész**

a dolgozat témájának meghatározására, a fogalmi lehatárolások elvégzésére és az alkalmazott módszer bemutatására koncentrálnak.

### **II. A második rész**

a megközelítésmód elméleti kereteit kívánja tisztázni, egyben – Ph.D. dolgozatról lévén szó – számot kíván adni a szerző jártasságáról a hazai és nemzetközi szakirodalomban. Ebben a részben a közszolgálati rendszerek, mint emberi erőforrás menedzsment rendszerek elemzését végezzük el.

### **III. A harmadik részben**

egyes, különösen relevánsnak tekintett jogintézményeket elemzünk. Ez a rész négy nagy területre koncentrálnak. Ezek a (a) személyzeti hatáskör (munkáltatói jogkör) gyakorlóinak jogi helyzete, (b) a kiválasztás, (c) az előmeneteli- és illetményrendszer (itt tárgyalva az értékelési technikákat is), valamint (d) a jogviszony megszűnése, ezen belül is meghatározóan a felmentés elemzése. Ezek az elemzések céljukat tekintve arra irányulnak, hogy feltárják, az adott szabályozás miként hat (hathat) ki a közszolgálat tényleges működésére. Ehhez részben a jogi szövegek összefüggésrendszerükben történő értelmezése, részben az empirikus társadalomtudomány módszereinek alkalmazása nyújt segítséget.

### **IV. A negyedik rész**

a dolgozat eredményeinek összefoglalására, a következtetések megfogalmazására szolgál.

## **Tartalomjegyzék**

I.	A téma meghatározása, a megközelítésmód .....	8
I.1.	A közszolgálat fogalmának értelmezése .....	8
I.1.1.	Három fogalomértelmezési lehetőség.....	8
I.1.2.	A közszolgálat elemzése a tudományos életben.....	9
I.1.3.	A közszolgálat „hatálya”, kiterjedése .....	10
I.1.4.	Összegzés: lehatárolások és a dolgozat témájának meghatározása .....	14
I.2.	A téma megközelítésmódja, a feldolgozás módszere .....	16
I.2.1.	A módszerről általában .....	16
I.2.2.	Felhasznált empirikus adatokról.....	19
I.2.3.	A hasonló témájú dolgozatok és e dolgozat sajátága .....	22
I.2.4.	Formai sajátágok .....	23
II.	Elméleti kiindulópont: A közszolgálat két modellje – rendszerszemléletű keretben.....	24
II.1.	A közszolgálat modelljei, mint tudományos, elméleti konstrukciók .....	24
II.2.	Miért legyen zárt rendszerű közszolgálat? .....	27
II.3.	Variációk.....	31
II.3.1.	Történeti áttekintés - Európa.....	31
II.3.2.	Területi eltérések – eltérő közszolgálati modellek.....	34
II.3.3.	Az utóbbi évtizedek: Az Új Közmenedzsment hatása alatt.....	36
II.4.	A magyar közigazgatás fejlődésének értelmezése .....	42
II.5.	A zárt rendszerű közszolgálat alrendszerei.....	43
II.5.1.	A jogviszony létrejötte .....	45
II.5.2.	Bérezési, ösztönzési rendszer – illetményrendszer .....	51
II.5.3.	Karriertervezés – előmenetel .....	54
II.5.4.	A köztisztviselő értékelése .....	58
II.5.5.	Képzés, továbbképzés .....	61
II.5.6.	Felelősségi rendszer .....	64
II.5.7.	Közszolgálati etika és összeférhetetlenség .....	65
II.5.8.	A szakszervezetek szerepe, sztrájkjog.....	69
II.5.9.	A köztisztviselő elbocsátása, „felmentés” .....	71
II.6.	Elméleti összegzés.....	73
II.6.1.	A zárt közszolgálat általában (rendszer-környezet viszony) .....	73
II.6.2.	Az egyes alrendszerek jellemzői.....	75
III.	Egyes jogintézmények a magyar szabályozásban.....	82
III.1.	A személyzeti hatáskörök telepítése .....	83

III.1.1.	Minisztériumok .....	83
III.1.2.	Országos hatáskörű szervek.....	87
III.1.3.	Dekoncentrált szervek .....	88
III.1.4.	Önkormányzatok.....	90
III.1.5.	Az empirikus adatok.....	90
III.1.6.	Értékelés, részösszegzés .....	91
III.2.	A kiválasztás .....	93
III.2.1.	A megüresedett álláshely meghirdetése, pályáztatás .....	93
III.2.2.	Jogszabályban meghatározott kiválasztási feltételek .....	95
III.2.3.	A poszt betöltése meglévő munkaerővel.....	97
III.2.4.	Próbaidő - gyakornoki rendszer .....	100
III.2.5.	Részleteiben nem tárgyalt jogintézmények .....	101
III.2.6.	Kiválasztás az empirikus adatok tükrében.....	102
III.2.7.	Értékelés, részösszegzés .....	116
III.3.	Előmeneteli- és illetményrendszer .....	118
III.3.1.	Besorolásban való előmenetel .....	118
III.3.2.	Beosztásban való előmenetel, vezetővé válás.....	120
III.3.3.	A főtisztviselő .....	126
III.3.4.	A közigazgatási szervek hierarchiájában való előmenetel .....	127
III.3.5.	Sajátos – a normál előmenetel rendjét áttörő - intézmények .....	127
III.3.6.	Illetményrendszer .....	135
III.3.7.	Köztisztviselő értékelése .....	137
III.3.8.	Értékelés, részösszegzés .....	140
III.4.	A köztisztviselői jogviszony megszűnése .....	141
III.4.1.	Az „eredeti” jogi szabályozás .....	141
III.4.2.	Empirikus adatok a korábbi szabályozási környezetben.....	144
III.4.3.	Új szabályozás: 2010 és utána .....	147
III.4.4.	Értékelés, részösszegzés.....	149
IV.	Összegzés: jogintézmények a zárt-nyílt dichotómia szempontjából.....	150
IV.1.	A kutatás alapkérdése .....	150
IV.2.	A dolgozat felépítése, az elemzés részterületei.....	150
IV.3.	A zárt közszolgálati rendszerről általában.....	150
IV.4.	Egyes közszolgálati alrendszerekről .....	152
IV.5.	Az alkalmazott módszerekről .....	153
IV.6.	Főbb eredmények .....	155

IV.6.1.	Nem zárt rendszerű, sőt, kifejezetten nyílt szabályozás .....	155
IV.6.2.	Szimbólumok és szabályok.....	157
IV.6.3.	Tévelygés és „elcsúszások” .....	158
IV.7.	Az eredmények hasznosításának lehetőségei, javaslatok.....	159
IV.8.	Rövid angol nyelvű összefoglaló – A brief English summary .....	159
IV.8.1.	Basic information on the thesis.....	159
IV.8.2.	Research question.....	160
IV.8.3.	Research method.....	160
IV.8.4.	Findings and conclusions.....	160
IV.9.	Hivatkozott irodalom.....	162

## ***Rövidítések jegyzéke***

### *Jogszabályok rövidítései*

Btk. 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

Kszt. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

Ktjt. – 2010. évi LVIII: törvény a kormánytisztviselők jogállásáról

Ktv. – 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról

Mt. – 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

Ötv. – 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

### *További rövidítések*

AB - Alkotmánybíróság

EU – Európai Unió

HR, HRM – emberi erőforrás, emberi erőforrás menedzsment (human resources management), a szövegben a személyzet és személyzeti rendszer fogalmakat a HR és HRM szinonimáiként használom.

NPM – Új Közmenedzsment (az angol szavakból: New Public Management)

OHSZ – Országos hatáskörű szervek. Olyan központi, országos illetékességű szervek, amelyek nem minisztériumi jogállásúak.

TÉR – Teljesítményértékelési rendszer

### *Rövidített szakkifejezések és ezek értelmezése*

**Köztisztviselő:** A Ktv. 2010. előtti szabályozása szerint annak tekintett személy. 2010. után a Ktjt által meghatározott kormánytisztviselői kört is magában foglalja, hacsak a dolgozat egyértelműen nem jelzi, hogy kifejezetten csak a Ktv. szabályozásáról van szó.

**Szenioritás:** a közszolgálatban töltött idő. Zárt rendszerekben meghatározó szerepe van a különféle személyzeti döntésekben, különösen az előmenetelben.

**Szetey vonal:** Szetey Gábor 2006 nyara és 2008 januárja között volt a Miniszterelnöki Hivatal személyügyi államtitkára. Programjának lényege a merev közszolgálati szabályozás és működés felújítása, a modern, vállalati HRM technikák bevezetése a közigazgatásba. Ez a megközelítés a Ktv. 1992-es elfogadása után elsőként fordult szembe nyíltan, deklaráltan a zárt rendszer értékeivel, és képviselte az NPM irányzatnak, a vállalati megoldások átvételének gondolatát. Ez gyökeres fordulatot jelentett a közszolgálattal kapcsolatos politikai és szakmai diskurzusban. Elsősorban ezt nevezzük Szetey vonalnak. Szetey nevéhez fűződőnek ugyanakkor a Ktv. legjelentősebb átalakítását célzó reformok is. Így a versenyvizsga bevezetése, a kiválasztás új rendjének kialakítása, amely részben központilag történt (volna), a pályázatát általánossá tétele és a teljesítményértékelés új rendszeréhez kapcsolódó, rendkívül jelentős béreltérítés bevezetése.

**Kétmillió szabály:** az illetmény nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét.

**Bér, illetmény:** a dolgozatban szinonimaként használom: a köztisztviselő teljes illetményére utal.

# I. A téma meghatározása, a megközelítésmód

## I.1. A közszolgálat fogalmának értelmezése

### I.1.1. Három fogalomértelmezési lehetőség

A közszolgálat kifejezésnek számos értelmezése lehetséges. Ezeket tartalmi szempontból elemezve – és áttekintve a vonatkozó hazai és az angol nyelvű szakirodalmat – azt mondhatjuk, hogy **három jelentős értelmezési vonal különíthető el.**

A „közszolgálat” így utalhat, illetve jelentheti:

1. A közszférában, illetve annak egyes szegmenseiben **dolgozókat (személyek csoportját)**;
2. A személyzet sajátos alkalmazási módját – **a közszféra személyzeti rendszerét.**
3. A **közszolgáltatások** biztosításának rendszerét.

Az **1. értelmezés** esetében a „közszolgálat” az abban dolgozókat, a személyeket, a személyzetet, a munkaerő-állományt foglalja magában. Az így felfogott közszolgálattal kapcsolatos tudományos vizsgálat olyan kérdésekre keresi a választ, hogy:

- Milyen mértékű összességében a közszolgálatban dolgozók köre, pl. a közszolgálatban dolgozók hány százalékát teszik ki a népességnek, illetve az aktív népességnek? Ezt az adatot egyébként – a GDP központosított, vagyis az állam által elvont és újra elosztott része mellett – az állami jelenlét, a köz- és magánszféra közötti arányok indikátoraként is gyakran alkalmazzák és hivatkozzák, nemzetközi szervezetek és összehasonlító tanulmányok egyaránt.
- Milyen a közszolgálatban dolgozók megoszlása nem, kor, esetleg fontosabb társadalmi jellemzők, mindenekelőtt valamely kisebbséghez való tartozás szerint? Itt olyan kérdések vehetők fel, hogy mennyire reprezentálja a közszolgálat megoszlása a társadalom összetételét. Ez a demokratizmus okán is fontos, elsősorban abból a szempontból, hogy a hátrányos helyzetű csoportok milyen eséllyel kerülhetnek a közszolgálatba, s azon belül vezető, döntéshozói posztokra. Másfelől azonban ez a hatékonyság szempontjából is lényeges kérdés. Nyilvánvaló, hogy ha a közigazgatásban aránytalanul nagy a fiatal, tapasztalatlan pályakezdők aránya, az éppúgy nem szerencsés, mint amikor a nyugdíj előtt állók – s ilyenként az innováció, kockázatvállalás stb. tekintetében gyaníthatóan kevésbé jeleskedők – dominálják a közigazgatást. Különösen fontos azonban a közszolgálatban dolgozók képzettségi, képességbeli összetétele. Itt olyan kérdéseket vizsgál a tudomány, hogy milyen a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya a közszolgálaton, illetve egyes közszolgálati kategóriákon (pl. vezetők, minisztériumok) belül. Milyen arányban vannak jelen ún. generalisták (magához a közigazgatáshoz általában értő köztisztviselők, akik tehát a közigazgatás bármely területén bevetők) és az ún. specialisták; ez utóbbiak körében milyen mértékű az egyes szakmák (pl. tanárok, orvosok, mérnökök stb.) aránya.

A **2. értelmezés** nem a közszféra, illetve közigazgatás személyzetét, hanem annak személyzeti rendszerét, vagy divatosabb kifejezéssel humán erőforrás menedzsment (HRM)



rendszerét érti közszolgálat alatt. Ez magában foglalja azokat a célkitűzéseket, amelyeket a személyzettel kapcsolatban el kívánnak érni, illetve e célok elérésének eszközeit (stratégia tervezés). Ebben a körben azokról a megoldásokról, írott vagy íratlan szabályokról van tehát szó, amelyek a személyzet kiválasztásának, alkalmazásának, bérezésének, előmenetelének, minősítésének, munkahelyi biztonságának stb. viszonyait írja le. A célok és – a nagyrésztben, de nem kizárólag szabályokban megjelenő – eszközök együttesét nevezhetjük személyzeti politikának.

A **3. értelmezés** az előzőeknél jóval tágabb, a közszolgáltatások biztosításának – ide értve most a hatósági igazgatási tevékenységet is – számos, vagy minden elemét átfogja. Nehezen lehetne tehát elkülöníteni olyan fogalmaktól, mint a „közigazgatás”, sőt a „széles értelemben vett közigazgatás”, hiszen magában foglalja a közszolgáltatásokat közvetlenül biztosító intézményrendszer tevékenységét, az iskolák, kórházak működését, a személyszállítást, stb.. A példák már jelzik, hogy a kifejezés tartalma bizonyos értelemben túl is terjeszkedik még a „széles értelemben vett közigazgatás”-on is, amennyiben egyre elterjedtebbek azok a formák, amelyekben a közszolgáltatásokat – állami finanszírozás mellett – magánszervezetek végzik. E harmadik értelmezés nem alkalmas az általunk az alábbiakban vizsgálni kívánt téma meghatározására. (E témával foglalkozik, mások mellett Horváth M. Tamás számos munkája (pl. Horváth M. 2002).

E dolgozat elsősorban a 2. értelmezésre irányul, azon belül is elsősorban a jogi szabályozás elemzésére koncentrál, mindenekelőtt a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényből (továbbiakban Ktv.) kiindulva.

### ***1.1.2. A közszolgálat elemzése a tudományos életben***

A közszolgálat e második értelmét gyakran oly módon különítik el a '**közszolgálat**', mint **személyi állomány** értelemétől, hogy előbbi esetben a '**közszolgálati rendszer**' kifejezést alkalmazzák. Általában mi is ezt tesszük. Ebben az esetben tehát a '**közszolgálati rendszer**', mint a **közigazgatás emberi/humán erőforrás menedzsment, illetve személyzeti rendszere kerül értelmezésre.**

Az emberi erőforrás menedzsment, illetve a személyzeti tevékenység között koncepcionális, „szakma-filozófiai” eltérések vannak, amelyet az utóbbi évtizedekben napvilágot látott hazai és külföldi munkák is hangsúlyoznak (pl. Elbert et al. 1999, Karoliny et al. 2005), s amelyek fontosságával tisztában vagyunk. A továbbiakban azonban, a két megközelítés eltéréseit akceptálva, ám azokat itt egyként, sajátos funkcionális menedzsment területként kezelve, nem teszünk lényegi különbséget közöttük, és általában, az elterjedt angol rövidítést alkalmazva, mint **HR**-re, esetleg a '**menedzsment**' értelmében, mint **HRM**-re fogunk hivatkozni, lényegében szinonimaként alkalmazva azonban a személyzeti rendszer kifejezést is.

Nyilvánvaló, hogy a két jelentéstartalom: **személyzet és személyzeti rendszer szoros logikai és empirikus összefüggésben állnak egymással.** Ha pl. a személyi összetétel nem megfelelő, akkor ez változtatás iránti igényt indukál a személyzeti politikában. E ponton a bonyolult összefüggésrendszerből csak azt, az egyébként a gyakorlatban is meghatározó ok-okozati összefüggést kívánjuk hangsúlyozni, amely szerint hosszú távon a közszolgálat, mint **személyzeti rendszer, nagyban meghatározza a személyi állomány összetételét.** Nyilvánvaló, hogy ha a köztisztviselők rosszul fizetettek, megbecsültségük alacsony, akkor a jól képzett szakemberek átáramlanak a magánszférába. Ha a kiválasztás rendje nem megfelelő, akkor képzetlen, motiválatlan, röviden használhatatlan alkalmazottakkal töltődik fel a közigazgatás. A közszolgálat személyi összetétele tehát – egyéb társadalmi tényezők, mint feltételek hatása mellett – a közszolgálat, mint személyzeti politika lenyomata lesz.

A nemzetközi, elsősorban az általunk alaposan áttekintett angolszász szakirodalomban (pl. Bekke et al. 1996/a, Bekke-Meer 2000, Demmke 2004, 2005, Derlien-Peters 2008) mindkét értelmezés kutatása meghatározó jelentőségű, addig a hazai közszolgálattal foglalkozó szakirodalom szinte kizárólag a 2. értelmezéssel foglalkozik, azon belül is teljességgel az írott jogra, a jogintézményekre koncentrál. Ez alól, az 1945 előtti időszakból talán Magyar Zoltán, később pedig Lőrincz Lajos jelentett kivételt. Természetesen e dolgozat elsősorban a közszolgálati rendszerre koncentrál, s azon belül is a jogi szabályozásra. A közigazgatás személyi állományának összetételére vonatkozó elemzéseket másutt végeztük el, a nemzetközi összehasonlító adatok és történeti trendek részletes elemzésével együtt, a legkiterjedtebb áttekintést adva a rendszerváltás óta. (Gajdushek 2008: 101-171)<sup>1</sup> Ugyanakkor a jogi szabályozás ezúttal sem önmagában, mint jogi szöveg (black letter law) érdekel minket. Számunkra fontosabb a szabályozás hatása. E hatás megállapításához, illetve előrejelzéséhez mindig szükséges a jogszabály elemzése, ám meglehetősen ritkán elégséges is teljes mértékben. E kérdésre a későbbiekben, a módszertani megközelítés áttekintése kapcsán még visszatérünk.

### **1.1.3. A közszolgálat „hatálya”, kiterjedése**

Témánk szempontjából alapvető kérdés, hogy **hol húzzuk meg a közszféra, és azon belül a közszolgálat határát**, illetve hogyan viszonyul ez a két kör egymáshoz. A fentiekben többször a „közigazgatás” személyzetét említettük, ami már valamiféle meghatározást előlegez meg. A lehatárolás kérdése azonban korántsem ilyen egyértelmű. Ez a kérdés felvethető a szervek szintjén: mely szervek – vagy átfogóbban mely területeken működő szervek – dolgozói tartoznak a „közszolgálat” fogalmába. (Pl. az államvasutak dolgozói ide tartoznak-e vagy sem?)

#### **1.1.3.1. „Szervi hatály”**

Egészen szélsőséges esetben – az általában az „állami”-val azonosított közszféra – és a közszolgálat határa egybe is eshet. Ez – az inkább csak elméleti lehetőség – azt jelentené, hogy az állami szférában dolgozó valamennyi személy a közszolgálat kategóriájába esne. Ebben az esetben a három államhatalmi ágban tevékenykedők, s még azon túl is, az állam által tulajdonolt-működtetett szervezetek is e körbe tartoznának. Így **a legszélesebben felfogott közszolgálatba** tartoznának:

- A törvényhozó-népképviselői szervek választott tagjai és tisztségviselői; parlamenti, önkormányzati képviselők, polgármesterek;
- A bírói hatalmi ágba tartozók, ezúttal ide sorolva az ügyészeket is: bírák, ügyészek, valamint a bírói és ügyészi megbízatás ellátást megelőző karrier-pozícióban lévő személyek (pl. bírósági fogalmazók);
- A fegyveres szerveknél, testületeknél dolgozók, az ún. egyenruhások, (a rendőrség, honvédség, határőrség, stb.);
- A köztisztviselők, a közigazgatás hivatalaiban dolgozók;
- A fenti szervezetekben dolgozó, az érdemi munkát támogató, előkészítő hivatali kisegítő személyzet;

---

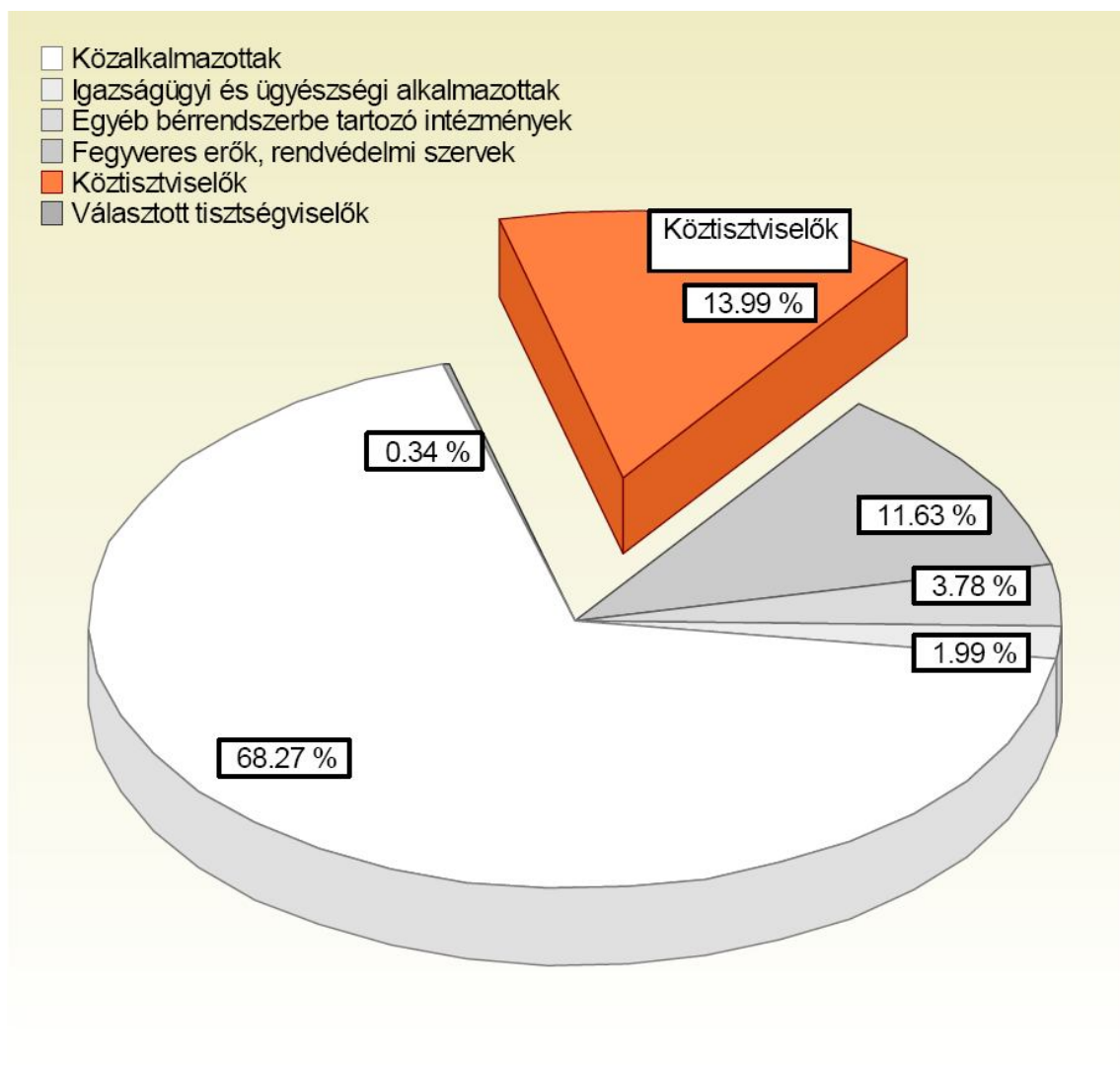
<sup>1</sup> Az összetétel kérdésével Hazafi (s.a.: 429-459) is foglalkozik több aktuálisabb hazai adatokat is bemutatva.

- Az állam által működtetett, és általában a közigazgatás által felügyelt, tipikusan a humán közszolgáltatások területén működő intézmények, pl. iskolák, kórházak, szociális ellátó intézmények dolgozói;
- Egyéb állami, vagy félállami szervek (közalapítványok, köztestületek) dolgozói;
- Az állam által tulajdonolt és közfeladatot ellátó állami vállalatok, a közüzemek (Lőrincz 2007: 261-264) dolgozói. Ennek legtipikusabb példái a posta, és a különféle tömegközlekedési vállalatok, melyeknek dolgozóit számos országban a közszolgálat részének tekintik;
- Az állam által tulajdonolt, de nem közfeladatot ellátó egyéb állami vállalatok dolgozói. Arra, hogy az e körbe tartozókat (pl. államosított bányák) a közszolgálat alá sorolják, nem nagyon találunk példát.

A felsorolásból is jól látható egyfelől, hogy a közszolgálat köre meglehetősen széles lehet, másfelől pedig az, hogy határai elmosódóak. A hazai fogalomhasználatban egyesek a felsorolásban foglalt valamennyi elemet – talán az utolsó egy-két elem kivételével – besorolják a közszolgálat tágabb fogalmába. Mások, még mindig a közszolgálat tágabb fogalma alatt csak a fegyveres szervek, a közigazgatás hivatalainak és intézményeinek dolgozóit értik.

A hivatalos hazai fogalomhasználatnak megfelelő értelmezésben tükrözi a tágabban értelmezett közszolgálat határait az 1. ábra, a Belügyminisztérium 2005-ös adatai szerint, a köztisztviselői körbe értve ebben az időben a mai kormánytisztviselőket is.

1. ábra A közszerában dolgozók különböző csoportjainak aránya



Forrás: [www.bm.hu/letoltes/ksz/kozigtad.pdf](http://www.bm.hu/letoltes/ksz/kozigtad.pdf) (2007-12-02)

A hazai fogalomhasználatban a közszerolat fogalmának e tágabb értelmezése mellett azonban megtalálható egy szűkebb értelmezés is. Ez a **szűkebb értelmezés a közszerolat alatt a közigazgatás hivatalaiban dolgozókat érti**. Némileg hasonlóak az értelmezési keretek az angolszász szakirodalomban is azzal, hogy a fogalomhasználat itt sem mondható egyértelműnek. A talán legáltalánosabb – de korántsem egyezményes és egyértelmű – fogalomhasználat a „public service” kifejezést tekinti tágabbnak, és abba besorolja legalábbis az állam által alkalmazott tanárokat, orvosokat stb. is, míg a „civil service” kifejezés inkább csak a közigazgatás szűkebb értelemben vett hivatalnokaira vonatkozik. Ugyanakkor – a közszerolati szabályozástól, illetve a közszerolat fogalmának értelmezésétől a „public employment” további, a „public service”-nél is határozottan tágabb kategóriát jelenthet, amibe beletartoznak az egyszerű munkaviszony keretében, a munkajogi szabályozás alapján a közszeróban foglalkoztatott munkavállalók.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> A különféle kategóriákról viszonylag jó áttekintést és értelmezést nyújt az EU tagállamainak tekintetében: Demmke-Moilanen (2010): 45-112

Számos országban ugyanakkor az **önkormányzatok** hivatalaiban dolgozókat nem tekintik e körbe tartozónak. Az Egyesült Királyságban az önkormányzati tisztviselők tradicionálisan a tanárokhoz, orvosokhoz hasonló – mondhatnánk közalkalmazotti – státuszt élveznek. A hazai értelmezésben 2010-ig a közigazgatás hivataliban dolgozók általában jelentették a köztisztviselői kört, így abba beletartoztak általában a központi közigazgatási szervek, azok területi egységei (dekoncentrált szervek) és az önkormányzatok is. 2010 után pedig éppen – a szélesebb körű garanciákat biztosító –köztisztviselői szabályok vonatkoznak a az önkormányzati hivatalnokokra; egyébként éles ellentmondásban az önkormányzatok államszervezetben elfoglalt funkcionális és strukturális pozíciójával.

Az ún. Új Közmenedzsment mozgalom hatása is jól érzékelhető a szűken vett közszolgálat körének további erőteljes szűkítése is. Így pl. az Egyesült Királyságban a végrehajtó-közszolgáltatási feladatokat ellátó ún. agency-k (ügynökségek) korábban köztisztviselő dolgozóit fokozatosan „kiszervezték” ebből a státusból. Ugyanez a tendencia számos más országban is megfigyelhető. (Demmke-Moilanen 2010: főleg 91-96)

A továbbiakban **köztisztviselőket** a közszolgálat szűkebb értelmével azonosítjuk, **a közigazgatás hivatalaiban dolgozó, sajátos jogállású, munkájukat hivatásszerűen végző civil alkalmazottakat** értve a fogalom alatt – lényegében a magyar (1992. évi XXIII.) közszolgálati törvény 2010 előtti értelmezésének megfelelően.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a fogalomlehatárolást e szűkebb területen is számos tényező zavarhatja. Így pl. számos közszolgálati rendszerben, ide értve a magyart is, a más hatalmi ágak (pl. Országgyűlés, a Köztársasági Elnök Hivatala, a bíróságok, ügyészségek) hivatali apparátusában dolgozók is köztisztviselők.

#### 1.1.3.2. A jogszabályi változások és a „köztisztviselő” fogalmának értelmezése

E fogalomhasználat 2010-ig jól alkalmazható volt. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (továbbiakban **Ktjt.**) **elfogadásával azonban ez a fogalomhasználat problematikussá vált.** A Ktjt. elfogadása valójában a dolgozat egészét érinti, a munkát még 2010 elkezdő a szerzőt is váratlanul érintette<sup>3</sup> és nehéz helyzet elé állította. Mivel a vizsgálódásban meghatározó szerepet játszik a történeti elemzés, lényegében három lehetőség kínálkozott: leszűkíteni az elemzést (a) a 2010 után a Ktv. hatálya alá tartozó körre, vagy (b) a Ktjt. által meghatározott körre, vagy (c) továbbra is a Ktv. 2010 előtti személyi hatályából kiindulni. Az (a) esetben a legegyszerűbb a feladat, hiszen ekkor csak a Ktv. és a kapcsolódó szabályok változását kell elemezni. Ez azonban nemzetközi és hazai kontextusban is csökkenti az értekezés relevanciáját. Az így fennmaradó, elsősorban önkormányzati tisztviselők – mint láttuk – számos közigazgatási rendszerben nem is tartoznak a közszolgálat szűkebb körébe. Ráadásul hazai viszonyok között csak a korábbi köztisztviselői kategória mintegy 40%-át jelentik. (Gajduschek 2008/a: 116-117) A (b) megoldás esetében viszont a történeti megközelítés válik kifogásolhatóvá, amennyiben a Ktjt.-nek aligha lehet egyértelmű jogszabályi előzményét azonosítani. Mindezen szempontok miatt, végül a (c) megoldás mellett döntöttünk. Ez a történeti elemzésben azt jelenti, hogy 2010-től a korábbi Ktv. szabályozását egyfelől a Ktjt.-vel, másfelől a módosult Ktv.-vel vetjük össze a tendenciák kirajzolása érdekében. A fogalomhasználat során megmaradunk a

---

<sup>3</sup> Korábban a hazai jogi szakirodalom a közszolgálat egységes szabályozását, egy nagy közszolgálati kódex kidolgozását szorgalmazta. Az, hogy a korábbi egységes köztisztviselői szabályozást a Ktjt. két területre bontotta éppen ezzel ellentétes tendenciának tekinthető.

„köztisztviselő” fogalmánál. **A 2010 utáni időszak esetében természetesen elkülönítjük a kormánytisztviselőket és a köztisztviselőket**, amikor az adott törvényeket elemezzük. Ugyanakkor **gyűjtőfogalomként továbbra is használjuk a „köztisztviselő” kifejezést**, biztosítva a szövegben, hogy ez ne vezessen félreértésre.<sup>4</sup>

### I.1.3.3. További lehatárolások: „személyi hatály”

Főszabályként a köztisztviselőket a **közigazgatás hivatalaiban hivatásszerűen dolgozókkal azonosítva** is jelentkezik a lehatárolás problémája. A kérdés úgy vethető fel, hogy a közigazgatás valamennyi hivatalában valamennyi dolgozó köztisztviselő-e? Számos érv szól amellett, hogy csak az **érdemi ügyintézőket** tekintsük köztisztviselőnek; az ügykezelőket (iktatókat, leírókat, titkárnőket), valamint a fizikai dolgozókat (fűtő, takarító, sofőr) már ne. Részben ez a felfogás jellemzi a hatályos magyar köztisztviselői jogi szabályozást. Ez a felfogás áll a német közszolgálat azon jellemzője mögött is, amely a közigazgatásban dolgozókat – nagyjából fele-fele arányban – köztisztviselői és szerződéses jogviszonyban állókra osztja fel. (Goetz 2000) Ennél jóval nagyobb mértékben szűkíthető a közszolgálat köre akkor, ha csak azok tartoznak bele, akik részt vesznek az ún. közpolitika-formálásban, vagyis a stratégiai kormányzati döntések meghozatalában, vagy jogi szempontból fogalmazva, a jogszabály-előkészítésben. **A nyugat-európai országok egy részében ilyen irányú, fokozatosan leszűkítő tendencia érzékelhető az utóbbi évtizedben**, s ez jellemzi a lengyel közszolgálatot is. Általánosságban arról van tehát szó, hogy az egyes szerveken belül is elhatárolások tehetők; a dolgozók egy része a közszolgálat alá tartozhat, míg mások nem.

Értelmezésünk szerint, a szabályozással jórészt egyezően, a köztisztviselő fogalma magában foglalja általában valamennyi közigazgatási szerv valamennyi érdemi és ügykezelő dolgozóját is, bár vizsgálódásunk az érdemi ügyintézői kategóriára koncentrál.

### **I.1.4. Összegzés: lehatárolások és a dolgozat témájának meghatározása**

A fenti szempontok figyelembevételével már meghatározható **e dolgozat „hatóköre”**. A dolgozat:

- a közigazgatás személyzeti rendszere értelmében vett közszolgálat vizsgálatára szorítkozik, ezen belül is a jogi szabályozás elemzésére és értelmezésére, ám a jogi szabályozás vizsgálatába – lehetőség szerint – annak tényleges érvényesülését bevonva, mintegy kiterjesztve a kutatást egyfajta jogszociológiai irányba is.
- a közszolgálat szűkebb értelmének megfelelően a közigazgatás személyzeti rendszerét vizsgálja,
- és követve a hazai szabályozás 1992 óta többé-kevésbé folyamatosan érvényesülő jellemzőit:
  - a civil közigazgatási szerveket (a rendészeti, fegyveres szolgálatokat nem),

---

<sup>4</sup> A dolgozat első változatának vitája során felmerült, hogy egy mesterséges, tudományos kategóriaként értelmezett gyűjtőfogalmat kellene kialakítani. Ám a felmerült megoldások (pl. közszolgálati tisztviselő, közigazgatási hivatali tisztviselő, állami tisztviselő) nem tűntek jó megoldásnak, elsősorban esetlegesen félreértelmezhető voltak és a tudományos kommunikációban való elfogadottságuk hiánya okán.

- azok egészét (államigazgatást és önkormányzati közigazgatást egyaránt)<sup>5</sup>,
- ezen belül elsődlegesen az érdemi ügyintézői csoportra (amely a hatályos Ktv. 2. melléklete szerinti I. és II. besorolási osztállyal azonosítható) vonatkozó szabályozást elemzi.

A dolgozat e körre vonatkozóan, részben megelőlegezve a későbbieket is elsősorban a következő kérdésekre keresi a választ:

- Mennyire tekinthető a jogi szabályozás kijegecesedettnek? E körben nem egyszerűen csak a jogi szöveg formális-technikai aspektusaira gondolunk (joghézag, és jogi ellentmondásmentesség, a jogelveknek való megfelelés, a jogszabályi rendszerbe illeszkedés), hanem annak tartalmi-funkcionális oldalára is (mennyiben alkalmas a szabályozás egy eredményes közszolgálat működtetésére).
- Mindehhez a (legalábbis a dolgozat megírásakor) hatályos hazai jogi szabályozást egyfelől történeti, másfelől nemzetközi kontextusba helyezzük.
- Mindehhez az általános elméleti keretet a közszolgálati rendszerek két nagy típusának elkülönítése nyújtja. E később részletesen elemzendő, weberi értelemben vett ideáltípus fogalmakként értelmezendő felosztás értelmezési és egyben értékelési (de lege ferenda) keretet is nyújthat.
- A közszolgálati rendszert és az ahhoz kapcsolódó jogi szabályozást így rendszerszerűen fogjuk fel. A közszolgálat rendszer jellege – a rendszerszemlélet általános elveit átvéve és adaptálva – magában foglalja<sup>6</sup>, hogy:
  - Elemekből, illetve részrendszerekből épül fel. Ilyen részrendszerek, egyebek mellett, a kiválasztás, a karrier- és illetményrendszer, a köztisztviselő illetve munkájának értékelése, a képzés, továbbképzés, illetve a köztisztviselői jogviszony megszüntetéséhez kapcsolódó szabályok rendszere.
  - Az elemek között sajátos kapcsolat áll fenn. A rendszer több mint részeinek összessége. A rendszer csak a részek közötti összefüggések megértésével értelmezhető, magyarázható. Így pl. a köztisztviselő értékelésének kapcsolódnia kell más elemekhez, főleg az illetmény- és karrierrendszerhez, illetve a képzés, továbbképzés rendszeréhez. Különben az értékelés öncélú, értelmetlen tevékenységgé válik.
  - Nagy jelentősége van a rendszer - környezet viszonyoknak. Így pl. a közszolgálat esetében a politika és politikusok meghatározó környezeti tényezőknek tekinthetők, amit a későbbiekben részletesen elemzek. A gazdaság állapota, s ezen belül különösen a munkaerő-piac helyzete szintén meghatározó, hiszen ha pl. a gazdaságban válság van, akkor a közszolgálati posztokra könnyebb megfelelő alkalmazottat találni, ám valószínűleg kevesebb jut a köztisztviselők bérének emelésére, ami hosszabb távon a meglévő állomány legkiválóbbjainak távozásával fenyeget, stb.

---

<sup>5</sup> A Kjtj. 2010-es életbe lépése után is beleértve e fogalmi körbe a kormánytisztviselőket.

<sup>6</sup> A rendszerekről általában lásd pl.: Csiha 1989: 7-16. A közigazgatás esetében releváns rendszerfogalmakról: a politikai rendszer értelmezéséről lásd pl. Kulcsár 1987: 163-172, a szervezet rendszerszerű értelmezéséről lásd: Bleicher 1979.

**Összegezve: a dolgozat a lényegében a Ktv. 2. mellékletében még 1992-ben meghatározott I. és II. besorolási osztályra vonatkozóan vizsgálja a jogi szabályozást, történeti és összehasonlító metszetben egyaránt, nem csak a szövetszerű jogi szabályozásra, hanem annak rendszerszerű összefüggéseire és mindenekelőtt tényleges hatásaira koncentrálva.**

## **I.2. A téma megközelítésmódja, a feldolgozás módszere**

Az alábbiakban elsősorban a jogtudományban általában is alkalmazott információgyűjtési és elemzési módszerekre támaszkodunk, azzal, hogy a szerző nem tudja megtagadni társadalomtudományi előképzettségét sem. Ennek megfelelően a szakirodalom és a joganyag áttekintése, elemzése mellett a társadalomtudományi adatgyűjtési technikákra, különösen a kérdőíves adatfelvételi módszerre is támaszkodunk.

### **I.2.1. A módszerről általában**

A „klasszikus” jogtudományi megközelítés tekintetében támaszkodunk ugyan a tételes jog elemzésére, nem kívánunk azonban a hazai jogtudományban meglehetősen tipikusnak mondható „szövegpozitivistá” (Jakab 2009: 115-122) irányzatba tartozó dolgozatot készíteni. Ennek egyfelől a szerző stílusa, szakmai érdeklődési köre és tudományos háttere is ellentmond. Ezeknél a szubjektív szempontoknál azonban jóval lényegesebb, hogy – a jogágak között, egyebek mellett, éppen rendkívül gyorsan változó jellegével (Lőrincz 2007/a: 23-28) jellemzett közigazgatási jogon belül is – egy rendkívül gyorsan változó jogterületről van szó. A közszolgálati törvényt módosít(gat)ásai még a rendszerváltás utáni magyar viszonyok között is kiugróan gyakorinak mondhatók.

A csak maga törvény, 1992. július 1-jei hatálybalépésétől 2010. december 31.-éig 82 alkalommal változott (a DVD jogtár adatai szerint), vagyis három hónapnál is gyakrabban. Ráadásul a módosítások több alkalommal rendkívül jelentős mértékűek is voltak.<sup>7</sup> Ha csak a törvény személyi hatályát nézzük 2001-ben a négyből a III. (ügykezelő) és IV. (fizikai dolgozó) besorolási osztályoknak a közszolgálatból való kiszervezésével a köztisztviselői jogviszony alatt állók száma jóval 10%-ot meghaladó mértékben csökkent. Két évvel később a III. osztályba tartozók visszakérültek a Ktv. hatálya alá, majd 2010-ben a Kjt megalkotásával az államigazgatási szerveknél dolgozók lényegében kikerültek a Ktv. hatálya alól, amivel annak személyi hatálya mintegy 60%-al csökkent. 2010-től kezdődően mind a változtatás mértéke, mind annak kiterjedtsége a korábbiakat nagyságrenddel meghaladja. E dolgozat írásakor az sem látható előre, hogy mi fog történni akár csak egy-két hónap múlva, az azonban szinte bizonyos, hogy ezen időn belül is várhatók változások. Ilyen környezetben a szigorúan a hatályos jog bemutatására és elemzésére koncentráló jogpozitivistá program nemcsak megvalósíthatatlan, de egyben értelmetlen is. Ezért is döntöttünk úgy, hogy **„hatályos” jognak a 2011. január 1-jei állapotot tekintjük**, a későbbi változásokra csak kivételesen utalunk.

Egy általánosabb szintről közelítenünk a joghoz, **egyfelől az időben kirajzolódó tendenciák, másfelől a térben (elsősorban országok közötti összehasonlításban) jelentkező hasonlóságok és eltérések bemutatásával.** Az időbeni tendenciák tekintetében

---

<sup>7</sup> Azt is jelezni kell ugyanakkor, hogy bár a közszolgálati törvények ilyen gyakori módosításai a „fejlett világban” atipikusak, a kelet-középeurópai régióban meglehetősen tipikusak. Így pl. a szlovák törvényt 2002-2007 között 23-szor módosították, és a cseh jogszabályt is számos alkalommal, noha az még életbe sem lépett. (Demmke-Moilanen 2010: 56)



alapvetően a rendszerváltás, illetve a Ktv. elfogadása utáni tendenciákra koncentrálnak. A térbeni összehasonlítás esetében pedig alapvetően a „fejlett világ” jelenti az összehasonlítási alapot, ezen a modern, demokratikus jogállamok körét értve; e körbe értve a volt Szovjetuniótól nyugatra eső posztszocialista országokat és Magyarországot is, kizárva ugyanakkor a nyilvánvaló diktatúrákat és a premodern jellemzőkkel bíró országokat. Mind a történeti, mind a térbeni összevetés esetében egyfajta biztos pontot, elméleti keretet a közigazgatási rendszereknek a következő részben részletesen is elemzett két modellje nyújt.

Mindebből egyértelműen következik, hogy **a vizsgálódás középpontjában nem az egyes jogszabályi rendelkezések**, vagyis paragrafusok, bekezdések állnak, **hanem jogintézmények**. Anélkül, hogy a jogintézmény fogalmának pontos definícióját adnánk (ami a dolgozat esetében szükségtelen), azt hangsúlyozzuk, hogy a jogintézmények adott esetben egészen eltérő jogszabályhelyeken megjelenő konkrét rendelkezésekből is összeállhatnak.<sup>8</sup> Mindebből az is következik, hogy az összehasonlításban sokkal inkább a funkcionalista, mint a strukturalista megközelítésmódot követjük. (Fekete 2009, Gajduschek 2008) Mivel pedig a jogintézmények funkciója, ha úgy tetszik hatása egyfelől azoknak a jogrendszer egészében elfoglalt helyéből, másfelől viszont a gyakorlati alkalmazásuk során tapasztalható jellemzőkből és következményekből olvasható ki, vizsgálódásunk erre is kitér. Ez jelenti a már említett jogszociológiai elemet a dolgozatban és ez lehet talán egy „hozzáadott” érték más, a témában született dolgozatokhoz képest.

Az **empirikus adatokat** a közszolgálat egyes jogintézményei tekintetében kétféle módon használom, két egymástól elkülöníthető kérdés megválaszolására. Az adatok egyfelől arra vonatkozhatnak, hogy hogyan működnek az egyes intézmények a gyakorlatban. Ezzel kapcsolatban, néhány kivételtől eltekintve a **kérdőívekből** nyerhetünk információt. Ez persze azt is jelenti, hogy az így kapott adatok **szubjektívek**. Ennek problematikájáról lejjebb még szólok. Itt azt jelezném, hogy a szubjektivitás egyfelől probléma, a „megbízhatatlanságra” is utalhat. Másfelől viszont többletinformációt is hordoz: megmutatja, hogy az adott jogintézmény miként jelenik meg a köztisztviselők gondolkodásában, ami önmagában is fontos tény. A működéssel kapcsolatos adatok azonban segíthetnek továbblépni olyan területre, amelyre a jogszabályelemzés nem képes. **A jogszabályelemzés**, még ha a szabályozás várható társadalmi hatásaira kérdez is rá, a legtöbb esetben csak **abból a feltételezésből tud kiindulni, hogy a jogszabályt végrehajtják**. Ismeretes azonban a jogszabály „formális” végrehajtása, „lepapírozása” is, amikor a rendelkezésben foglaltaknak, legalábbis amennyire az számon kérhető, eleget tettek, ám **ténylegesen nem**. Ilyen pl., amikor a köztisztviselővel szembeni, év elején összeállítandó teljesítményelvárásokat írásban rögzítik, azt a vezető aláírásával is ellátja. Valójában, szöges ellentétben a jogszabály szellemével, és tulajdonképpen effektív szövegével is, a teljesítményelvárásait maga a köztisztviselő állítja össze, azt a vezető csak aláírja (nem ő határozza meg, a beosztottjával való kommunikatív folyamatban). Régiókban persze az sem ismeretlen, amikor a jogszabályt egyáltalán nem hajtják végre.<sup>9</sup> Különösen igaz ez akkor, amikor a tényleges végrehajtáshoz a

---

<sup>8</sup> Így pl. a 2010.04.03.-án hatályos szabályozás szerint a kormánytisztviselők alapilletménye a vonatkozó (2010. évi LXIII) törvény 18§. (2) bekezdésének egy félmondatában található utalásból és a Ktv. 43.§ (4) bekezdéséből olvasható ki. Am ettől az alapilletmény (az illetményrendszer központi elemeként) egy meghatározó jogintézménynek tekinthető.

<sup>9</sup> A jogszabályok betartásának kétsége az egész régiót jellemzi. Lásd erről pl.: Dimitrova 2010, Emrich-Bakenova (2009), Nunberg (2000).

A közigazgatási HR vezetők körében végzett adatfelvételünk során, az egyéni teljesítményértékelésre vonatkozó kérdéseinkre, a válaszaikban egyébként „megfelelésre” törekvő vezetőknek mindössze 21%-a állította,

közigazgatásban személyi, tárgyi és mögöttük pénzügyi feltételeket kellene biztosítani, ezek azonban (éppen a jogalkotó egy másik, költségvetési döntése miatt) hiányzik. Megint máskor a problémát az a sajátos „eljárásrend” jelenti, hogy a jogszabályok tényleges egyeztetése az érdekeltekkel, és a végrehajtásban részt vevőkkel, nem a jog megalkotása előtt, hanem után kezdődik, ami a végrehajtást olykor kétségessé, máskor lehetetlenné teszi. (Lásd ezekről részletesebben: Gajduscheck-Hajnal 2010: 52-58, 375-380) Mindez csak az empirikus elemzéssel detektálható.

Az empirikus adatok felhasználásának másik iránya már túllép a közzolgálati rendszer fogalmi keretein és a „közzolgálat, mint a közigazgatás személyi állománya” értelmezési körre reflektál. Ezeknek az adatoknak a jelentősége abból az említett összefüggésből következik, hogy a személyi állomány, jelentős részben a személyzeti rendszer lenyomata, következménye. **A személyi állományra vonatkozó adatokból így következtethetünk a személyzeti rendszer sajátosságaira.** Másként fogalmazva, míg az előbbi bekezdésben tárgyalt adatkör a működésre, addig ez utóbbi a hatásokra, következményekre kérdez rá.

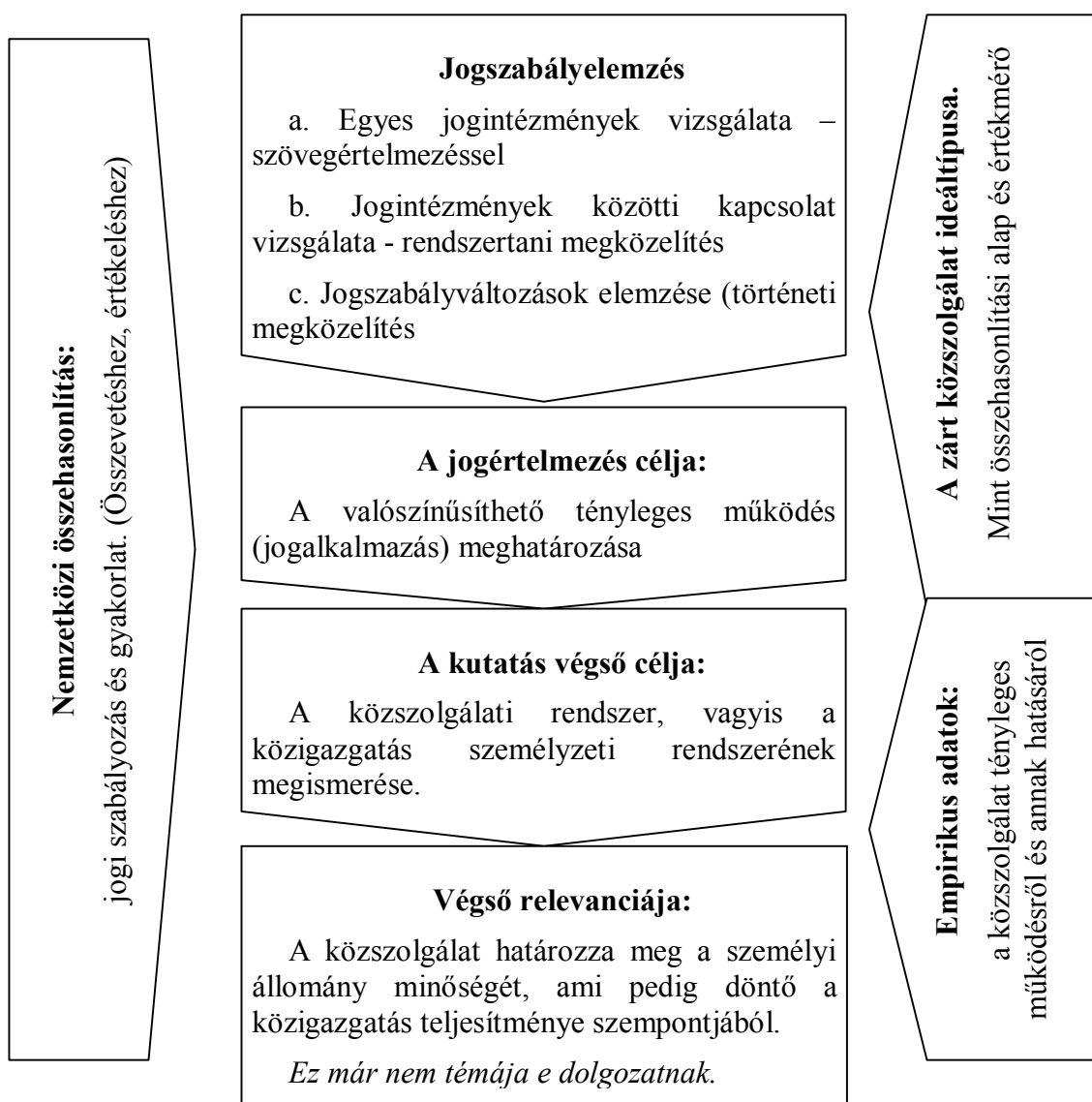
Végül a jelezzük azt is, hogy a dolgot egy határozott kritikai beállítódás jellemzi. Noha a kritikai megközelítésmód, illetve annak tudományos megalapozottsága immár évszázados vita tárgya, ennek áttekintése helyett inkább arra utalunk, hogy a kritikai megközelítés a nemzetközi jogtudományban – a jog gazdasági elemzése mellett – a másik legmeghatározóbb irányzat. (Campbell 1999)

A dolgot komplex módszertani megközelítését a 2. ábra szemlélteti.

---

hogy a gyakorlat mindenben megegyezik a jogszabályi előírásokkal, míg 30%-a azt jelezte, hogy a gyakorlat a jogszabályoktól teljes egészében eltér.

## 2. ábra Az alkalmazott helye az elemzésben



### 1.2.2. Felhasznált empirikus adatokról

A dolgozatban számos esetben fogunk empirikus adatokra hivatkozni. Ezek egy része a köztisztviselők teljes körére vonatkozik, más része ún. mintavételen alapuló kérdőíves vizsgálatból származik. Ez esetben a mintavétel módja meghatározó. Amennyiben ún. véletlen, reprezentatív mintáról van szó, akkor – kellően nagy, több száz fős esetszám mellett – azt feltételezhetjük, hogy az ezekből nyert információk lényegében megegyeznek azokkal, amelyek az összes köztisztviselő megkérdezésével nyerhetőek.

Esetünkre is vonatkozik az az általánosnak mondható hüvelykujjszabály, hogy a köztisztviselők egészére vonatkozó adatok jobbra ún. objektív, tényadatok (pl. neme, kora, a közszolgálatban töltött idő), míg a kérdőívekben gyakoribbak a szubjektív, véleményadatok. Anélkül, hogy a kérdés episztemológiai értelmezésébe és a felmerülő tudományelméleti problémákba belemennénk, arról van szó, hogy előbbieket nagyjából tényekként fogadhatjuk el, míg utóbbiakkal kapcsolatban mindig erősebb fenntartásokkal kell élnünk. (Gajduscheck-

Hajnal 2010: 190-191) Ez a fenntartás különösen indokolt a magyar köztisztviselők körében végzett adatfelvételekkel kapcsolatban.<sup>10</sup>

Nézzük most már, hogy milyen empirikus adatforrásokra támaszkodhatunk e dolgozatban!

1. A valamennyi köztisztviselőre kiterjedő, róluk alapvető tényadatokat tartalmazó, a Belügyminisztérium, majd a Miniszterelnöki Hivatal által vezetett, ún. KÖZIGTAD adatbázis, rendelkezésünkre bocsátott, feldolgozott (aggregált), részben idősoros adatai. A továbbiakban erre, mint a „**KÖZIGTAD adatbázis adata**” fogunk utalni. A KÖZIGTAD adatbázis 1994-től tartalmaz adatokat és az utolsó adatok 2005-ről, illetve 2006-ról állnak rendelkezésre. Ez után az adatbázisból nem közöltek nyilvános adatokat, illetve az adatbázis meg is szűnt. Az adatok egy részét publikálta: Dudás-Hazafi 2005. Sajnos az adatbázishoz való hozzáférés adatvédelmi, technikai és egyéb okok miatt meglehetősen korlátozott volt már működése során is. A 2006 utáni időszakra nézve alig van megbízható adat. (Ilyennek tekinthetők a Kincstár adatai.) Hazafi (s.a.) dolgozatában

---

<sup>10</sup> A szerző mintegy másfél évtizede elemez köztisztviselők körében gyűjtött survey adatokat. Ennek során néhány jól meghatározható sajátosságra figyelt fel. Ezek a sajátosságok különösen más (nyugat-európai, egyesült államokbeli) országokból származó köztisztviselői adatokkal összevetve szúrnak szemet. A legnyilvánvalóbb sajátosság, hogy a magyar köztisztviselő általában mindennel – de különösen közvetlen környezetével: vezetőjével, szervezetével – nagyon meg van elégedve. (Az „elégedettség” csak az anyagi és erkölcsi megbecsülésre vonatkozó kérdésekre nem áll.) Egy 2003-as adatfelvételben 11 olyan kérdést tettünk fel magyar köztisztviselőknek, amelyet 2000-ben az Egyesült Államok szövetségi köztisztviselőinek is feltettek (Reinventing government employee survey 2000. Washington, DC: Office of Personnel Management.) Lényegében valamennyi kérdésben jóval nagyobb volt a magyar, mint az amerikai „elégedettek” aránya. Mindeközben közismert, hogy a magyarok általában nem igazán „pozitív gondolkodók”. Valóban, a köztisztviselők is meglehetősen kritikusan, sőt keserűen tudnak nyilatkozni, ha már kialakult egy személyes, bizalmi kapcsolat a kérdezővel. A kérdőívi válaszokat viszont úgy tűnik elkerülhetetlenül és növekvő mértékben a kincstári optimizmus uralja.

A másik jellegzetesség az „igen, ehhez is értünk, ezt is csináljuk” típusú válaszadás. Így pl. egy 2003-as köztisztviselői adatfelvétel során a kérdeztettek több mint háromnegyede állította, hogy tud táblázatkezelő szoftvert használni, bár a közigazgatásban forgolódók jól tudják, hogy ilyenre alig van példa. A HR vezetők mintegy harmada jelezte, hogy alkalmazzák a kompetencia-elemzés, és -értékelés módszerét, ám kontrollkérdésre kiderült, hogy a pozitív választ adók túlnyomó többsége nincs is tisztában azzal, mi ez a technika. Hasonlóképpen, Hajnal Györgynek (2007/a) egy kutatásban olyan rendkívül bonyolult számítógéppel támogatott technikák, mint pl. a Business Process Reengineering alkalmazásáról számoltak be nagy arányban még kis közigazgatási hivatalok is, amelyek alkalmazása ezeknél egyszerűen kizárt.

A válaszokat érzékelhetően mindig is, de egyre növekvő, az utóbbi idők eseményei kapcsán gyaníthatóan exponenciálisan növekvő mértékben az egzisztenciális félelem, illetve a minden áron való megfelelni akarás motiválja. Így a válaszok gyakran jobban reflektálnak arra, hogy a kérdeztett mit gondol – sokszor tévesen – arról, hogy mi lehet a „helyes válasz”, az elvárás, mint a valóság tényeire. Ezt valamennyi válasz esetében figyelembe kell venni, és lehetőség szerint megfelelő eszközökkel kezelni.

Megjegyezzük, hogy a fent említett, megfelelő elemzésekkel jól kimutatható félelem az, ami leginkább jelzi a köztisztviselők egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetét. Ez olyan abszurd helyzeteket eredményez, hogy ha megkérdeznénk: „Mennyire kell önnek közvetlen vezetője önkényétől tartania?” a válaszok értelme valószínűleg fordított lenne. A nagy számok szintjén: minél kisebb mértékben számol be egy csoport ilyenről, annál inkább kell az önkényétől tartania. Éppen ezért, természetesen, ilyen kérdéseket nem teszünk fel.

Vizsgálatainkban egyébként, kifinomult statisztikai elemzéseket alkalmazva azt találtuk, hogy a politikának legkevésbé kiszolgáltatottnak a körjegyzők érzik magukat. Ezt indokolhatja, az „akinek sok főnöke van, annak egy sincs” elv érvényesülése. Hazafi (s.a.: 377) viszont arra utal, hogy a jegyzők kiszolgáltatottsága csekélyebb, mint más közigazgatási vezetőké, ami bizonyos értelemben sajátosnak nevezhető, ha meggondoljuk, hogy őket egy politikai grémium választja ki (önkormányzati képviselőtestület) és egy politikus (polgármester) gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat. Milyen lehet más közigazgatási vezetők kiszolgáltatottsága? – merül fel a kérdés.

további adatok találhatóak, amelyek részben az eközigtaad adatbázisból származnak, s ilyenként nem tekinthetők valóban megbízhatónak.

2. A főtisztviselői karra vonatkozó statisztikai adatokat a Miniszterelnöki Hivatal illetékes szervezeti egysége bocsátotta rendelkezésünkre. Erre a későbbiekben, mint **”főtisztviselői adatbázis”** fogok hivatkozni. Ez természetesen csak a főtisztviselői intézmény létezésének viszonylag rövid időszakára vonatkozik.
3. A társadalomtudományi módszertanban foglalt elvárásokat figyelembe vevő, véletlen reprezentatív (olykor véletlen rétegzett) mintavételen alapuló **kérdőíves adatfelvételek**:
  - Összesen 376 fő, HR feladatokat ellátó személy körében, 2007 áprilisában lefolytatott kérdőíves adatfelvétel, amely kiterjedt a közszolgálat szinte valamennyi elemére. A megkérdezettek néhány kivételtől eltekintve vezetők. Amennyiben az adott szerv rendelkezett HR szervezeti egységgel, akkor annak vezetője volt a válaszadó. Amennyiben ilyen vezető nem volt, de HR feladatokat ellátó személy („specialista”) igen, akkor őt kértük válaszadásra. Amennyiben a hivatalban ilyen személyt egyáltalán nem alkalmaztak, vagyis tipikusan a kisebb szervek esetében, a munkáltatói jogok gyakorolója, a szerv szakmai vezetője válaszolt a kérdőív kérdéseire. A minisztériumoktól eltekintve valamennyi szervtípusban történt lekérdezés; az eredmények a közigazgatási szervekre, de nem a köztisztviselők számára nézve reprezentatívak. E kutatásra az alábbiakban, mint a **„HR vezetők körében végzett felmérésre”** fogok hivatkozni.
  - Összesen 1056 köztisztviselő kérdezőbiztossal történő kérdőíves lekérdezése 2005 novemberében. E kutatásra általában, mint a **„2005-ös köztisztviselői adatfelvétel”** fogok hivatkozni.
  - Mintegy ezer köztisztviselő körében, 2003-ban végzett adatfelvétel. A továbbiakban erre az adatfelvételre, mint a **„köztisztviselők 2003-as lekérdezése”** fogok utalni.
  - Ezerfős, az aktív, dolgozó népesség körében, 2007 júliusában végzett kérdőíves adatfelvétel. A továbbiakban erre az adatfelvételre, mint **„lakossági lekérdezésre”** fogok utalni.

Látható, hogy sajnálatos módon az utóbbi évek, s különösen a legutóbbi, 2010-től datálható időszak tekintetében nem állnak rendelkezésre empirikus adatok. Ez azt a kérdést veti fel, hogy vajon mennyiben relevánsak ezek az évekkorábban gyűjtött adatok? Nyilvánvaló, hogy időközben jelentős társadalmi és gazdasági változások zajlottak le, közöttük egy gazdasági világválsággal, ami alapvetően átalakította a munkaerőpiac helyzetét is. A jogszabályi keretek esetében pedig a változások ennél is mélyrehatóbbak voltak. Mi lehet több évvel korábbi adatok relevanciája ebben az esetben.

A válasz egyfelől az lehet, hogy elemzésünk történeti jellegű is. Így a korábbi adatok az adott időszakra vonatkozó releváns információk. Ennél lényegesebb azonban, hogy az empirikus adatok a jogintézmények hatását, gyakran pedig a jogintézmények változásának-átalakulásának hatását vizsgálták. Az erre vonatkozó adatok, ha azt feltételezzük, hogy az egyéb körülmények nem változtak meg lényegesen, informatívak lehetnek a ma számára is. Természetesen az eredmények ilyenfajta kiterjesztése kellő körültekintést igényel, és soha sem lehetünk teljesen biztosak abban, hogy ez a fajta extrapoláció nem téves-e. Ezzel szemben némi garanciát nyújthat az a tény, hogy e dolgozat szerzője az empirikus kutatások területén szakirányú végzettséggel rendelkezik, mintegy két évtizede foglalkozik empirikus kutatásokkal a közigazgatás területén és közel egy évtizede foglalkozik a személyzeti rendszer kérdéskörével.

A III. részben megjelenő empirikus adatok bemutatása során minden esetben jelezzük, hogy azok milyen (mikori) adatfelvételtől származnak. Utalunk az adatok alkalmazhatóságának korlátaira. Ugyanakkor jelezzük azt is, hogy a tendenciák extrapolálásával, vagy a 'szabályozás módja – tényleges működés' összefüggés állandóságát feltételezve – a szerző szakmai meggyőződése szerint – milyen érvényes időben általános és/vagy a mára vonatkozatható üzenetet hordoznak ezek az adatok. Mindamelllett az olvasó maga döntheti el, hogy a szerzőnek ezek a feltételezései helytállóak-e vagy sem. Ahogyan jeleztük, teljes bizonyosság e tekintetben nem szerezhető; az csak újabb, szakmailag megalapozott adatfelvétellel lenne biztosítható.

### ***1.2.3. A hasonló témájú dolgozatok és e dolgozat sajáttsága***

Az utóbbi időszakban két olyan, általam ismert magas színvonalú Ph.D. értekezés készült, amely lényegében ugyanezt a témát, nevezetesen a hazai közszolgálati szabályozás témáját dolgozza fel, legalább részben hasonló módszerekkel és hasonló szemléletmóddal. Hazafi Zoltán (s.a.) és Linder Viktória (2010) igen színvonalas dolgozatairól van szó. **Mindkét dolgozat** erőssége a hazai tudományban szokatlanul széles és mély nemzetközi kitekintés, nemcsak egyes országok, hanem a nemzetközi trendek bemutatásával. Mindkét dolgozat jellemzője továbbá a dichotóm (zárt és nyitott) modellekben való gondolkodás. Végül a tipikus jogtudományi dolgozatokhoz képest mindkét dolgozatban viszonylag nagymértékben kerülnek bemutatásra empirikus adatok.

**Hazafi Zoltán** a jogalkotás oldaláról, „tűzközelből” követhette végig az 1992 utáni közszolgálati szabályozás majd’ teljes időszakát. Ráadásul azok közé a köztisztviselők közé tartozik, akiknél a hosszabb szakmai tapasztalat a nemzetközi tendenciák ismeretével és az egészre való rálátás képességével párosul. Ezért dolgozatának erőssége a nemzetközi kitekintés, különös értéke pedig az utóbbi húsz év folyamatainak áttekintése, hiszen erről olyan információkkal rendelkezhet, amelyek mások előtt ismeretlenek. Hazafi dolgozata meglepően kritikus is, amivel köztisztviselőként vagy különös bátorságról tesz tanúbizonyságot, vagy tisztában van azzal, hogy felettesei szakmai munkákat úgysem olvasnak. Természetesen történeti leírásából számos – egyes személyekre vagy csoportosulásokra nézve negatív – tényező kimarad, ami azonban nem von le semmit a dolgozat tudományos értékéből.

Mindennek következtében az egyes kérdések elemzését alapvetően szabályozástörténetbe ágyazza, és ezen belül a szabályozás változásaira és az azok mögött meghúzódó politikai és/vagy szakmai megfontolásokra (vagy éppen azok hiányára) helyezi a hangsúlyt. Hazafi, akinek első kézből volt hozzáférése a köztisztviselők adatait tartalmazó központi (KÖZIGTAD) adatbázishoz, viszonylag széles körben alkalmazza is ezeket az adatokat. Őt is sújtja azonban az a tény, hogy a rendszeres adatgyűjtés 2006-ban megszűnt és azóta lényegében nem lehet a köztisztviselők teljes körére nézve adatokat gyűjteni.

**Linder Viktória** (2010) dolgozatának szemlélete mégis közelebb áll hozzám. Linder is széles nemzetközi kitekintést ad, amiben nagyban segíthette négy nagy európai nyelv magabiztos ismerete. Szintén jelentős munkát végzett a történeti fejlődés áttekintése során, különösen az első világháború végétől a rendszerváltásig terjedő időszak tekintetében, amiben egészen az eredeti forrásokig (jogszabályok, korabeli tanulmányok) megy vissza. Ugyanakkor, Hazafival ellentétben, elemzését nem a szabályozástörténet fonalára fűzi fel, hanem az egyes közszolgálati alrendszerek bemutatására koncentrál. Bár meglehetősen

magabiztosan mozog a közszolgálati szabályozás tételes jogában<sup>11</sup>, ám nem is ez, ti. a hatályos jog vizsgálata jelenti dolgozata magját. Linder a legkülönbélebb nemzetközi megoldások, s részben a hazai történeti elemzés eredményeként jól látja a különféle megoldási lehetőségeket, ezeket, mint opciókat, alternatívákat kezeli a hazai megoldásokhoz viszonyítva, illetve egyes esetekben mintegy értékmérceként használja azokat. Linder – bár maga is vett részt empirikus kutatásban (pl. Linder 2007) – ilyen adatokat viszonylag kis mértékben használ dolgozatában.

**Jelen Ph.D. dolgozat** tehát szemléletében és módszerében is számos **hasonlóságot** mutat a fent említett dolgozatokhoz. E szemléletmód hasonlósága talán abból is fakad, hogy mindhármunkra jelentős befolyást gyakorolt néhai Lőrincz Lajos professzor, aki a közszolgálattal kapcsolatos felfogását néhány éve (Lőrincz 2007: 271-408) foglalta össze talán legátfogóbban, ám személyes kapcsolatunk révén azt már korábbról is jól ismerhettük.

E dolgozat a másik két munkától – reményem szerint – mégis jól elkülöníthető. Egyfelől nagymértékben építkező korábbi kutatásaimra, amelyet 2008-ban megjelent (Gajdushek 2008/a) munkámban foglaltam össze, amelyek tehát még az említett dolgozatok összeállítása előtt jelentek meg. Korábbi elemzéseimet azonban egyfelől kiegészítettem az utóbbi – meglehetősen „sűrű” – időszak során történt, jogalkotásban is kulmináló események elemzésével, illetve ennek megfelelően több ponton jelentősen át is dolgoztam azt. Ilyenként jelen dolgozat tekinthető az utóbbi évek jogszabályi változásai aktuális elemzésének. Ettől függetlenül, a közös téma és a módszertani hasonlóságok mellett is megállapítható néhány karakteres **eltérés** a fent bemutatott dolgozatoktól és más hazai munkáktól. Ez mindenekelőtt **a jogintézmények tényleges működése** iránti fokozott érdeklődés. Az tehát, hogy – bármilyen módszert alkalmazzak is – a végső kérdés az, hogy miként működik az adott jogintézmény a gyakorlatban, így milyen hatással van a személyi állomány összetételére, attitűdjére és magatartására, ezen keresztül milyen hatása van a közigazgatás egészére. Mindez a jogi szöveg elemzését kiegészíti a működés empirikus elemzésére vonatkozó megközelítéssel, ami bár megjelenik az említett dolgozatokban is, e dolgozatban különösen erőteljesen van jelen. Végül, a másik két dolgozatnál nagyobb súlyt helyezek a politika és szakma dichotómiájának kérdésére, ami a közszolgálat esetében a személyzeti döntéseknek a politikától való határozott elszigetelését jelenti.

#### **1.2.4. Formai sajátosságok**

A dolgozat tartalmából, s különösen sajátos megközelítésmódjából, az alkalmazott módszerekből következik néhány formai sajátosság is. Egyfelől a jogtudományi munkákhoz képest talán szokatlanul **nagy arányban jelennek meg statisztikai adatok** és elemzések, illetve az ezeket bemutató **táblázatok, grafikonok**. Arra törekszem, hogy ezek tartalma minden előképzettség nélkül is érthető legyen.

A másik sajátosság a hivatkozások módjában van. A dolgozatban, a társadalomtudományokban általában alkalmazott hivatkozási technikát fogom alkalmazni.<sup>12</sup> Eszerint a szerző és a kiadási évszám, szükség esetén oldalszám megjelölésével, zárójelben helyezem el a hivatkozást, amelynek pontos tartalmát a szöveg végén, a felhasznált irodalomban adom meg, könnyen visszakereshető formában.

---

<sup>11</sup> Ezt bizonyítja az a tény, hogy az utóbbi évtized talán legambiciózusabb közigazgatási jogi, jogtudományi vállalkozásában ő írta a közszolgálati jogot tárgyaló részt. (Linder 2008)

<sup>12</sup> Általában ezt APA standard-nek nevezik. Lásd: APA (2003)

## II. Elméleti kiindulópont: A közszolgálat két modellje – rendszerszemléletű keretben

### II.1. A közszolgálat modelljei, mint tudományos, elméleti konstrukciók

A magyar szakirodalomban általános az a felfogás, amely a közszolgálat két – egymással polárisan szembenálló – modelljéről beszél. (Berényi 1992, Lőrincz 1982, 2005: 274-279, Szamel 1980) Hasonló felfogás jelenik meg a nemzetközi, főleg a nemzetközi összehasonlító szakirodalomban, bár a szerzők ott általában nem sarkítják ki ennyire két ellentétes, mondhatjuk weberi értelemben vett ideáltipikus modellre a téma tárgyalását.

A legáltalánosabban elfogadott kifejezetten dichotóm terminológia talán az érdem- (merit), illetve karrier (career) rendszer, egyfelől, és a beosztáson alapuló (position-based) rendszer elkülönítése. Ez jellemzi pl. Bossaert et al. (2001), vagy az OECD (2009: 78-79) és számos más dolgozat megközelítését. Mások inkább a közszolgálat „klasszikus”, „tradicionális” „megszokott” (merit system) modelljéről beszélnek (Meny 1991:261-288, Peters 1995:90-94, OECD 2003, 2005:97-99, 2008: 20-22, Shafritz et al 2002, Bossaert-Demmke 2003), amit lényegében az érdem-, illetve karrierrendszerrel azonosítanak, valamint az attól való eltérésekről. Nem tagadhatjuk azonban azt sem, hogy az utóbbi időben megjelent számos összehasonlító közszolgálati munka egészen más megközelítést javasol és elveti, vagy lényegében meg sem említi az ilyen modell-típusokba gondolkodó megközelítéseket. Egyértelműen ilyen megközelítés jellemzi Bekke és szerzőtársai (1996/a) és jórészt Peter-Pierre (2001/a) dolgozatát is. Előbbiek ráadásul az összehasonlító közigazgatás területén az utóbbi évek legjelentősebb tisztán tudományos vállalkozását összegzik könyvükben (Bekke et al. 1996).

Jómagam azonban e dolgozatban, a hazai szakirodalomban általánosan alkalmazott dichotóm tipologizálást követem. A dolgozatnak ebben a részében pedig a két modell típus mibenlétét kívánom tisztázni, majd ebben a rendszerszerű megközelítésben elhelyezni a közszolgálat egyes alrendszereit is.

**A magyar szakirodalom általában zárt és nyílt rendszer, avagy – az ennek többé-kevésbé megfeleltetett: érdem- és zsákmányrendszer szembeállításával operál.** Az a tény, hogy a magyar szakirodalom két rendszert állít éles ellentétbe egymással alighanem annak tudható be, hogy a közszolgálat problematikája – hosszú évtizedek után – a hetvenes években bukkant fel ismét a tudományos gondolkodásban olyan módon, hogy a tudomány a gyakorlattal szembeni kritikáját fogalmazta meg a rendszerek szembeállításával. A zárt, érdemrendszerű közszolgálat ideáltípusát állították szembe a gyakorlat anomáliáival, amelyet jórészt a zsákmányrendszerrel azonosítottak; főleg Szamel Lajos és Lőrincz Lajos publikációi a nyolcvanas évek elejétől.

Az angolszász szakirodalomban ez a szembeállítás kevésbé jelentős. Amikor a dichotóm megközelítés felmerül, akkor, mint láttuk, általában a karrierrendszer és az alkalmazáson alapuló személyzeti rendszer között tesznek különbséget. Ezek a duális ellentétpárok többé-kevésbé azonos tényezőkre utal. **A zárt, érdem-, illetve karrierrendszerű közszolgálat lényege, hogy az jelentősen eltér a magánszférában alkalmazott munkaviszonytól.** A köztisztviselő munkáját a (jog)szabályoknak és a vezetői utasításoknak megfelelően saját



politikai céloktól, preferenciáktól – vagyis önálló kezdeményezéstől jórészt – mentesen végzi. Ez a **politikai semlegesség elve**. Ez lényegében a **weberi bürokratikus szervezet személyzeti rendszere**. A szolgálatba lépés általában megfelelő iskolai végzettséghez, illetve ún. versenyvizsgák letételéhez kötött.

**Jogi szempontból** azt érdemes hangsúlyozni, hogy itt nem a megszokott munkajogi jogviszonyról van szó. (Prugberger 2010) Az ugyanis két egyenrangú fél – munkáltató és munkavállaló – között kötött, lényegében polgári jogi jellegű szerződést tételez, amelyben mindkét fél bevallottan saját érdekét tartja szem előtt. Ezzel szemben a köztisztviselői jogviszony esetében, a zárt rendszerben, az állam egyértelműen felsőbbbségként tételezett. Az állam, mint egyfajta absztrakt hatalom fogadja fel az ő szolgáját. Ez az egyenlőtlen viszony nyilvánul meg abban, hogy a köztisztviselő jogviszonya nem egy szerződéskötéssel jön létre, hanem a kinevezéssel. Ugyanakkor a jogviszony létrejötte – legalábbis elvileg – kizárólag a közérdeket, és nem a felek magánérdekét szolgálja.

A későbbiekben a köztisztviselő előmenetele részben automatikusnak tekinthető, amennyiben a szolgálatban töltött évek számával lényegében automatikusan emelkedik fizetése, rangja és az őt megillető egyes speciális juttatások is. Az előmenetel tehát jórészt kiszámítható, előre tervezhető.

A zárt rendszer egyik lényegi eleme, hogy nagy szerepet kapnak a közigazgatási szervezetrendszer széles körében általánosan alkalmazandó szabályok. Miközben a **normativitás különösen erős**, az egyedi döntésekben igyekeznek **minimálisra csökkenteni a vezetői szubjektivitást, önkény szerepét**. Ezért a dolgozók minősítésének, előléptetésének, felelősségre vonásának, stb. részletes szabályai vannak és a kifinomultabb rendszerek nem engednek meg, hogy ezen döntéseket a közvetlen felettes, illetve a szerv legfelső vezetője maga hozhassa meg. Viszonylag csekély a köz és magánszféra közötti mobilitás; különösen az ritka, hogy a magánszférából áramolnának a közszférába jól képzett, szakmai tapasztalattal rendelkező munkavállalók. Ez elsősorban az előmenetel rendjéből következik, hiszen ha a fizetések és egyéb juttatások a közszolgálatban, és nem általában a munkában töltött időtől függenek, akkor egy középkorú, jó szakembernek is a legalsó kategóriában kell kezdenie, s ezt kevesen vállalják.

A zárt rendszer talán legkarakterisztikusabb eleme a köztisztviselő elmozdíthatatlansága. Egészen különös és súlyos oknak kell fennállnia ahhoz, hogy a köztisztviselőt elbocsássák állásából. Önmagában az a tény, hogy az általa végzett munkára nincs többé szükség, hogy munkaköre, sőt esetleg még az őt foglalkoztató szervezet is megszűnik, egyáltalán nem alapozza meg azt, hogy a köztisztviselőt elbocsássák.

**A nyílt közszolgálati rendszer szinte minden elemében ellentéte a zárt közszolgálatnak.** Lényege, hogy a közigazgatási, közhivatalnoki feladatok ellátását lényegében azonosnak tételezi a magánigazgatási feladatellátással; nem lát ezek között alapvető különbséget. Ebből természetesen következik, hogy a munkajog szabályai alapvetően erre a szituációra is alkalmazhatóak. Ha viszont nincsenek speciális szabályok, akkor az egyes közigazgatási szervek eltérő megoldásokat alkalmazhatnak, eltérő módon választhatják ki, fizethetik, stb. a dolgozóikat, vagyis a közigazgatás egészében nem érvényesül az egységesség. Természetesen az elbocsátást sem gátolják garanciális szabályok; a köztisztviselő éppúgy elbocsátható, mint bármely munkavállaló. Ebben a rendszerben a vezetők szabad kezet kaphatnak a személyzeti döntésekben. Ez egyben utat nyit a politikai szempontok érvényesítésének is, hiszen a közigazgatás csúcsán – a miniszterelnök, a miniszterek, a polgármesterek, stb. személyében – általában politikus vezető áll.

A zárt és nyílt közszolgálati rendszer eltérése tehát több pontban is megragadható. Így különösen: a gazdasághoz, az üzleti szféra viszonyaihoz képest, jogi aspektusból, valamint a politikához való viszony keretében.

### 1. Táblázat A zárt és nyílt rendszer összevetése

	Zárt rendszer	Nyílt rendszer
Üzleti szféra / Gazdaság	A politikus nem tulajdonos, nincs beleszólása a konkrét személyzeti döntésekbe. A közmenedzser döntési jogai korlátozottak, minimális lehetőség a „vezetői önkényre”.	A politikus az üzleti szféra tulajdonosával azonosított, ilyenként személyzeti döntéseket hozhat. A közmenedzser pozíciója és jogosítványai megegyeznek a magánszféra menedzserével.
Jog	Közjogi (nem magánjogi) szabályok. A munkaviszony minden elemének részletes jogi szabályozása.	Magánjogi, munkajogi szabályok. A munkaviszony legtöbb elemét a felek megállapodása, szerződés szabályozza.
Politika	Függetlenség a politikától, politikustól a HRM döntésekben. Bármely politikai irányt kiszolgáló semleges személyzet	A politikus szerepe meghatározó a személyzeti / HRM döntésekben. Az adott politikai irányzathoz lojális, azt szolgáló köztisztviselői kar.

Az e dolgozatban képviselt felfogást a zárt és nyílt rendszer tekintetében elsősorban a **politikai elemhez való viszony hangsúlyozott volta** jellemzi. E kérdést tűnik ugyanis – bizonyos értelemben a nemzetközi szakirodalomtól eltérően, de a hazai irodalommal jórészt egyező módon – a közszolgálati rendszerek leglényegesebb elemének. A zárt közszolgálati rendszer talán leglényegesebb eleme, hogy a személyzeti döntésekbe nem enged beleszólást a politikának, a politikusoknak. Ezzel a közigazgatásnak a politikától való, ilyen értelemben vett elszigetelését szolgálja. Ezért mondhatjuk, hogy a zárt közszolgálati rendszer megfelel a közigazgatás weberi (Weber 1989) és wilsoni (Wilson 1887) felfogásának. Eszerint a politika feladata az irányvonal meghatározása, a célok kitűzése, a „mit” meghatározása, míg a közigazgatás a megvalósításról, a feladatok technikai megoldásáról, a „hogyan”-ról gondoskodik. A bürokráciának ez a modellje tehát a politika és igazgatás határozott szétválasztásából indul ki, amelyben a köztisztviselői kar esetében a magas fokú, gyakran specializált szakértelem politikai semlegességgel párosul.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ezt a megközelítést az elmélet síkján elsőként Aberbach, Putnam és Rockmann (1981) nagyhatású könyve vitatta. A szerzők, empirikus kutatásra alapozva, a politikai és bürokratikus elem kapcsolatának 4 modelljét (image) mutattak be, amelyek közül a modern kormányzásban a legtipikusabbnak a 3. modellt találták. Eszerint a vezető köztisztviselők is látnak el politikainak tekinthető feladatokat, amikor pl. egyes jogszabályok előkészítése során, a különféle érdekcsoportokkal egyeztetnek. A másik jól ismert és gyakran idézett elmélet Guy Peters (1987) nevéhez fűződik, aki a politikus-köztisztviselő viszonyt négy, illetve öt nagy típusát különítette el, amelyek közül csak az ún. formális-legális modell egyezik a weberi modellel, illetve szempontunkból a zárt rendszerrel. Más esetekben a határ vonal a köztisztviselői és politikusi feladatellátás között nem ilyen éles. Látni kell azonban, hogy ezek az elméletek kizárólag a köztisztviselői csúcspozíciókra vonatkoznak; csupán néhány tucat ilyen posztra a köztisztviselők százezres tömegén belül. E politológiai megközelítésmódok és a zárt-nyitott dichotómia közötti további eltérés, hogy utóbbi normatív szerepet is betölt,

## II.2. Miért legyen zárt rendszerű közszolgálat?

A nyílt rendszer, mint láttuk, azt jelenti, hogy a közigazgatás ugyanúgy, ugyanolyan feltételekkel alkalmazza dolgozóit, amiként teszi azt a magánszféra igazgatása is. A köztisztviselőkre is a munkajog és a kollektív szerződések rendszere vonatkozik, és a magánszférával egyezően működik a szakszervezeti érdekvédelem is. Következésképpen a személyzeti kérdésekben – amilyen pl. a kiválasztás, fizetés, előléptetés, továbbképzés, elbocsátás – kizárólag, vagy dominánsan a szervezet vezetője, illetve a dolgozó közvetlen felettese dönt – esetleg a HR szervezeti egység technikai segítségével.

Ez a megoldás logikus, hiszen a vezető az, aki a szervezet, illetve szervezeti egység működéséért, tevékenységéért felel. Szükségszerű, hogy munkatársait maga választhassa meg, és a velük kapcsolatos kérdésekről maga dönthesse. Nyilvánvaló, hogy ez a vezető a magánszférában végső soron a tulajdonos, a közigazgatásban pedig a választott politikus. Ahogy a vállalat tulajdonosa „felel” a fogyasztóknak a vállalat termékeiért, úgy felel a politikus választóinak a közigazgatás tevékenységéért, szolgáltatásaiért. Erős, mind a hatékonyságra (pl. Berényi 1992, Lőrincz 1981, Wilson 1989, OECD/PUMA 2003), mind a demokratizmusra (pl. Berényi 1992, Lőrincz 1981, Wilson 1989, Raadschelders–Rutgers 1996) hivatkozó érvek felhozhatóak tehát amellet, hogy a vezetők szabad kezet kaphassanak a közigazgatásban a személyzeti döntések meghozatalában. Hiszen a személyzeti erőforrások optimális felhasználása az egyik forrása a közérdek hatékony érvényesítésének, az állampolgári elvárások optimális kielégítésének.

Milyen indokai lehetnek akkor egyáltalán annak, hogy a közigazgatás személyzeti rendszere elkülönüljön a magánigazgatásban alkalmazott módszerektől, hogy a közigazgatási vezetők kezét megkössék, a személyzeti döntésekben a rugalmatlan szabályok kapjanak meghatározó szerepet a flexibilitást biztosító gyors, decentralizált vezetői döntésekkel szemben? A szakirodalom számos ilyen okot sorol fel. Az alábbiakban ezeket tekintjük át, a – nézetünk szerint – kevésbé fontostól, a zárt rendszerű közszolgálat kialakulásában kevésbé meghatározótól a fontosabb, meghatározóbb felé haladva.<sup>14</sup>

1. Az állam már személyzeti rendszerével is példát kíván mutatni a munkavállalóval szembeni korrekt és „fair” magatartásból. Erre utalhat, hogy már akkor is gondoskodott idős és beteg alkalmazottairól, amikor a nyugellátás és egészségügyi biztosítás egyáltalán nem volt elterjedt. Hasonlóképpen erre utalhat az is, hogy a kiválasztás objektív módszerek alapján történik, és az előléptetésben, a bér megállapításában is a lehető legkevesebb teret enged a szubjektivitásnak, vezetői önkénynek. (Thorstendahl 1991)
2. A köztisztviselők körében általában kialakul egyfajta testületi szellem (esprit de corps), mi tudat. Ennek a szellemnek lehetnek előnyös és hátrányos következményei, amelyet Weber óta számosan elemeztek (pl. Wilson 1989:90-112). A mi tudat fölényeskedéssel is járhat (Kulcsár 1987:346-348). Ám a köztisztviselők mi tudatában gyakran nagyon erős elem a

---

egyfajta megvalósítandó ideálként is jelen van – amire egyébként Aberbach és szerzőtársai is utalnak. E politikatudományi elméletekről részletesebben másutt szólunk: Gajdusчек 2008/a: 25-29.

<sup>14</sup> Az alábbi felsorolás semmiképpen sem tekinthető logikailag zártnak. Nem felel meg a csoportosítással szemben megfogalmazható követelményeknek sem, hiszen logikai átfedéseket tartalmaz, de valószínűleg nem tartalmazza az összes lehetséges érvet. A felsorolás kiegészítése, további rendszerezése így nyilvánvalóan lehetséges és szükséges is. Jelen formájában a szakirodalmat áttekintve mégis jól összegzi a legfontosabb érveket. A leggyakrabban alkalmazott, a legtöbb szerzőnél előforduló érvekhez nem kapcsolódik hivatkozás, éppen mert ezek a legtöbb szerzőnél – egyetértőleg vagy elutasítólag, de – megjelennek.

köz szolgálata iránti elkötelezettség. A nyílt rendszer azonban megakadályozza e mi tudat kialakulását, illetve bevezetése szétzúzza azt (Toonen 2001).

3. Sajátos – a hazai szakirodalomban az ilyen jellegű tapasztalatok hiánya miatt mellőzött – szempont lehet a munkavállalói, illetve szakszervezeti érdekvédelem értelmezése. Ha ugyanis a közigazgatásban is a magánszféra megoldásait alkalmazzák, akkor meghatározó szerepe lehet a különféle szakmai- és érdekszervezeteknek, illetve szakszervezeteknek. Ezek a munkavállalókat egységbe kovácsolva nagyon erős tárgyalási pozíciót tudnak kialakítani a munkáltatóval szemben, ami aztán a kollektív szerződésekben<sup>15</sup> is megjelenik. A demokratikus működés alapjait – ti., hogy a hivatalnok van a közösségért és nem fordítva – ásná alá, ha a köztisztviselők kiválasztására, munkahelyi kötelezettségeikre és jogaikra stb. vonatkozó szabályokat nem a közösség, hanem maguk a közhivatalnokok szabhatnák meg. (Mosher 1982)
4. A köztisztviselőként megszerzendő és megszerzhető ismeretek egy jelentős része annyira specifikus, hogy azt máshol (a magánszektorban) nem lehet hasznosítani. Ezért is szükség van arra, hogy a köztisztviselő hosszú távra tervezhesse közszolgálati karrierjét, és hajlandó legyen abba – pl. továbbképzések keretében – „investálni”. (Berényi 1992, György 1998)
5. A demokratikus államban tehát a közszolgálat sajátos jogi szabályozásának nyilvánvalóan garanciális szerepe is van. A demokratizmus egy további alapelve, hogy a közszolgálat mindenki számára nyitott és egyenlő feltételekkel biztosítja az előmenetelt, korra, nemre, nemzeti, vallási hovatartozására tekintet nélkül.<sup>16</sup> Ennek biztosítása azonban megköveteli jogi garanciák beiktatását és a szubjektív döntések lehetőségének minimalizálását, sőt egyesek szerint a kisebbségeknek előnyt biztosító rendelkezések alkalmazását is a közszektorban.<sup>17</sup>
6. Speciális jogi szabályozást indokolhat továbbá az állam- és szolgálati titok, valamint a személyes és üzleti titkok védelme is. A köztisztviselő ugyanis munkája során olyan információk birtokába kerülhet, amelyeknek kiszivárgása az egyes állampolgár, szervezet, de olykor a közösség egészének érdekeit is súlyosan veszélyezteti. Éppen ezért a köztisztviselővé válás egyik sajátos eleme az eskü letétele, ami szinte minden esetben tartalmaz egy, a titok megőrzésére vonatkozó elemet. Emellett számos más közszolgálati szabály is szolgálja a titokvédelmet.
7. A köztisztviselő a köz érdekében, a közhatalom birtokában lép fel az állampolgárral, annak szervezeteivel szemben.<sup>18</sup> Gyakran korlátozhatja az állampolgárok jogait, bizonyos tevékenységeket megtilt, megbírságot, adót szed be, személyes és üzleti titkot képező

---

<sup>15</sup> A kollektív szerződés ugyanis nem szocialista-kommunista találmány/rákfene. Az Egyesült Államokban pl. a kérdésnek óriási szakirodalma van, az „industrial/labor relations-collective bargaining” címszó alatt. (Lásd pl.: Shafritz et al: IV. rész, Kellough-Nigro 2006: 77-94)

<sup>16</sup> A köz ügyeinek intézésében – akár köztisztviselőként – való részvétel joga állampolgári alapjog, amelyet igen gyakran maguk az alkotmányok nevesítenek. A személyzet összetételének vizsgálata a nemzetközi szakirodalom egyik „legkedveltebb” témája. A reprezentativitás kérdése, vagyis annak vizsgálata, hogy a köztisztviselők összetétele mennyiben felel meg a társadalom összetételének, szinte minden közszolgálattal foglalkozó, angol nyelven megjelenő munka meghatározó része; a '60-as, '70-es években pedig központi politikai kérdés is volt (ld. pl. Krislov 1974, Elcock 1976)

<sup>17</sup> Lásd az „affirmative action” amerikai szakirodalmát.

<sup>18</sup> E szempont különösen hangsúlyosan van jelen a hazai, jogias irányultságú szakirodalomban, de dominánsnak látszik Demmke-Moilanan (2010) érvelésében is (pl. p. 25).

adatokat gyűjt és tárol, ellenőriz, stb. Az összes ilyen, **az állampolgárral szemben hatalmi pozícióban** levő személy (bírák, ügyészek, rendőrök és közigazgatási hivatalok) esetében indokoltnak tűnik valamiféle sajátos jogi helyzet kialakítása. Mind a közhatalom gyakorlása, mind az állampolgárokkal szembeni hatalmi helyzet, illetve az állampolgár egyfajta kiszolgáltatottsága indokolhatja, hogy ne akárki kerülhessen ilyen pozícióba, hanem annak legyenek szigorú, jogban rögzített feltételei és korlátai. (Képesítési követelmények, büntetlen előélet a kiválasztás során, megfelelő továbbképzéseken való részvétel, eskü letétele, amely általában tartalmaz az állampolgári jogok védelmére, a közszolgálatára vonatkozó kitételeket stb.)

8. Egy további igen lényeges szempont **a hatalmas szervezet egységességének** szükségességére utal. A közigazgatás ugyanis számos, egymástól mind méretében, mind funkciójában, mind működési területét tekintve igen eltérő szervezetből áll. Ugyanakkor mégis valamennyi szervezet az egységes közigazgatás része, s valóban jórészt be is tagozódnak egy hierarchiába, amelynek élén a kormány (kormányfő) vagy az államelnök áll, s ezek közvetlen, vagy közvetett alárendeltségében működnek a különféle szervezetek. Érthető tehát, hogy ez a hatalmas szervezet kialakítja a maga sajátos személyzeti rendszerét, és azt részletes szabályokban rögzíti és teszi kötelezővé valamennyi szervezeti egységének. A magánszféra nagyvállalatai, multinacionális vállalatai is gyakran teszik ugyanezt.<sup>19</sup> A vállalati személyzeti rendszerektől való eltérés formailag abban ragadható meg, hogy ezek a személyzeti normák szükségszerűen (pl. a 3., 5. és 6. pontokban foglaltak miatt) jogszabályi formát öltenek. Tartalmi szempontból az esetleges eltérések pedig abból következnek, hogy a közigazgatás a vállalatoktól gyökeresen eltérő helyzetben van (pl. a legtöbb esetben monopolhelyzetben működik), és eltérő feladatokat lát el (közszolgáltatást végez, jogot alkot és alkalmaz, bírságot, tilt, kötelez stb.).
9. Joggal lehet azzal is érvelni, hogy **a politikus és a tulajdonos mégiscsak különböznek**. Mert míg a tulajdonos a maga javaival sáfárkodik, addig a politikus nem a sajátját, hanem a közösség javait költi. A tulajdonos, ha nem jól vezeti a szervezetet, hát tönkremegy, s ez jobbára csak neki fáj. Ha viszont a politikus sáfárkodik rosszul a rábízott javakkal, annak egy egész nemzet láthatja kárát – míg maga a politikus esetleg kifejezetten jól is jár. A politikusoknak tehát már csak ezért sem szerencsés szabad kezét adni a végső soron általa irányított szervezet személyzetének kiválasztásával, előmenetelével, stb. kapcsolatos döntésekben.
10. A modern politikai rendszerek meghatározó eleme a periodikusan ismétlődő választás, amelynek eredményeként az államot irányító politikai csoportok rendszeresen cserélődnek. Ha a köztisztviselők kiválasztása, és a személyzeti rendszer más elemei politikai szempontok alapján történik, akkor a választáson hatalomba került új politikai csoport nem kíván, és nem is tud együtt dolgozni a korábbi csoport embereivel. Ez a teljes közigazgatási személyzet lecserélését generálja a választások után, ami jelentős gondokat okozhat. Igen fontos **a folyamatosság, a stabilitás** biztosítása a közigazgatási személyzet körében, ellenkező esetben az **intézményi memória** (Pulay 2005) jórészt elveszik, hiányozni fog a szakértői körben **a speciális közigazgatási és szakterületi tapasztalat**, vagyis a szükséges szakértelem. Hasonlóképpen hosszabb időt vesz igénybe, hogy a

---

<sup>19</sup> Ha ezen vállalatok napjainkban alkalmazott személyzeti rendszerét megvizsgáljuk, akkor ez számos ponton rendkívüli hasonlóságot mutat a klasszikus zárt rendszerű közszolgálat évszázados megoldásaival. (Pl. a részletes és általánosan alkalmazandó szabályok rendszere, a kiválasztás szisztematikus rendje, a minősítés módszerei, sőt még a szenioritás elvének alkalmazása is.) (Elbert et al 1999) A személyzeti eszközök szisztematikus alkalmazása még az egyébként épp az egyes szervezeti egységek laza konglomerátumára épülő divizionális szervezeti rendszerben is meghatározó jelentőségű. (Dobák 2000:60-75)

köztisztviselő kiépítse azt a szakmai-személyi hálót (a szó „network” értelmében), ami a hatékony munkának szintén alapfeltétele a közigazgatásban, s ami egyében a különféle (pl. civil) szempontok becsatornázását is szolgálja.

11. Ha a közigazgatási munkaviszony létrejötte és fennmaradása inkább a személyes-politikai kapcsolatoknak, semmint a tényleges teljesítménynek, tisztességes munkavégzésnek lesz betudható, akkor várható a **szakmai hozzáértés csökkenése, a korrupció növekedése**. De, még ha a szükséges hozzáértés adott is, akkor sem feltétlenül meri az arra alapozott ellenvéleményét a személyében kiszolgáltató köztisztviselő a politikai döntéshozó tudomására hozni. Összességében a zárt rendszer hiányából – főszabályként – a közigazgatás személyi állománya összetételének, s ezen keresztül a közigazgatás teljesítményének jelentős romlása következik.

**Összegezve**, illetve másként megközelítve a fentieket, a zárt, vagyis a munkaviszonytól eltérő rendszerű közszolgálat melletti érvek egy része **alkotmányos** szempontokat érvényesít. Más, jelentősebb része a szervezeti és társadalmi **hatékonysághoz**, illetve a **demokratizmushoz** (Lőrincz 2005:56-69) kapcsolódik, s a közigazgatás sajátos viszonyaiból, óriási méretéből, monopolhelyzetéből, közhatalmi jellegéből és társadalmi funkciójából, illetve a politikai rendszerben elfoglalt helyéből következik. **A legfontosabb szempont pozitív oldalról, hogy egy választásokra épülő politikai rendszerben a közigazgatás viszonylagos semlegességének óriási szerepe van a folyamatosság, stabilitás, valamint a szakértelem és a hatékonyság biztosításában.** Negatív oldalról megfogalmazva: a közszolgálatba történő direkt politikai beavatkozás veszélyezteti a stabilitást, a kiszámíthatóságot, a szakszerűséget és hatékonyságot.

Az elmélet szintjén az alapproblémát a politikus és a vállalati tulajdonos helyzete közötti ambivalenciában látjuk. A politikus és a vállalati tulajdonos strukturális-szervezeti szempontból igen hasonló helyzetben van, a weberi értelemben vett „Úr” helyzetében. Mindketten stratégiai célokat jelölnek ki, és ezek megvalósítása érdekében működtetnek egy nagy szervezetet. A strukturális-szervezeti sajátosságok mellett azonban más a tulajdonos, **s más a politikus érdekebeágyazottsága; máshogy méri a sikert, mások a két szférában a visszajelzési és szelekciós mechanizmusok.** Ezt a problémát legtisztábban a közösségi választások elmélete (Public Choice Theory) tárgyalja. (Niskanen, 1971, 1975; Blais-Dion 1991; Lane 1987, magyarul: Johnson 1999) Az elmélet az egyéni érdekekből és az arra alapozott racionális viselkedésből indul ki, illetve az ezek kölcsönhatásából létrejövő „játszmákkal” foglalkozik. E ponton azonban azokat a megállapításait emeljük ki, amelyek a politikus sajátos érdekrendszerével, és ebből következő várható viselkedésével foglalkoznak:

- A politikus végső célja újraválasztása; szemben a tulajdonossal, akinek célja a profit.
- A politikus a politikai mezőből, a választásokon kap visszajelzést, míg a tulajdonos a piaci árakon keresztül.
- A politikai visszajelzési mechanizmus csak nagyon áttételesen függ a szervezeti teljesítménytől, a közigazgatás teljesítményétől. Egy jó mediaszereplés a választás előtti napokban többet nyomhat a latban, mint négy éven keresztül végzett kemény és hatékony munka, így a közigazgatás hatékony működtetése. (Niskanen 1975, Blais-Dion 1991). Rendszerelméleti keretekben fogalmazva, az outputok értékelése, a visszacsatolás a politikai szférában nagyon áttételes, ritka (pl. négyévenkénti) és kevésbé reflektál a szervezeti teljesítményre. Ezzel szemben a vállalati szférában az árak azonnal és direkt módon reagálnak a vállalati teljesítményre. (Gajduschek 2000, 2010)

- Az inputok oldaláról pedig azt kell kiemelni, hogy míg a tulajdonos minden lépésénél a saját pénzét költi és kockáztatja, addig a politikus nem a sajátját, hanem a meglehetősen megfoghatatlan közpénzt használja fel személyes céljai eléréséhez.

Összegezve és a személyi állományra vonatkoztatva a fentieket, a politikusra a szervezeti outputok tekintetében kisebb nyomás nehezedik, míg az inputok tekintetében nem a sajátját költi. A politikus tehát racionálisan jár el, ha pl. állampénzen olyan hivatalnokokat alkalmaz, akik semmit nem tesznek a közösség érdekében, hanem kizárólag az ő politikai szerepléseit segítik. Olyanoknak ad jól fizető állami állásokat, akik pénzzel, szakértelemmel, munkával támogatták, s elvárhatóan újból fogják támogatni választási kampányát, és ezt a „szívességet” kompenzálja az állami állásban való foglalkoztatással, közpénzből.

A politikus és a tulajdonos-vállalkozó közötti érdekeltségi, és viselkedésbeli eltérések indokolják, hogy strukturális-szervezeti pozíciójuk is eltérő legyen. A vállalkozó esetében természetes, hogy szabad kezet kapjon a vállalat irányításában, s ebbe értelemszerűen beletartozik a munkatársak kiválasztása, a személyi állomány meghatározása is. Más a helyzet a politikus és az általa irányított szervezet, a közigazgatás esetében. Itt a politikust korlátozni kell, s korlátozták is, már egy évszázaddal azelőtt is, hogy az elméleti érveket a Public Choice elmélet explicitté tette volna. A politikus nem kap szabad kezet a szervezet irányításában, hanem azt jelentős részben jogszabályok határozzák meg olyan területeken is, ahol ezt az emberi és állampolgári jogok védelme közvetlenül nem indokolja, de indokolja a közösségi szintű hatékonyság szempontja. Nem véletlen pl., hogy a költségvetés nyilvános parlamenti vita után, törvényi szabályként nyeri el formáját. Nem véletlen, hogy a közigazgatási szervek szervezeti és működési jellemzői nyilvános szabályokban rögzítettek, s nem véletlen az sem, hogy a zárt közszolgálat elterjedté vált a XIX. század végére a fejlett országokban.

Korlátoltság, illetve tudósi-kutatói szűklátókörűség lenne azt gondolni, hogy a nyílt és zárt rendszer közötti választást kizárólag, vagy meghatározó módon ezek az elméleti szempontok befolyásolták volna. Sokkal inkább történeti folyamatok és – részben ehhez kötődően – a nemzeti kultúra határozta meg egyes országok, régiók esetében a nyílt illetve zárt rendszer közötti választást.

## II.3. Variációk

Az alábbiakban az egyes személyzeti rendszerek kialakulását, jelenlétét tekintjük át, előbb elsősorban az európai kontinensre, majd az angolszász országokra koncentrálva. Végül hosszabban tárgyaljuk az utóbbi évtizedekben a zárt közszolgálattal szemben az Új Közmenedzsment által megjelenített kihívást.

### II.3.1. Történeti áttekintés - Európa<sup>20</sup>

Noha az antropológusok már a törzsi társadalmak esetében is beszélnek kormányzati funkcióról és az ilyen funkciót ellátó entitásokról, kifejezett állami igazgatási tevékenységet, ezt ellátó szervezetet és személyi állományt csak az ókortól, a nagy ókori birodalmakban tudunk azonosítani. Tény azonban, hogy a modern közigazgatás történeti gyökereit nem itt kell keresnünk. Az európai **középkor** „közszolgálat” is jelentősen eltér a ma ismerttől, abban ugyanis:

---

<sup>20</sup> Az alább következő rövid ismertetésben mindenekelőtt Raadschelders 1998, Raadschelders-Rutgers 1996, Demmke-Moilanen 2010: 21-33, valamint kisebb részben Weber 1970, Thorstendahl 1991, Kickert-Stillman 1999 munkáira támaszkodtunk. A törzsi társadalmak kvázi igazgatási tevékenységéről lásd pl.: Cohen-Middleton 1967, Mair 1964. Igen eredeti Silberman (1993) elemzése.

- Nem válik szét a köz- (állami) és magán- (uralkodói) szféra egymástól. A tisztviselők az uralkodó személyes szolgálói.
- Nem válik szét egymástól a hivatal és a hivatalt betöltő személy, a pozíció és annak gyakorlója.
- Az igazgatásban a kollegiális-testületi jelleg dominál, szemben a később jellemzővé váló hierarchikus, hivatali felépítéssel és működéssel.
- Nem épült ki az igazgatás egységes, centralizált intézményrendszere. Az uralkodói igazgatásnak nincsenek területi, helyi szervei, képviselői.
- A tisztviselő juttatásai között csak részben van, vagy egyáltalán nincs jelen a rendszeres, fix, pénzbeli fizetés.

Európában az **abszolút monarchiák** idején kezd kialakulni a valóban modern értelemben vett közigazgatás. Ebben az időszakban rendkívüli mértékben megnő a tisztviselők létszáma. Az uralkodói udvarokban működő, titkárság jellegű intézményeket fokozatosan minisztérium jellegű szervezetekké alakítják át, amelyek tovább tagolódnak. Kialakul a hierarchikusan szervezett centrális hatalomgyakorlás, és az állandó hadsereg, valamint a központi adóztatás teljes intézményrendszere. Területi-helyi szintig kiépül tehát a központi hatalom szervezetrendszere. (Mayntz 1982)

Az új igazgatási szervezetben nagy szerep jutott az egyre inkább specializálódó szakértelemnek – szemben a feudalizmus születésén alapuló hivatali rendjével. Kiterjedtté válik az egyetemen szerzett jogi ismeretek megkövetelése. Emellett német nyelvterületen a kameralisztika és rendészettudomány (Polizeiwissenschaft), Franciaországban pedig a technikai ismeretek játszanak nagy szerepet.

A közigazgatás átfogó **szervezési elveit elsősorban a hadseregtől kölcsönzik**. Szabályzat szerinti működés, szigorú hierarchia és parancskövetés, szakmai képzettség és specializálódás, valamint az állami szolgálatban töltött idő értéke talán e rendszer legfőbb jellemzői. A XIX. század elejére fokozatosan általánossá válik, hogy a tisztviselők rendszeres, fix, pénzbeli fizetést húznak.

Röviden egy szigorú bürokratikus szervezetről van szó, amely – mindenekelőtt szervezettségében – jelentős részben eltér a kor gazdálkodó szervezeteinek, manufaktúráinak szervezeti struktúráitól. A későbbiekben aztán a nagyobb vállalati üzemméretek megjelenésével ez a bürokratikus közigazgatási szervezet jelenti majd a mintát a magánszféra szervezetei számára is.

Ugyancsak a vizsgált időszakban a közigazgatás egy szélesebb elméleti keretben is elhelyezésre kerül, ami aztán kihat a társadalomban, illetve – modern kifejezéssel élve – a politikai rendszerben elfoglalt elhelyezkedésére is. A politikai filozófiából kiindulva egyre általánosabbá – és az uralkodók által is egyre elfogadottabbá – válik az a felfogás, amely az uralkodó, illetve az állam feladatát az alattvalók, a nép jólétének növelésében látja. Ható tényezővé válik a **közérdek** fogalma, és ezzel együtt világossá válik a határvonal „köz” és „magán”, az uralkodó személyéhez kapcsolódó és az állami között.

Megkezdődik a politikai hatalmon belül is egyfajta munkamegosztás. Miközben az uralkodó a centralizációval növelte hatalmát a nemesség rovására, hatalmának egy részét elveszti-átadja saját hivatalnokainak. Az uralkodói döntések nagy részét valójában már nem az uralkodó hozza, hanem hivatalnokai. Mindez elvezet az igazgatási apparátuson belüli differenciálódáshoz is. Az uralkodói döntésekben osztozó, azokat előkészítő, vagy delegált hatáskörben meghozó (mai kifejezéssel élve a közpolitika formálásában részt vevő) elit, és a



tisztán végrehajtást végző, rutin feladatokat ellátó köztisztviselői tömeg között húzódik a határvonala.

**A XIX. század elejétől érzékelhető Európában a tiszta zárt közzolgálati rendszer kialakulása,** amihez a mintát a hadsereg szolgáltatta. A század első felében kialakul a rögzített előmenetel rendje Poroszországban, Franciaországban, Angliában és Hollandiában. Ugyanezen országokban bevezetésre kerül a nyugdíjrendszer is. Fokozatosan kiépülnek a közzolgálati rendszer alapvető vonásai. (Raadschelders-Rutgers 1996: 81) A XIX. század végére a legtöbb európai országban kialakul egy karrierrendszerű közigazgatás annak minden lényeges elemével: a kiválasztás objektív, iskolai végzettségen és/vagy versenyvizsgán alapuló rendjével; az előmenetel kiszámítható, szabályozott rendjével, amely szorosan összekapcsolódott a bérrendszerrel – mivel mindkettőben meghatározó szerepet kapott a szolgálatban töltött idő. Lényeges eleme továbbá ennek a rendszernek, hogy a köztisztviselő, ha megfelelően, a rögzített szabályok szerint végzi munkáját, akkor biztos lehet abban, hogy nem fogják elbocsátani. Emellett számos más olyan előnyt is élvez, amelyet a magánszférában dolgozók nem. Ezek közül a legfontosabb a nyugdíjjogosultság, amely általában a köztisztviselő halála vagy munkaképtelensége esetén a családtagokról való gondoskodást is magában foglalja, de ide sorolható a szolgálati lakás juttatása és számos más kedvezmény is.

Ezt a viszonyt állam és állami hivatalnok között a **„hűséget hűségért” elv jellemzi.** A hivatalnok hűségesen szolgálja az államot; nemcsak munkaidejében, hanem még magánéletét is ennek a szolgálatnak rendeli alá, hiszen indokolt esetben díjazás nélküli túlmunkára kötelezhető, számos tevékenység (pl. a politikai pártokban való aktív részvétel, a szakszervezeti tagság, sztrájkjog) tiltva van számára, és magánéletében is köteles köztisztviselőhöz méltó (értsd konvencionális, középosztályi) magatartást tanúsítani. Az ideális köztisztviselő tanulmányai befejezése után az államigazgatásban helyezkedik el, és onnan is megy nyugdíjba. Ám az állam sem marad hálátlan szolgájával szemben. Kiszámítható és biztos életpályát, átlag feletti életszínvonalat és magas presztízst biztosít számára és családja számára – egészen a koporsóig.

A hűséget hűségért elv nyilvánvalóan még a feudalizmusban gyökeredzik, ám a XIX. század végére a hűség tárgya jelentősen megváltozik, már nem az uralkodóra irányul, hanem egy elvont hatalom, az állam felé. A közhivatalnok az állam szolgájaként már egy személytelen függőségi rendszer része. Következésképpen mindegy ki, illetve mely politika csoport van az állam csúcsán, a köztisztviselői kar mindegyiket hatékonyan, szakszerűen ki tudja szolgálni. A köztisztviselőnek tehát bármely politikai irányvonalat „hivatalból” támogatnia kell. Ez különösen a parlamenti demokráciák kialakulásával, a választások során cserélődő kormányok megjelenésével válik fontossá. (Pokol 1987:263-285) Mindez azonban azt igényli, hogy a köztisztviselő politikailag semleges legyen. A **politikai semlegesség,** a neutralitás követelménye általánossá válik a XIX. század második felében a legtöbb országban.

Az így kiépült érdemrendszerű közzolgálatot aztán **fokozatosan jogszabályokban is rögzítették.** E tekintetben az első feleket Bajorország 1805-ben megalkotott törvénye jelenti. Az Egyesült Királyságban az ún. Northcote-Travelian jelentés hatására indult meg az érdemrendszerű közzolgálat kialakítása. 1855-ben hozzák létre a Közzolgálati Tanácsot (Civil Service Commission), amely megkezdte az érdemrendszerű közzolgálat kiépítését. Hollandiában 1929-ben alkotják meg a közzolgálati törvényt. Érdekes és némileg meglepő, hogy az a két ország, Franciaország és Németország, amelynek területéről a modern közzolgálat fejlődése kiindult, jelentősen elmaradt a jogi szabályozás tekintetében. Mindkét esetben csak a második világháború után találunk a közzolgálat egészét átfogó módon szabályozó törvényt. Franciaországban egyértelműen a Bourbon restauráció, Németországban

pedig talán az első világháborús vereség vetett véget a zárt közzolgálati rendszerek fejlődésnek.

### **II.3.2. Területi eltérések – eltérő közzolgálati modellek**

A fentiekben az európai közigazgatás és közzolgálat fejlődését tekintettük át röviden, jobbra csak a három legismertebb országra, Német-, illetve Poroszországra, Franciaországra és Angliára koncentrálva. Ráadásul a közös vonásokat, a fejlődési trendek azonosságait hangsúlyoztuk. Nyilvánvaló azonban, hogy számottevőek a különbségek is. Így pl. a köztisztviselő helyzete Poroszországban és Franciaországban egyaránt kivételesen volt, és egy sajátos – a vállalati vezetőknél – egységesebb és magasabb presztízsű réteget alkottak, ami Angliára kevésbé volt jellemző. Más eltérések is kimutathatóak. A porosz-német államigazgatási elit elsősorban a nemességből toborzódott, s így igazgatási-vezető pozíciója összefonódott feudális gyökerű társadalmi vezető pozíciójával. Ezzel szemben a francia köztisztviselői kar elsősorban a polgárság (leginkább a felső-középosztály) köréből rekrutálódott, következésképpen „elit” státusa tisztán köztisztviselői voltából következett (s talán a konzervativizmus is kevésbé jellemezte). Jelentős az eltérés a német és a francia út esetében a hivatalnoki és a politikai réteg átjárhatósága között is. Németországban a két réteg szigorúan szétválik – már csak azért is, mert csak az így depolitizált bürokrácia képes a katartikus politikai váltások közepette (az állam létrejötte, az első, majd a második világháború elvesztése) egyfajta **folytonosságot fenntartani**. A legutóbbi történelmi kataklizma, a fasizmus bukásának eredménye az is, hogy a korábban jellemző etatista felfogás delegitimálódik és ezzel együtt a közzolgálat elveszíti elit imázsát – miközben a francia közzolgálat mind a mai napig megtartja azt. (Bourdieu 2002) Látható tehát, hogy a kontinentális modellt adó két országban is igen jelentősek a különbségek.

Még jelentősebbek persze a különbségek, ha további országokat vonunk be a vizsgálódás körébe.

E szempontból érdekes történet lehet a **magyar közigazgatás személyzetének alakulása**. Ez a kora középkortól nagy vonalaiban megegyezik a nyugat-európai fejlődés vonalával. Sajátosan alakul azonban az abszolutizmus korától, a Habsburg uralkodók idején. Ezt az időszakot ugyanis a központi és helyi-területi igazgatás sajátos kettőssége jellemzi, ahol a helyi területi igazgatás – a feudális nemesi igazgatás hagyományaira épülve – meglehetősen alacsony színvonalú, személyzete képzetlen, azonban a nemzeti érdekek megjelenítőjeként egzsisztál. (Szamel s.a.) Ezzel szemben a központi igazgatást viszonylag fejlett szervezeti-működési megoldások, és jól képzett személyzet jellemzi, mindez azonban az elnyomás gépezetét jelenti. A közigazgatás helyzetének alakulása tehát jól tükrözi a magyar társadalom egészének alapproblémáját: a modernizáció „idegenségének” problematikáját.<sup>21</sup> (Kulcsár 1986)

---

<sup>21</sup> Egy igen hasonló politikai szituációra másként reagált a norvég közigazgatás. Norvégia 1814-es svéd megszállása és perszonálunióba kényszerítése után a társadalom elitjévé a köztisztviselők jól képzett szűk csoportja vált. Ez a csoport vállalta magára a nemzeti érdekek védelmét és képviseletét. Vezetői között a jogi szakismeret dominált, és számos kiváló jogtudós is vállalt közhivatalt. Az alkotmányos keretek között a jogi érvelés gyakran volt alkalmas az uralkodó „kordában tartására” és a nemzeti érdekek biztosítására. A köztisztviselők így bevallottan politikai feladatot láttak el. A politikai szerepvállalást az tette lehetővé és szükségessé, hogy Norvégiában hiányzott mind az erős burzsoázia, mind a nemesség. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy átpolitizáltsága ellenére ez a réteg nem nőtt „a társadalom nyakára”, és nem veszített szakmai színvonalából sem. Ennek tudható be, hogy a második világháború után az egyik leginkább neutrális közzolgálat ma Európában éppen a norvég.

A területi alapú vizsgálódásban mégis a kontinentális európai és az angolszász országok közötti különbségtétel tűnik a leglényegesebbnek.

A különbségek jól érzékelhetőek a jogi szabályozás tekintetében. A kontinentális jogrendszerek ugyanis a közzolgálat átfogó szabályozását általában egy kódex jellegű, viszonylag széleskörű és mély szabályozást adó közzolgálati törvényben rögzítik. Ezzel szemben az angolszász országok parlamentjei a feladatot általában úgy oldják meg, hogy egy ún. Közzolgálati Tanácsot (Civil Service Commission) hoznak létre. Ennek a Közzolgálati Tanácsnak lesz aztán a feladata, hogy a részletszabályokat megalkossa, illetve a lényeges egyedi döntésekben (kiválasztás, elbocsátás), stb. részt vegyen. Már jeleztük, hogy ezt a Tanácsot Angliában 1855-ben hozták létre. Azonos nevű és hasonló funkciójú intézményt hoztak létre Kanadában 1868-ban (szigorúan pártsemleges alapon) és az Egyesült Államokban 1890-ben. Megjegyezzük, hogy a szakirodalom a karrierrendszer kiterjedtségének mérőszámaként szokta megemlíteni, hogy a köztisztviselők hány százaléka kapja kinevezését a Közzolgálati Tanácstól. Az Egyesült Államokban ez az arány 10% volt 1890-ben és 85% volt 1975-ben, míg Kanadában napjainkban a köztisztviselők 98%-a nyeri el megbízatását a Tanácstól.

Az angolszász országok közül azonban kétségtelenül az **Egyesült Államok** fejlődése érdemes különös figyelemre.<sup>22</sup> Ez az ország ugyanis a többi modern európai országtól gyökeresen eltérő, számos ponton azzal éppen ellentétes irányú fejlődési utat járt be.

Nézzük először a történelmi tényeket időrendi sorrendben! Érdemes azonban mindvégig szem előtt tartani azt a tényt, hogy „történetünk” csak a szövetségi kormányzat igazgatási apparátusáról szól, ami a kezdeti időszakban – különösen a mai több milliós létszámmal kontrasztolva – rendkívül kicsi volt.

Az Egyesült Államok – egyébként a politikai rendszerben nagyon fontos szerepet betöltő – alkotmánya lényegében szót sem ejt a közigazgatásról. Nem meglepő tehát, ha a közzolgálat szabályozásában a jog hosszú ideig semmilyen szerepet nem játszott. A rendszer működését a szokások alakították. Az amerikai elnökök munkatársaikat általában meghatározott időre, rövidtávra, egy meghatározott feladat (ma úgy mondanánk: projekt) végrehajtására szerződtették. Ez azt jelentette, hogy nem az Európában fokozatosan meghonosodó, egész életpályára szóló karrierrendszert alkalmazták, hanem egy olyan viszonyt, amelyet leginkább úgy jellemezhetünk, hogy az egyfajta átmenetet képez a munkavállalói és a vállalkozói jogviszony között. Ebből a felfogásból magától értetődően következik, hogy aki a feladatot kiadja, vagyis a politikus választja ki a feladat elvégzőjét. A köztisztviselő pozíciója, kiválasztása, megbízása, jutalmazása és eltávolítása a megbízó, a politikus szabad akaratától függ, amikor közvetlenül egy meghatározott politikai akaratot, célt szolgál.

Miután az amerikai rendszer meghatározó eleme a választás, és az újonnan megválasztott politikus aligha fog azzal a tisztviselővel dolgozni, aki ellenlábasa bizalmasa volt, nyilvánvaló, hogy azonnal elbocsátja, és a maga embereit ülteti helyére. Az állami tisztviselő tehát osztozik a választott politikus sorsában – vele jön, és vele megy.

Ez az állami adminisztrációt közvetlenül a politikának alárendelő személyzeti rendszer Jackson elnök idején, a XIX. század elején szilárdult meg. **Zsákmányrendszernek** (spoils

---

<sup>22</sup> Az alábbi leírásban és elemzésben különösen a következő tanulmányokra támaszkodtunk: Shafritz et al 2002: I. fejezet, Lőrincz 1976, valamint az amerikai fejlődés kontextusba helyezéséhez: Stillman 1999, Raadschelders-Rutgers 1996, SCP 2004.

system) nevezték, mert a közhivatalok a győztes politikus zsákmányát jelentették. Jackson számos előnyét látta ennek a rendszernek. Így:

- Lehetővé teszi a politikusi, s – mivel választott politikusról van szó – ezzel választói akarat legjobb megvalósítását.
- Biztosítja a kormányzás egységét.
- A választások által kiváltott rotáció (hogy ti. senki sem maradhat túl hosszú ideig a hivatalában) megakadályozza az igazgatáson belüli hatalomkoncentrációt és így a hatalommal való súlyos visszaéléseket.
- A társadalom széles rétegei vehetnek részt a kormányzati igazgatási munkában – nem alakul ki egy szűk, arrogáns tisztviselői elit.

Mindaddig, amíg a tisztviselők száma minimális, ez a rendszer valóban hatékony lehet. Azonban hamar megmutatkoztak **a zsákmányrendszer negatív következményei** is. A politikusok ugyanis gyakran nem azokat ültették állami fizetéssel járó hivatali pozícióba, akik a lehető legjobban tudták ellátni a feladatot. Sokkal inkább a jóindulat jeleként vagy korábbi, esetleg későbbi szívességekért (pl. a választási kampány finanszírozása) viszonzásként juttattak sokakat hivatali álláshoz.

A másik probléma az volt, hogy a hivatalnok megbízatása nem, vagy csak nagyon áttételesen függött tényleges teljesítményétől. Ha a politikus megbukott, mennie kellett, ha nem, maradhatott, függetlenül attól, hogy jól vagy rosszul, tisztességesen vagy bectelenül végezte a munkáját.

Mindezen tényezők eredményeként a hivatalnokok kevésbé voltak motiváltak, hogy a lehető legjobban lássák el munkájukat. De, még ha motiváltak lettek volna, az esetek jelentős részében akkor is hiányzott a megfelelő képzettség, képesség, szakismeret és szakmai tapasztalat ahhoz, hogy a hivatali munkát igazán jól végezzék, hiszen e szempontok a kiválasztásban kevésbé játszottak szerepet. A legnagyobb, vagy legalábbis legszembetűnőbb probléma az elharapózó korrupció volt. A hivatalnokok ugyanis addig igyekeztek megszédni magukat, amíg protektoruk, a politikus hivatalban volt.

Az elégedetlenség tehát egyre nőtt a zsákmányrendszerrel szemben. 1880-ban New Yorkban létrehoztak egy Közszolgálati Reform Egyletet, amelyhez hamarosan számos más városi egylet is csatlakozott, s ezek már 1881-ben megalapították a Nemzeti Közszolgálati Reform Ligát. Az Egylet tagjaira nagy hatást gyakorolt az angliai fejlődés kapcsán már említett Northcote-Travelian jelentés. 1883-ban már megszületett az a törvény (az ún. Pendleton Act), amely elrendelte a Közszolgálati Tanács felállítását. Ezzel **megindult a karrierrendszerű közszolgálat kiépítése**. Újabb jelentős törvényi szabályozásra több évtizedet kellett várni. Az ún. Hatch Act tovább növelte a közszolgálati rendszer zártságát, egyebek mellett a köztisztviselők pártaktivitásának korlátozásával.

### ***II.3.3. Az utóbbi évtizedek: Az Új Közmenedzsment hatása alatt***

A klasszikus – lényegében a weberi bürokrácia elvein alapuló – közigazgatást a **második világháború után számos ponton számos kihívás érte**. Ezek a kihívások azonban nem vezettek a közigazgatás szerepének és fontosságának megkérdőjelezéséhez. Éppen ellenkezőleg, a jóléti állam kiépülésével a közigazgatás szerepe és mérete ugrásszerűen megnőtt. Úgy tűnt, hogy ez a századok óta tartó, és gyorsuló ütemű növekedés megállíthatatlan.

Talán éppen ez a növekedés, annak sokkoló üteme volt a hajtórugója annak a szellemi-ideológiai fordulatnak, amelynek tudományos gyökereit leginkább a neoklasszikus közgazdaságtanban, és a közösségi választások elméletében találhatjuk meg, s amelynek politikai artikulációját az új-jobboldal biztosította. Ez a szellemi irányzat jutott hatalomra Margaret Theacherrel az Egyesült Királyságban 1979-ben, és Ronald Reagennel az Egyesült Államokban 1980-ban; mindkét esetben több választási ciklus erejéig.

Az neoklasszikus közgazdaságtan és az új-jobboldali ideológia alapgondolata, hogy a „magán” hatékony – az állami pazarló; a „magán” termel – az állam elkölt; a „magán” törődik fogyasztóival és alternatívát kínál számukra – míg az állami szolgáltatások alacsony színvonalúak, fogyasztói kiszolgáltatottak. Röviden: **a „magán” jó – az állam rossz.** Lényegében ezen, egyfajta államellenességen és a piaci viszonyok idealizálásán alapszik az Új Közmenedzsment mozgalom, amely a nyolcvanas évektől meghatározza a közigazgatás elméleti és gyakorlati szakembereinek gondolkodását és egyre inkább a közigazgatási gyakorlatot magát is.<sup>23</sup>

Mivel minket nem a közigazgatás egésze, hanem csak a közszolgálat érdekel, ezért nem szükséges, hogy különösebben belemenjünk az Új Közmenedzsment (az angol szavakból képzett és általánosan alkalmazott rövidítéssel: **NPM**) mozgalom/irányzat általános jellemzőinek elemzésébe (lásd erről magyarul: Osborne – Gaebler 1994, Hajnal – Gajdushek 2002, Horváth M. 2005: 30-35, 39-47). E ponton elég azt hangsúlyoznunk, hogy az NPM számára a „piaci” jelenti az ideált. Ennek megfelelően az irányzat képviselői úgy vélekednek, hogy a közigazgatásnak át kellene vennie a magánigazgatás módszereit (Gortner et al 1987). Ami a közszolgálatot illeti, ott ez azt jelenti, hogy a közigazgatásnak is mindent el kell követnie, hogy a személyi állomány – amelynek fontossága egyébként a szervezési szakirodalomban, az utóbbi évtizedekben ugrásszerűen megnőtt – a lehető legmegfelelőbb legyen.

E tekintetben a **zárt rendszerű közszolgálat a maga rendkívül részletesen szabályozott, merev rendszerével inkább akadályt, mint előnyt jelent.** A merev bérezési rendszer, amely a fizetést lényegében a beosztáshoz, szolgálati időhöz stb., vagyis nem a munkában tapasztalható tényleges teljesítményhez köti, nem ösztönzi a munkavállalót (köztisztviselőt) komoly teljesítményre. (Owen 2003: 153-157) Sőt, racionális munkavállalót feltételezve, az ilyen rendszerben a gyenge átlagos teljesítmény az optimális az egyén részéről. Ezt a demotiváló hatást tovább fokozhatja a köztisztviselő eltávolíthatatlansága. Az tehát, hogy gyakorlatilag a jóval átlag alatt teljesítőtől sem lehet megszabadulni. Ez pedig már tovagyűrűző hatást indukálhat. Az ilyen alkalmazott magatartása bomlasztja a munkahelyi morált, és alááshatja a szervezeti egység egészének hatékonyságát. A merev bérezési rendszer nemcsak a motivációt őríti alá, de gyakran lehetetlenné teszi a jól képzett szakemberek megszerzését is a közigazgatás számára. Egy-egy kiemelkedő szakemberért ugyanis a magánvállalatok gyakran az átlagos fizetés sokszorosát adják ki, amit a közszféra nem tehet meg. Arról nem is beszélve, hogy a szigorú zárt rendszerben még a gyakorlattal rendelkező, „jó átlagos” szakembereket sem lehet a magánszektorból a közszektorba átcsábítani, mivel a rendszer csak a közigazgatásban töltött éveket engedi beszámítani, így a „legszebb menedzserkorban” lévő vállalati szakembereknek – ha nem is nulláról, de egyről – a legalsóbb fizetési kategóriáról kellene indulnia. Mindehhez járul, hogy a mobilitás szinte lehetetlen, vagy rendkívül költséges. A modern világban ugyanis rendkívül gyorsan változik mind a feladatvégzés módja (pl. számítógépek megjelenése, Internet), mind maguk a

---

<sup>23</sup> A témának már magyar nyelven is óriási szakirodalma van. Magam is több alkalommal foglalkoztam, alapvetően kritikai élel a jelenséggel, illetve annak ideológiai alapjaival. Főleg: Gajdushek 2009, 2010

feladatok (pl. a nyelvtudást, gyakori külföldi utakat igénylő nemzetközi kapcsolatok). Ezeket az új igényeket részben ki lehet elégíteni továbbképzéssel, de ez olykor szükségtelenül drága, máskor pedig egyszerűen lehetetlen. Ha idegennyelv-tudásra van szükség például, akkor jóval olcsóbb nyelvet beszélő fiatalokat felvenni, mint a régi dolgozókat megkísérelni megtanítani egy nyelvre. Arról nem is beszélve, hogy ezek a jobbára családos, gyerekes dolgozók nem szívesen vállalják a heti rendszerességű külföldi utakat. A zárt közszolgálatban azonban nincs lehetőség az új feladathoz új embereket felvenni, vagy ha ez megtörténik, akkor is meg kell tartani a régi állományt is. És ez csak néhány probléma, amelyet az NPM felvet a zárt közszolgálati rendszerek hatékonyság-deficitjével kapcsolatban. Ráadásul a kifinomult közszolgálati rendszerek, főleg a besorolási rendszer egyre bonyolultabbá, és ezzel áttekinthetlenebbé válik, miközben egyre inkább elszakad a komplexebbé váló valóságtól, és képtelen a munkaerő-piaci kihívásokra reagálni.

Mint oly gyakran, ebben az esetben is a megoldás már magából a probléma-definícióból következik. Át kell venni a vállalati igazgatás humán erőforrás menedzsmentjének gyakorlatát. Ahogy a szlogen mondja: „Let managers manage!”, vagyis hagyjuk a vezetőket vezetni, értsd: ne kössük meg a kezüket ezernyi szabállyal. Az NPM tehát **a zárt közszolgálati rendszer lebontását**, végső soron megszüntetését, a teljesen nyílt rendszer bevezetését szorgalmazza.

A zárt rendszerű közszolgálat lebontása két módon történhet. Az egyik módszer az, hogy a közszolgálatba tartozók körét csökkentik. Vagyis egyes csoportok kikerülnek a közszolgálati szabályozás alól. Ez leggyakrabban azon alapul, hogy a dolgozó foglalkoztatását végző szervezet státusza is megváltozik. Az NPM széles körben meghallgatott másik javaslata éppen egyes állami feladatok, illetve a feladatot ellátó szervezetek kivétele az állami körből. Ennek módszerei eltérőek lehetnek, de a legtöbb módszer érinti az alkalmazott jogállását is:

- A privatizáció során maga a feladat kerül át a magánszférába. Pl. egyes postai szolgáltatások, a vasút, esetleg a börtönök privatizálása. Miután a feladatot a továbbiakban magánvállalkozások végzik, értelemszerűen a foglalkoztatás módja is egyszerűen munkaviszony keretében történik.
- A kiszereződéses forma lényege, hogy a feladat megmarad állami feladatnak, de annak ellátását magánszervezetekre bízzák oly módon, hogy közbeszerzési pályázatot írnak ki azt remélve, hogy a verseny így csökkenti az árakat. Nyilvánvaló, hogy a feladat ellátása ebben az esetben is átkerül a közszférából a magánszférába, s ezzel is csökken a közszolgálati dolgozók köre.
- Lényegében hasonló eredménnyel jár az a törekvés is, amely a közösségi feladatok ellátásába mind szélesebb körben kívánja bevonni a non-profit szférát, az állampolgári önszerveződő közösségeket, egyesületeket, alapítványokat, egyházakat. Magyarországon ilyen volt az iskolák széleskörű egyházi kézbe adása. Ez szintén azzal jár, hogy a – széles értelemben vett – közszolgálat köre szűkül, hiszen pl. az egyházi iskolákban oktatókra nem vonatkozik a közszolgálati törvény.
- Az ún. agencializáció is elterjedt forma; pl. az Egyesült Királyságban. Lényege, hogy a végrehajtó funkciót élesen szétválasztják a közpolitika-formálástól. Utóbbit viszonylag kis létszámú minisztériumok végzik, míg előbbit ún. ügynökségek, melyekkel, pontosabban melyek vezetőivel a minisztérium menedzsment-szerződést köt, amelyben meghatározza a szervezet általános kötelességeit, illetve teljesítménycélokat tűz ki. (Pl. az ügyintézés, vagy az ellátásra várakozás időtartamát két nappal csökkenteni kell.) Az ügynökség vezetőjének fizetése, sőt állása is attól függ, hogy az adott költségkereteken belül meg tud-e szervezettel felelni a kitűzött elvárásoknak. Ehhez viszont szabad kezét kell kapnia a

különbéféle erőforrásokkal való gazdálkodásban. Ez pedig a zárt rendszer mellett lehetetlen lenne. Éppen ezért az ügynökségek személyzete nem tartozhat a közszolgálati jog hatálya alá.

Még hosszan folytathatnánk a sort annak bemutatására, hogy az NPM által ajánlott megoldások miként vezetnek el a zárt rendszerbe tartozók körének csökkenéséhez. A zárt rendszerű közszolgálat „fellazításának” azonban van egy másik iránya is. Ez egyszerűen a meglévő rendszer zártságának oldására törekszik. Az Egyesült Államokban pl. a nyolcvanas években olyan módosítást vezettek be, amely lehetővé tette egyes besorolási fokozatok összevonását. Ezekben, a most már szélesebb sávokon belül a vezető maga határozhatta meg a fizetéseket. (Wilson 1989: 142-145, Kellough-Nigro 2006:35-38) Az utóbbi egy évtizedben a reformok többsége ennél már jóval mélyrehatóbb volt, és valóban a klasszikus zártrendszerű közszolgálat kisebb-nagyobb mérvű lebontását jelentette.

A nyolcvanas évektől kezdve **nem csak az NPM mozgalom jelent kihívást** a klasszikus zárt közszolgálati rendszerekkel szemben. Már a második világháborút követően, de különösen a hetvenes évektől érzékelhető volt **a társadalmi, a gazdasági és a kulturális környezet változása is**. Érdemes e tényezőket itt röviden összefoglalni:

- Számos anyagi juttatás, amely korábban a közszolgálatot oly kívánatosá tette, **a jóléti államok kiterjedésével általánossá vált. A nyugdíj, az egészségbiztosítás** a legtöbb országban a magánszférában ugyanúgy hozzáférhető a magánszférában is. Ezzel a közszolgálat talán legnagyobb vonzerejét veszítette el.<sup>24</sup>
- **A munkajogi szabályozás kiterjedésével a munkaviszonyban állók és a köztisztviselők helyzete közeledett egymáshoz.** A nyugat-európai országokban a munkavállaló elbocsátása elé is akadályokat gördít a jog, amikor pl. írásos, okszerű és bizonyítható indoklásra kötelezi a munkáltatót, hosszabb felmondási időt állapít meg, végkielégítést tesz kötelezővé, stb.
- Nyilván az előbbieik hatására is **a kiszámíthatóság, a létbiztonság, mint érték, vesztett jelentőségéből.** Ezzel szemben a személyiség **önkitaljesedése, a kreativitás,** az új kihívások keresése váltak hangsúlyozottabb értékekké.
- A munkavállalók nagy része már nem tekinti kiváltságnak, inkább kötöttségnek, hogy egy életen keresztül egy munkahelyen dolgozzon. **A mobilitás kívánatosá válik.**
- A fiatalság, dinamizmus válik ideállá az idősebb kor biztosította megfontoltság és tapasztalat ellenében.

Az egyébként is érvényesülő **kulturális tendenciák, az Új Közmenedzsment és a neoklasszikus közgazdaságtan ideológiája által felerősítve,** illetve azokon keresztül a magán- és közszféra, magán- és közigazgatás egymással ellentétes két imázsát rajzolják ki, amelyben egyértelműen a közigazgatásnak jut a negatív szerep.<sup>25</sup> Eszerint a magánszférát a kihívás, érdekesség, újdonság, változás és változatosság kulcsszavaival jellemezhetjük. Ez a szféra lehetőséget biztosít a kreativitásnak, önállóságnak, tiszteli, jutalmazza a teljesítményt, lehetővé teszi a gyors kiugrást. A közigazgatást a biztonság, állandóság-stabilitás, kiszámíthatóság, megbízhatóság, fegyelem jellemzi. A benne dolgozók csavarként működnek

---

<sup>24</sup> Jól fejezte ezt ki a magyar „nyugdíjas állás” kifejezés, ami a háború előtt mint az irigység tárgya jelentkezett.

<sup>25</sup> Oly annyira így van ez, hogy számos kormányzat médiakampányokkal igyekszik a közszolgálat imázsát erősíteni. Selden 2007: 40-41.

egy gépezetben, amely elutasítja a kezdeményezést, és nem értékeli az egyéni teljesítményt. Ráadásul, aki a magánszférában dolgozik, az – hangyaszigorral – részt vesz azon javak megtermelésében, amelyet aztán a közsféra elpazarol. A magánsféra hatékony és termelő, a közsféra nem hatékony, költséges, pazarló.

Noha szándékosan sarkítottuk kissé a képet, nagy vonalaiban azonban a kor uralkodó (uralkodóvá tett?) szellemi áramlatai ezt a képet sugározták a gazdasági válság kitöréséig és részben sugározzák ma is. Ezt az állam és közigazgatás-ellenes hangulatot **régióinkban még rendkívül fel is fokozta a rendszerváltás** – amelyet legtöbbször a politikai-állami hatalom leépítésével, a magánsféra kiépítésével azonosítottak.

**Összegezve** azt mondhatjuk, hogy miközben a közszolgálat egyre kevésbé jelent vonzó alternatívát az újonnan munkába álló fiatalok számára, aközben a kínálati oldalon szűkül is a közszolgálati munkahelyek száma. Az utóbbi évtizedekben megfordulni látszik egy történelmi trend. Míg korábban a közszolgálati rendszerek zártsága, a rendes munkavállalói jogviszonytól való eltérése erősödött, addig az NPM mozgalom hatására a zártság csökkenése vált tendenciává, akár úgy, hogy csökken a közszolgálati jogviszony hatálya alatt dolgozók száma, akár úgy, hogy maga a jogviszony tartalma változik, csökkennek a köz- és magánigazgatás személyzeti rendszerében fellelhető különbségek.

Az NPM megjelenése és hatása azonban egy elméleti problémát is felvet. A probléma abban foglalható össze, hogy míg **az NPM** elveti a zárt rendszerű közszolgálatot, és éppen a magánigazgatás gyakorlatának alkalmazását ajánlja egyebek mellett a közigazgatás HRM rendszerében is, addig ez a tény nem vezet a közfeladatokat ellátó személyi állomány teljes átpolitizálásához. Igaz ugyan, hogy a közigazgatási apparátus átpolitizáltsága érzékelhetően megnő, ugyanakkor mégsem beszélhetünk egy, a feladatainak ellátására képtelen, korrupciós rendszerrel az NPM olyan mintaállamaiban, mint Új-Zéland, Ausztrália, Anglia, az Egyesült Államok vagy Svédország. A már említett privatizáció, az agencializáció, stb. nem vezetett a – korábbi – közszolgáltatások teljes összeomlásához. Röviden, **a nyílt rendszer alkalmazása nem vezetett a zsákmányrendszer anomáliáihoz.**

Az elméleti probléma megoldható oly módon, hogy ha leszögezzük, hogy az esetek jelentős részében, tipikusan a privatizáció különféle módozatai (Horváth 2005, főleg: 107-134) hatására a személyi állomány teljes egészében kikerült az állami szférából, így rájuk nem vonatkozatható és vonatkoztatandó a közszolgálat problematikája. Másfelől a közszolgálatban maradók (pl. a minisztériumi hivatalnokok jelentős része) esetében pedig valóban kimutatható az átpolitizálódás növekedése. Ez azonban csak a probléma megkerülése és nem megoldása lenne. Hiszen a privatizált feladatok jó része (pl. a börtönök, a tömegközlekedés, a vonalas infrastruktúra működtetése) vitathatatlanul, még a neoklasszikus közgazdaságtan szerint is közszolgáltatásnak tekintendők, függetlenül attól, hogy mely szervezet látja el. Sem a közszolgálat alól kivont, sem pedig a nyíltá tett közszolgálatban nem tapasztalhatóak kirívó mértékben azok a vonások, amelyeket a zárt közszolgálatnál véltek elkerülhetőnek. Továbbra is érvényesülnek a demokratikus jogok, nem csökken drámai mértékben, egyes esetekben még nő is a személyzet szakértelme, nem harapódzik el a korrupció, és a szolgáltatások színvonala sem csökken általában az elviselhető mérték alá, egyes esetekben pedig még javul is. Mindez úgy, hogy a feladatok végső finanszírozója általában továbbra is az állam.

A negatív hatások – legalább részleges – elmaradásának okát elsősorban abban látjuk, hogy a politika „féken tartását” az Új Közmenedzsment más, a zárt rendszerű közszolgálattól eltérő módszerekkel tudja legalább részben biztosítani. Elsősorban azzal, hogy a legtöbb esetben nem egyszerűen a magánigazgatás módszereit alkalmazzák a közszférában, hanem a közfeladatot teljes egészében ki is viszik a magánszférába. Ily módon a politikus befolyása



nem – vagy csak áttételesen – érvényesülhet. Mindeközben a feladatátadás döntéshozatali mechanizmusa és maguknak a döntéseknek a tartalma nyilvános. A privatizálni, kiszerezni szándékozott értékeket és feladatokat nyilvános pályázatokon hirdetik meg, így érvényesülhet a verseny. A pályázatokat és később a szerződéseket a lehető legpontosabban és egyértelműbben kell megfogalmazni. Mind a pályázatok, mind a szerződések bírálhatóak és politikai következményei lehetnek a pontatlanul megfogalmazott, korrupció-gyanús dokumentumoknak és cselekedeteknek, döntéseknek.

Ezen túl nem szabad megfeledkezni arról a sajátos angolszász politikai-kulturális környezetről, amelyben már megszilárdultak és jórészt elfogadottá váltak azok a jogi és főleg morális szabályok is, amelyeken belül a politikus tevékenykedhet. Így pl. a politikusok jórészt elfogadják, hogy a közigazgatási állások túlnyomó részét az érdekek alapján töltik be.

Elsősorban ezekben a tényezőkben látjuk annak okát, hogy a zárt közszolgálat felszámolása nem vezetett az egyébként várható, egyes esetekben katasztrofális, negatív következményekhez.<sup>26</sup> Ez természetesen csak egy praktikus válasz egy elméleti kihívásra. Az adekvát válasz alighanem csak az NPM, illetve a mozgalom közszolgálattal kapcsolatos elveinek alaposabb megismerése és kiegyensúlyozottabb értékelése után adható meg. Ez azonban – amint az a nemzetközi szakirodalomból is jól látható – még várat magára, alighanem nagyobb történeti távlatot igényel.<sup>27</sup>

Ha a jelenséget jelenlegi tudásunk alapján akarnánk **elméleti keretbe** foglalni, akkor azt talán a hatékonysághoz kötve, történeti keretben tehetjük meg. Ebben az esetben egy sajátos történeti ívet rajzolnánk fel a következők szerint: Ahol a zsákmányrendszer kialakult, ott hamarosan megmutatkoztak, majd a közigazgatási feladatok kiterjedésével és komplexebbé válásával tarthatatlanná váltak annak következményei. **A direkt politikai befolyásnak kitett személyi állománnyal működő közigazgatás képtelen volt a hatékony működésre**, mivel hivatalnokai korrumpáltak és hozzá nem értők voltak. **A megoldást a közigazgatásnak a politikától való rendszerszerű elkülönítése, vagyis a zárt rendszer kialakítása jelentette. A zárt rendszer azonban éppen azzal, hogy tökéletesedett, egyre jobban biztosította ezt az elszigetelést, egyben egyre merevebbé is vált, egyre inkább csak saját belső logikáját követte, s ezzel együtt egyre érzéketlenebbé vált a társadalmi kihívásokra, amelyeket a politika közvetít a közigazgatás felé. Ezzel párhuzamosan csökkent társadalmi és szervezeti szintű hatékonysága is**, hiszen pl. a normativitás, „egyenlősítés”, a szenioritás elvének merev alkalmazása, akár csak az elbocsáthatatlanság, a motivációt ássa alá. **Az NPM ezt a problémát ismeri fel.** Nevezetesen, hogy ugyanazok az eszközök, amelyek eredetileg a közigazgatási hatékonyság növelését szolgálták – paradox módon – egyre inkább annak gátjává válnak. Mindeközben számos olyan mechanizmus épült ki, amely legalább részben képes a zsákmányrendszer által felvetett problémák más, a zárt rendszeren túli eszközökkel történő megakadályozására, vagy legalábbis csökkentésére. Az NPM ezekre az eszközökre támaszkodva kísérli meg a hatékonyság növelését oly módon, hogy közben elkerülje a zsákmányrendszer negatív vonásait. Ha ez az elméleti megközelítés megkérdőjelezhető, s kétségtelenül az, akkor ennek oka éppen az, hogy kétséges, vajon valóban sikerül-e az említett negatívumokat elkerülni.

---

<sup>26</sup> Ez egyben azt is jelenti, hogy véleményünk szerint az Új Közmenedzsment módszereinek alkalmazása, a zárt közszolgálat hasonló felszámolása (pontosabban további fellazítása) Magyarországon éppen a várható katasztrofális következményekhez vezet, illetve már vezetett is. A felsorolt „garanciális” tényezőknek ugyanis szinte egyike sincs jelen a magyar állami életben.

<sup>27</sup> A leghivatkozottabb kísérlet erre: Pollitt-Bouckaert 2000, ami azonban természetszerűen nem foglalkozik részleteiben a közszolgálat kérdéseivel.

## II.4. A magyar közigazgatás fejlődésének értelmezése<sup>28</sup>

A magyar közigazgatás személyzeti rendszerét hosszú ideig sajátos kettősség jellemezte. (Szamel s.a.) A Monarchia részét képező központi közigazgatást az I. világháború előtt már az érdemrendszerűnek tekinthetjük. Ez lényegében tovább élt a két világháború közötti időszakban is (Lőrincz 1995:85-87.). A második világháborút követően, a kommunista párt hatalomra kerülésével egy új szakasz vette kezdetét, amelyben a zsákmányrendszer totálissá vált.

A kommunista pártot két tényező is ösztönözte a zsákmányrendszer alkalmazására. Egyfelől, és gyaníthatóan nagyobb súllyal, a párt politikai céljait egy alapvetően ellenséges (vagy akként érzékelt) környezetben úgy vélte elérhetőnek, hogy a hatalmi pozíciókat politikailag lojális támogatóival tölti fel. Másrészt az az ideológiai meggyőződés állt a háttérben, hogy a közigazgatási bürokrácia egy olyan sajátos – a tömegektől elidegenedett – réteget képez, amely meghatározó szerepet játszott a proletariátus, és általában a tömegek elnyomásában (Beetham 1987:71-80). A kommunista társadalom építése során fel kell számolni ezt a réteget. Ez nemcsak szükséges – de Lenin (1949: 188) korai művei szerint – lehetséges is, mivel az adminisztráció műveletei a modern korban annyira leegyszerűsödnek, hogy nem kívánnak speciális szakértelmet. A hivatalnokok így nem különböznek a társadalom más dolgozó csoportjaitól. Ennek logikus jogi következménye, hogy a közigazgatásban dolgozókra nézve nem kell és nem is szabad sajátos jogi szabályozást alkotni. A köztisztviselőkre is a Munka Törvénykönyvének szabályait kell alkalmazni.

A munkások és parasztok közigazgatásba áramlásával a közigazgatásban dolgozók – statisztikailag mérhető – szakmai összetétele jelentősen megváltozott; a képzettségi mutatók drasztikusan zuhantak, és a szakmai tapasztalatok is hiányoztak (Gyarmati 1988). Mindez nyilvánvalóan az ún. igazgatási kapacitás csökkenésével járt. Ennek pedig jól érzékelhető következményei voltak: elsősorban a hozzá nem értés okozta károk és a korrupció megnövekedése – a zsákmányrendszer tipikus következményei.

Jelentős eltérés ugyanakkor a nyugati demokráciákhoz viszonyítva a rendszeresen ismétlődő választások hiánya (Lőrincz 1995:87.). A zsákmányrendszer diszfunkcióinak jelentős része viszont éppen a folytonosság rendszerszerű hiányából fakad. Abból tehát, hogy a választásokon nyertes párt újra és újra a maga embereivel cseréli fel a korábbi közigazgatási személyzetet. Ez azonban a szocializmusban nem állt fenn. Az évek során a kezdetben képzetlen és gyakorlatlan káderek jelentős gyakorlati tapasztalatot halmoztak fel, és levelező képzéseken tovább képezték magukat. A kétéves, közigazgatás-specifikus képzést nyújtó Tanácsakadémia létrehozása és működtetése is e törekvést jelzi.

A tendenciát jól jellemzik a hozzáférhető adatok. Így 1954-ben, a kommunista időszak zenitjén az önkormányzati tisztviselők 79%-ának (!) mindössze nyolc általános vagy annál is alacsonyabb iskolai végzettsége volt. (Gyarmati 1988:1190.) 1975-re viszont ugyanebben a kategóriában ez az arány 11%-ra csökkent (Csáki 1980:123.). A központi közigazgatásban a képzettség ennél jóval jobb volt: 1975-ben – egy mintavételen alapuló, kérdőíves adatfelvétel szerint – a minisztériumi vezetők 90%-a, az ügyintézők 76%-a rendelkezett felsőfokú végzettséggel.

---

<sup>28</sup> Mint már jeleztük a közszolgálat hazai fejlődését Hazafi (s.a.) és Linder (2010) is tárgyalja, bár más korszakokra és összefüggésekre helyezve a hangsúlyokat; Hazafi dolgozatának elméleti keretet is e történeti megközelítés adja. Szükségtelen itt az általuk, és más szerzők által (pl. Szamel, s.a., Lőrincz 1986, 1995 és részben Csizmadia 1979) írtakat megismételni. Ezért csak az e dolgozat szempontjából lényegesebbnek ítélt tényezőket emeljük ki, illetve az 1945-1990 közötti korszakra koncentrálunk.

A hatalom konszolidálásával tehát együtt járt a személyi állomány minőségének – legalábbis a statisztika szintjén megragadható – jelentős javulása is. Magában az ideológiában is érzékelhető egy fokozatos, ám jelentős fordulat a hetvenes évek elejétől. Egy 1975-ös komplex (jogi és társadalomtudományi) közigazgatási vizsgálat már külön csoportként kezeli és vizsgálja a „közigazgatási dolgozókat”. A kutatást összegző tanulmánykötetben (Fonyó 1980) Szamel Lajos (1980) már nyíltan a zárt rendszer bevezetésének szükségességéről beszélt. 1978-ban pedig megalapították az Államigazgatási Főiskolát, amely már közigazgatási diplomát ad. Intézményi szinten is megjelenik tehát a közigazgatási munka sajátosságainak elismerése.

A jog területén a változásokat Szamel Lajos (1980), valamint Lőrincz Lajos (1995) viszonylag részletesen, Linder (2010) pedig különös részletességgel elemzi. Az elemzések alapján elmondható, hogy a hetvenes évek során a jogalkotásban megjelenik a közigazgatási dolgozók sajátos jogállásának elismerése, amit a munkajogtól egyre inkább eltérő szabályozás jól tükröz. Ez egyben az érdemrendszer számos elemének<sup>29</sup> megjelenését jelenti a jogi szabályozás szintjén. A nyolcvanas években ez a folyamat tovább erősödött. A szocializmus utolsó évtizedeit tehát egy lassú és fokozatos, de tendenciájában határozott elmozdulás jellemzi az érdemrendszerű közszolgálat irányába.

Közvetlenül a rendszerváltást követő időszakról nincsenek pontos adataink. Többen azonban jelentős (Vass 2001:87.), sőt katasztrofális visszaesést érzékelnek a közigazgatás szakmai színvonalában (Berényi 1992:10.). Noha adatok csak 1994-től állnak ismét rendelkezésre, ezek, a nyolcvanas évek végére vonatkozó becsléssel kontrasztolva igazolni látszanak a feltételezést. (Gajdusчек 2008: 137-152)

A legtöbben az 1992. évi XXIII. **(közszolgálati) törvény** elfogadását tartják mérföldkőnek a közszolgálat fejlődése szempontjából. A törvénynek, mint jelentős, és egy időpontban megragadható „**fordulópontnak**” az értelmezése valójában meglehetősen kérdéses, több ok miatt is. Egyfelől a zárt rendszer, mint egyfajta megvalósítandó ideál a szakmában (értve ez alatt a közigazgatás-tudományt, de a gyakorló közigazgatászok tömegét is), sőt jelentős részben a politikai elitben is, már a rendszerváltás előtt széles körben elfogadottá vált. (Gajdusчек 2007/b) Nyilvánvaló az is, hogy a politikai rendszerváltás önmagában legalább ennyire, sőt a közszolgálat összetételét tekintve, ami megközelítésemben a közszolgálati rendszer végső célja és értékmérője, meghatározóbb, mint a törvény elfogadása: A már említett visszaesés a szakmai színvonalban ekkor következik be. A politikai elit ekkor áll teljes egészében egy zárt rendszerű közszolgálat modellje mellé.<sup>30</sup> A törvénytervezet már korábban megszületett (Hazafi s.a.: 124), az elfogadásnak, amennyire azt tudható<sup>31</sup> inkább költségvetési-technikai, semmint értékalapú akadályai vannak.

A törvényt sokan, mint a zárt közszolgálatot létrehozó jogi dokumentumot értékelik. Ez az értékelés azonban meglehetősen vitatható, mint azt számos nemzetközi elemzés (pl. Bossaert-Demmke 2003, vagy OECD 2008) is egyértelműen jelzik, s e dolgotatban is ezt mutatja be.

## II.5. A zárt rendszerű közszolgálat alrendszerei

---

<sup>29</sup> Mindenekelőtt a képzési előírások, a bér- és előmeneteli rendszer, a minősítés és továbbképzés.

<sup>30</sup> Amelyben az Antall kormány, s különösen maga a miniszterelnök alighanem a – személyes kötődések okán is idealizált – Horthy rendszer közszolgálatának újraéledését is láthatta.

<sup>31</sup> Egyértelműen erről számolt be György István (a feladat akkori felelőse a minisztériumban) a 2011. március 24-én, a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencián tartott előadásában.

A fentiekben áttekintettük a zárt rendszerű közszolgálat elvi összefüggéseit, illetve történeti és területi eltéréseit, röviden kitérve a magyar közszolgálat történeti változásainak értelmezésére is. Itt az ideje, hogy most már magára a zárt rendszerű közszolgálatra koncentráljunk, **a rendszer-környezet viszony helyett a rendszer belső felépítését vegyük górcső alá.** E fejezet célja, hogy részleteiben mutassa be a zárt rendszer alrendszerének jellemzőit.<sup>32</sup> Erre fogunk **visszautalni akkor, amikor** a hazai szabályozást elemezve **állításokat fogalmazunk meg azzal kapcsolatban, hogy ez a szabályozás zárt vagy nyitott jellemzőkkel bír-e.**

A zárt közszolgálati rendszernek **számos alrendszere van.** Ezek jórészt a személyzeti munka, illetve a humán erőforrás menedzsment (HRM) általános logikáját követik. Másként fogalmazva, ha egy, kifejezetten a magánszféra számára készült HR kézikönyvbe belenézünk, akkor a tárgyalt témák jelentős része igen hasonló lesz ahhoz, amit egy, a közszolgálatról szóló kötetben találunk.<sup>33</sup> Általában **a következő funkcionális feladatokat** lefedő témakörök találhatók meg egy HRM tankönyvben:

### 1. Az új dolgozók felvételéhez kapcsolódó feladatok:

- Jelöltek „generálása”, magyarán toborzás (ez lehet pl. a vállalatnál dolgozó potenciális jelöltek áttekintése, érdeklődés más szervezetektől, adatbázisok áttekintése, igen gyakran pályázat kiírása, stb.)
- Kiválasztás (ennek számos módja ismert, pl.: a jelölt önéletrajzának, pályázati anyagának áttekintése, a jelölttel való elbeszélgetés, általános és/vagy speciálisan a munkához kapcsolódó képességeket mérő tesztek alkalmazása, írásbeli tudásfelmérő vizsga, az ajánlások áttekintése, a jelölt megfigyelése különféle szituációkban, esetleg ezek valamilyen kombinációja, vagy egyszerűen csak az első benyomásra hagyatkozás)
- A beilleszkedés folyamatának megtervezése, segítése.

### 2. Karriertervezés

### 3. Bérezési, ösztönzési rendszer kialakítása és működtetése

### 4. Minősítés, teljesítményértékelés

### 5. Emberi erőforrás fejlesztése – képzés, továbbképzés

### 6. A dolgozótól való megváláshoz, leépítéshez kapcsolódó kérdések

### 7. A szakszervezetekkel, érdekszervezetekkel való együttműködés

A fenti, operatív feladatokon túl az utóbbi évtizedekben növekvő súllyra tett szert az emberi erőforrás-menedzsmentben – is – a **stratégia szemlélet.** Ennek lényege a szervezet hosszú távú igényeinek megállapítása, illetve annak felmérése, hogy a szervezet környezetében, a társadalomban, a gazdaságban várhatóan lezajló folyamatok milyen mértékben segítik elő és milyen mértékben gátolhatják a szervezet humán erőforrás igényének kielégítését. A szervezeti igények és környezeti feltételek előrejelzésére alapozható aztán a részletes

---

<sup>32</sup> Ehhez a magyar szakirodalomból különösen: Szamel 1980, Lőrincz 1982, Berényi 1992, Lőrincz 2007: 271-408), munkáira és az említett Ph.D. értekezésekre támaszkodtam. Angol nyelven pl. Bossaert et al 2001, Bossaert-Demmke 2003, Shafritz et al 2002, valamint az OECD anyagaira alapoztam.

<sup>33</sup> Elbert at al. 1999 p. 26 szerint pl. a főbb HRM funkciók a következők: Munkakör-elemzés és –tervezés; Erőforrás biztosítás (ez magában foglalja az új munkaerő toborzását és kiválasztását, valamint az elbocsátást); Munkakör értékelés; Ösztönzés-menedzsment; Teljesítményértékelés; Emberi erőforrás fejlesztés (képzés, továbbképzés, tréning, stb.).

stratégia, amely meghatározza, hogy a célokat az adott feltételek között milyen módon, milyen eszközökkel lehet elérni.<sup>34</sup>

A magán- és közszféra közötti hasonlóságok mellett az eltérések is jelen vannak. Egyes témák a magánszféra HRM-jének integráns részét képezik, ám tárgyalásuk hiányzik a közszolgálatlaltal foglalkozó kézikönyvekből, más témák esetében viszont fordított a helyzet: a közigazgatás HRM-jében megjelenő témák a magánszféránál hiányoznak. A zárt rendszerű közszolgálat egyik fontos eleme például az összeférhetetlenség kérdése, illetve a felelősségi rendszer, ami a magánszféra HR területéről jórészt hiányzik. Ugyanakkor a munkakörelemzést és tervezést a legtöbb HRM tankönyv a témakör integráns részeként kezeli, míg azt sehol nem tekintik a közszolgálat részének. Talán ennél is lényegesebb eltérés azonban, hogy jelentős az egyes címszavakon belüli tartalmi, értelmezésbeli eltérés is. A HRM szakirodalom például évtizedek óta az emberi erőforrás fejlesztéséről beszél. Ennek lényege a meglévő személyi állomány képességeinek, tudásának, illetve kompetenciáinak, s ezen keresztül teljesítőképességének fejlesztése. E témakörön belül tárgyalják a képzést, továbbképzést, mint a fejlesztés talán legfontosabb, de nem egyetlen módszerét. Gyakran e témakörön belül tárgyalják a karriertervezés kérdését is. Ezzel szemben a képzés-továbbképzés, legalábbis a hazai szakirodalomban elkülönült témakörnek számít. A karrierrendszer pedig szintén a közszolgálat különálló, talán legfontosabb eleme.

**Eltérők lehetnek az egyes elemekre helyezett hangsúlyok,** illetve az egyes elemek funkciója is. Míg pl. a zárt rendszerű közszolgálatban a bérezés esetében a kiszámíthatóság, normativitás, egységesség különösen fontosak (ezt tükrözi az általában használt illetményrendszer kifejezés), addig a magánszektorban a bérezést elsősorban, mint – az egyik – motivációs eszközt kezelik (ezt tükrözi az „ösztönzési rendszer” kifejezés). Erősen eltérő lehet ezért a bérezés logikája. Míg a magánszférában gyakori a teljesítményhez kötődő bérezés, addig a zárt rendszerű közszolgálatban általános a pozícióhoz kapcsolódó bérezés, miközben a pozíciók megszerzése nagymértékben a szénioritás elvére (vagyis a közigazgatásban töltött időre) támaszkodik.

Az eltérések mellett még egyszer érdemes azonban utalni a hasonlóságokra, amelyek különösen jelentősek a nagyvállalatok, illetve a magánigazgatás (nem közvetlen termelés) esetében. Néhány kivételtől eltekintve ugyanis a magánigazgatást is az jellemzi, hogy az egyes egyének, de gyakorta az egyes szervezeti egységek teljesítménye sem mérhető közvetlenül. Hasonlóságok adódnak továbbá a nagyvállalati méretek miatt is a zárt közszolgálatlaltal. Így pl. a nagyvállalatok HRM rendszere is erősen és részleteiben beszabályozott; a bérek a legtöbb pozícióban itt sem a személyes teljesítményhez, hanem az adott pozícióhoz kapcsolódnak, stb.

Az alábbiakban, amikor **áttekintjük a zárt rendszerű közszolgálat egyes elemeit,** akkor ezek jellemzőinek bemutatása mellett arra is törekszünk, hogy kontrasztoljuk ezeket a nyílt rendszerű közszolgálat, illetve a magánszféra HRM-jének jellemzőivel. Tekintsük át tehát, hogy a zárt rendszerű közszolgálatnak milyen nagyobb területei vannak, s azokban melyek azok a sajátosságok, amelyekben a magánigazgatás személyzeti rendszerétől való eltérés leginkább megragadható!

### **II.5.1. A jogviszony létrejötte**

---

<sup>34</sup> Érdekes, hogy a humán erőforráshoz kapcsolódó stratégiai tervezés mintha a magánszférából szivárogná a közszféra menedzsmentjébe, noha a hosszú távú tervezés a közszférában indult meg szerte a modern világban a '30-as, '50-es évektől kezdődően, míg a magánszférában a stratégiai gondolkodás szélesebb körben csak a '70-es, '80-as évektől kezdett el terjedni.

A személyzeti rendszer vitathatatlanul legfontosabb eleme a kiválasztás. Nem egyszerűen azért mert ez az – időrendben és logikailag egyaránt – első elem. Sokkal inkább a kiválasztás tartalma teszi azt meghatározóvá. Az nevezetesen, hogy a kiválasztás során dől el, hogy kik fognak dolgozni a közigazgatásban. Visszautalva az előző részben írtakra, a személyzeti rendszer egészének lényege és működése valódi mércéje is egyben, hogy működése eredményeként a lehető legmegfelelőbb személyi állomány álljon a közigazgatás rendelkezésére. Márpedig ezt alapvetően a kiválasztás határozza meg. A zárt rendszerben a kiválasztás szerepe, a köztisztviselő elmozdíthatatlansága miatt még inkább döntő. A magánszférában és a nyitott rendszerben a nem megfelelő (vagyis rosszul kiválasztott) alkalmazott viszonylag könnyen elbocsátható. A zárt rendszerben viszont jó eséllyel benntart, különösen, ha alkalmatlansága a próbaidő alatt sem derül ki.

#### II.5.1.1. Lehetséges módszerek

A kiválasztási eljárás lehetséges módozataival Lőrincz Lajos (2007: 299-3747) foglalkozott részletesen. Lőrincz elsősorban történeti és kisebb mértékben összehasonlító alapokon a kiválasztási eljárások két nagy típusát különítette el: a demokratikus és az antidemokratikus kiválasztási eljárást. Utóbbi körébe sorolható, amikor a jelölt már születésekor belekerül abba a pozícióba, amely a közszolgálatra predesztinálja, vagy pedig személyes kapcsolatrendszerének köszönheti azt. Az európai történelemben ilyen elsősorban a nemesi származás, amely a mai értelemben vett állami feladatok ellátását is jelenti. De a feudalizmus múltával is, a nemesi származás közismerten nagyon határozott előnyt jelentett, még a XX. században is pl. a német, s különösen az angol közigazgatásban. Hasonlóképp a magyar megyei, kvázi önkormányzati igazgatást – ahogyan azt pl. Móricz érzékletesen bemutatja – a dzsentrik uralták. Más országokban, így pl. Közép-Ázsiában, vagy számos arab és afrikai országban a törzsi hovatartozás lehet meghatározó, amennyiben bizonyos közösség adja olykor az állami-politikai elitet egyaránt, ideértve a politikai és közigazgatási „dolgozókat”. A nepotizmus kifejezés a rokonok közigazgatási állásba juttatására utal, de már magában foglalja a barátok, ismerősök pozícióba juttatását is. A klientelizmus és a patronázs is széles körben ismert fogalmak. A klientelizmus tartalma nagyban egyezik a nepotizmussal, azzal, hogy itt – a szó római konnotációi miatt – egyértelmű az utalás egyfajta hierarchikus-kölcsönös viszonyra, ti. hogy a támogatásért cserébe a „kliens” szolgálatokat tesz, s hogy – ezért is – a rokoni kapcsolat itt kevésbé jellemző. A patronázs ebben a kontextusban is arra utal, hogy egy vezető beosztásban ülő személy másokat segít közigazgatási állásba, illetve támogatja is őket ebben a pozícióban. A patronázs kifejezés elsősorban a politológiai elemzésekben bukkan fel. (Körösi 1996) A politikai patronázs tehát arra utal, hogy köztisztviselőket politikai szempontok alapján választják ki és alkalmazzák a közigazgatásban. Éppen ezért a patronázs az a jelenség, amelynek elemzésével a „mainstream” nemzetközi szakirodalom is széles körben foglalkozik. Ugyanakkor szükségesnek tartjuk hangsúlyozni, hogy a politikus által gyakorolt patronázs valójában nem feltétlenül „politikai”, a szó formális értelmében; az nagyon gyakran egyszerű klientelizmust, vagy nepotizmust takar, aminek ténylegesen semmi köze a pártpolitikához, még ha az is adja rá a lehetőséget.

Érdemes megjegyezni, hogy Lőrincz, bár explicitte teszi preferenciáját az érdemen alapuló kiválasztás mellett, utal a nem demokratikus kiválasztási módszerek néhány előnyére. Így a családtagok, barátok esetében, pontosan lehet tudni, hogy a jelölt milyen képességekkel, személyiségjellemzőkkel bír. Másfelől a kiválasztást végző vállalja döntéséért a felelősséget, de legalábbis annak következményeit.

A zárt rendszer azonban formális eljárást ír elő. A formális eljárásnak pedig a jelentkezők alkalmasságának vizsgálatára kell irányulnia. A kiválasztásnak ez a módja, amellyel, hogy

általában alkalmasabb személy kiválasztásához vezet, mint a nem demokratikus döntési módszerek, egyben megfelel annak az alkotmányos elvárásnak is, amely lényegében egy több száz éves elvet rögzít: „Rátermettségének megfelelően minden polgár egyforma eséllyel pályázhat bármely közfunkcióra, tisztségre és méltóságra, az elbírálásnál egyedül csak az erkölcsösségét és tehetségét szabad figyelembe venni.”<sup>35</sup> Mára minden demokratikus jogállam jogszabályi – leggyakrabban alkotmányi – szinten deklarálja a hivatalviseléshez fűződő alapvető állampolgári jogot, s e tekintetben az egyenlő esélyek biztosításának kötelezettségét.

#### II.5.1.2. A kiválasztás két fázisa: a toborzás és a szelekció

Ha kiválasztásról beszélünk, két folyamatot/fázist kell elválasztanunk egymástól:

- a toborzást, valamint
- a szelekciót (Lőrincz 2005).

A kiválasztás toborzási szakaszában a közigazgatási szervek vagy esetleg a központ széles körben meghirdetik a köztisztviselői állásokat, lehetővé téve, hogy az állampolgárok értesüljenek a közszolgálatban való elhelyezkedés lehetőségéről, és éljenek ezen alkotmány biztosította alapjogukkal. A toborzás megjelenési formái között nevesíthetjük a versenyvizsgákat, és a pályázatokat. Ezeket nyilvánosan meg kell hirdetni. Minél szélesebb körben válik nyilvánossá a felhívás, annál nagyobb az esélye annak, hogy a közigazgatási szervek több jelölt közül választhatnak.

A kiválasztás második, érdemi része, a szelekció, amelynek célja a jelöltek közül az adott munkakörre legmegfelelőbb személy kiválasztása. Utaltunk már arra, hogy mennyire fontos ez általában is, de különösen a zárt közszolgálat HR rendszere esetében. A kiválasztás ezen túl azért is neuralgikus pontja a zárt közszolgálatnak, mert e ponton kell leginkább kizárni a politika felől érkező nyomást. A kiválasztás **az a pont, ahol a politika, illetve a politikus leginkább képes arra, hogy a közigazgatás személyi állományának összetételét saját ízlése alapján alakítsa**, közvetlenül befolyásolja. Éppen ezért olyan fontos, hogy a politikát a lehető legnagyobb mértékben elszigeteljék ettől a folyamattól. További sajátos szempont, hogy itt nem egyszerűen egy munkaviszonyról van szó, hanem a közösség szolgálatáról, s ezért egyes állampolgári jogok hangsúlyozott szerepet kapnak. Így különösen fontossá válik **az állampolgár joga** a tisztességes elbírálásra, és így az elvileg egyenlő esély a közügyek köztisztviselőkénti gyakorlására. A kiválasztásnak kizárólag a képességeken kell alapulnia, s a „születés”, a nemi, faji, vallási, stb. hovatartozás nem játszhat szerepet.<sup>36</sup> Végül a szubjektivitás, és ezzel a nepotizmus (rokonok, ismerősök állami állásba juttatása), a korrupció kiküszöbölése a közigazgatás hatékonyságának biztosítója is.

Ezért a zárt közszolgálatban a magánszférától jelentősen eltérő gyakorlat figyelhető meg. E gyakorlat **végső célja (a) a megfelelő jelölt kiválasztása (b) az egyenlő esélyek biztosítása mellett, (c) a politikai és (d) más személyes befolyásolás lehetőségének kizárásával.**

Az új köztisztviselők felvételéhez kapcsolódó feladatok tartalma az ellátandó funkciókat tekintve lényegében megegyezik a magánszféra elemeivel; magában foglalja tehát a toborzást, az effektív kiválasztást, valamint a beilleszkedés elősegítését. Jelentős az eltérés azonban abban, ahogyan ezek a funkciók a zárt közszolgálatban jelentkeznek, ahogyan az új dolgozó

---

<sup>35</sup> 1789-es Deklaráció az ember és állampolgár jogairól, 6. cikkely

<sup>36</sup> Megjegyezzük, hogy a megkülönböztetés tilalma az utóbbi évtizedekben a legtöbb modern államban a magánszférában is általános – gyakran törvényben is rögzített – követelménnyé vált.

felvétele megvalósul. Ezt szolgálja ezen a területen is a normativitás, a közigazgatás egészére kiterjedő egységes szabályozás, egységes követelményrendszer kialakítása, stb.

### *Toborzás*

Az az alkotmányos elv, amely szerint mindenkinek joga van részt venni a közügyek intézésében akár köztisztviselőként is, nem teljesen korlátlan. Korlátozzák azok az **általános feltételek**, amelyeket jogszabály határoz meg. Ilyen általában az adott ország állampolgársága mellett<sup>37</sup> a meghatározott életkor, a büntetlen, illetve feddhetetlen előélet, valamint az állás betöltéséhez szükséges egészségi állapot (ide értve a szellemi képességeket is). Gyakori, hogy egy minimális iskolai végzettséget is meghatároznak felvételi feltételként. Ezen túl az adott ország hivatalos nyelvének, illetve nyelveinek ismerete is követelmény lehet. Ez természetesen olyan országokban bírhat jelentőséggel, ahol több nemzet él együtt (pl. Belgium, Svájc, Kanada), vagy ahol nagyon jelentős azon külföldről bevándoroltak aránya, akik bár az állampolgárságot megszerezték, a nyelvet mégsem beszélik megfelelően. Jelöltként tehát csak azok jöhetnek szóba, akik ezeknek az általános feltételeknek megfelelnek.

A demokratikus közigazgatásban általános követelmény, hogy a köztisztviselői állásokat, illetve a felvételi versenyvizsgákat **nyilvánosan meg kell hirdetni**. A nyilvános meghirdetés ezért azokban az EU országokban is kötelező, amelyek nem a zárt rendszer szerint működtetik közszolgálatukat. A pályázati kiírásnak tartalmaznia kell azokat a speciális feltételeket, amelyek az állás betöltéséhez szükségesek. Ez garanciális tényező, hiszen a legtöbb köztisztviselői állás betöltéséhez sajátos ismeretek, készségek, stb. szükségesek. A pénzügyi feladatok ellátását pl. nem lenne célszerű egy zeneakadémiát végzettre bízni. A **sajátos feltételek** tovább – az általános feltételeknél jóval nagyobb mértékben – korlátozzák az állampolgárok fent említett jogát. Ilyen feltételek lehetnek a meghatározott szakmai ismeretek, idegennyelv-ismeret, stb. előírása. A zárt közszolgálat sajátossága, hogy ezen feltételek meglétét a pályázónak hivatalosan bizonyítania kell. Amíg pl. a magánszférában bevett módszer a nyelvtudás felmérésére az adott idegen nyelven lefolytatott interjú, addig a közszolgálatban azt általában nyelvvizsga-bizonyítvánnyal kell igazolni.

A pályáztatás tehát egyfelől azt szolgálja, hogy az állampolgárok minél szélesebb köréhez jusson el az információ, ezzel a jelentkezők körét növelni lehet, miközben az állampolgári jog is érvényesül. A pályázatok biztosítják azt a garanciális követelményt is, hogy a feltételek már az állás meghirdetésekor – tehát a kiválasztást megelőzően – egyértelműek és nyilvánosak legyenek. Ebből következik természetesen, hogy a későbbiekben a kiválasztásnak a pályázatokban foglalt szempontokon kell alapulnia.

Azokban a közszolgálati rendszerekben, amelyek talán leginkább követik a klasszikus zárt rendszer logikáját a kiválasztás versenyvizsga letételével történik. Itt tehát a pályáztatás a versenyvizsga meghirdetését jelenti. Ha meghatározott pozícióba keresnek jelentkezőt, akkor általában egy kifejezetten erre a célra rendszeresített **közlönyben** hirdetik meg a közszolgálati állásokat. (Az utóbbi időben ezt egészíti ki, sőt egyre inkább ki is váltja a kormányzat ilyen funkciót betöltő honlapja.) Ezen túl, egyes nagyobb jelentőségű pozíciók pályáztatása esetén szélesebb körű, napi- és hetilapokban történő hirdetések feladása is elképzelhető.

### *Kiválasztás - Szelekció*

---

<sup>37</sup> Az állampolgárság követelménye sajátosan jelentkezik az Európai Unióban, ahol a direkt közhatalmat gyakorló, valamint a közpolitika-formálásban közvetlenül résztvevő hivatalnokokon kívül bármely EU állampolgár jogosult közhivatalt betölteni bármely EU tagállamban.



A zárt rendszer kiválasztási mechanizmusának egyik legfontosabb jellemzője az, hogy – pontosan definiált, ritka kivételektől eltekintve – csak az egyes kategóriák legalsó szintjére vesznek fel új köztisztviselőt. Hiszen az egész rendszer lényege, hogy a köztisztviselő a közigazgatásban fut be egy kiszámítható karriert, megmászva a ranglétra minden egyes fokát. Nyilvánvaló, hogy ez a megoldás eltér a magánszféra HR szemléletétől, és az azt követő nyílt közszolgálati rendszertől, hiszen ezekben természetes, hogy bármely megüresedett posztra kívülről hozzanak embert. (Erre utal a pozíció-alapú, position-based, vagy Hazafi (s.a.) praktikusabb fordításában: állásrendszer kifejezés is.)

Másik jellegzetes eleme a zárt rendszerű kiválasztásnak, hogy **az egységes eljárás szerint és központosítottan** történik, vagyis nem az egyes közigazgatási szervek választják ki későbbi dolgozóikat a maguk meghatározta eljárásban.<sup>38</sup>

A zárt rendszer abban is eltér más HRM rendszerektől, hogy a kiválasztás rendje szigorúan szabályozott; a szubjektív elemek minimalizálására törekszenek. Ezek általánosan jellemzőek minden zárt rendszerre. Ugyanakkor jelentősek az eltérések abban, hogy milyen módon kívánják elkerülni a szubjektív – a korrupció, az esélyegyenlőség hiánya veszélyét magában hordozó – döntések lehetőségét. Ezeket az eltérő megoldásokat tekintjük át a következő néhány bekezdésben.

A talán legismertebb francia rendszer **versenyvizsgákra** (ún. concours) épít a kiválasztásban – és az előmenetelben is. A szóbeli és írásbeli vizsgákat félévente nyilvánosan meghirdetik, azokon bárki részt vehet. A vizsgázókat aztán eredményeik szerint sorba állítják, s az üresedéseket erről a listáról töltik fel a következő emberrel. A vizsgák tartalmát az egyes nagy szakmai csoportok, az ún. corps-ok szerint állítják össze, minden corps-nak saját ismeretanyagából. Hasonló, versenyvizsgákon alapuló rendszert követ az EU-n belül Belgium, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Portugália és Spanyolország. Az EU-n kívüli országok közül pedig az Egyesült Államok és Kanada is hasonló módszerrel választja ki az új köztisztviselőket.

A megfelelő tesztek összeállítása jelentős erőforrásokat igényel, főleg mivel ezeknek illeszkednie kell a meghirdetésre kerülő pozícióhoz, ugyanakkor általánosnak is kell lenniük abban az értelemben, hogy pl. a pénzügyi munkatárs, dolgozzon bármely központi szervnél, azonos jellegű tesztet töltsön ki.<sup>39</sup>

Az **osztrák és német** megoldás ettől némileg eltérő. Az eltérés lényege, hogy konkrét megüresedett állásra keresnek jelentkezőt, s a felvételtől így nem központosítottan, hanem **az érintett közigazgatási szervnél döntenek**. Ezekben a rendszerekben azonban nagyon **részletes és szigorú szabályok** határozzák meg az állás meghirdetésének, és a jelöltek közötti választásnak a módját. Így pl. Ausztriában külön jogszabály foglalkozik a kérdéssel. Széles körben alkalmaznak az adott poszthoz szükséges képességfelmérő teszteket, de az interjú

---

<sup>38</sup> E téren ugyanakkor a nemzetközi viszonyok között érzékelhető egy határozott elmozdulás a decentralizáció irányába. Lásd erről: Linder 2007

<sup>39</sup> A szakirodalom szerint az általános, készségfelmérő tesztek általában alkalmasabbak a jelölt későbbi teljesítményének előrejelzésére, mint a speciális, adott feladatkörhöz-szakterülethez kapcsolódó tesztek, miközben előállításuk és „működtetésük” nagyságrendekkel kisebb erőforrást igényel. Az általános tesztek alkalmazása azonban elvi és jogi problémákat vetett fel az Egyesült Államokban. Jogászok egy csoportja megtámadta ezt a gyakorlatot. Rámutattak, hogy míg a fehérek 42%-a ért el 70 feletti pontszámot, addig ugyanez az arány a hispán származásúak esetében 13%, a feketék körében pedig 5% volt. Mivel pedig a teszt nem hozható közvetlen összefüggésbe speciálisan a végzendő munkával, viszont alkalmas a borszín szerinti megkülönböztetésre, ezért alkotmányellenes. Az érvet elfogadva az állam kénytelen volt visszatérni a jóval költségesebb és kevésbé hatékony szakterület-specifikus tesztek rendszeréhez. (Wilson 1989, p. 139-141)

módszerét is alkalmazzák a jogszabály meghatározta esetekben és módon. A tesztek a Pénzügyminisztérium állítja össze valamennyi államigazgatási szerv számára. Nyilvánvaló, hogy az interjú és annak értékelése – bármilyen részletesen is szabályozott – nem sztenderdizálható teljes mértékben. A szubjektivitás azonban mégis kevésbé érvényesül, a nepotizmus és korrupció pedig szinte kizárt, már csak azért is, mert a jelöltek előzetes értékelését egy független bizottság végzi. Németországban mind szövetségi, mind tartományi szinten kiterjedt szabályozása van a kérdésnek.<sup>40</sup>

### II.5.1.3. A köztisztviselői jogviszony létrejötte, a beilleszkedés

A beilleszkedés folyamatában a legfontosabb sajátos jellemző ismét csak a **szabályozottság**. Általában a közszolgálati törvény, illetve annak végrehajtási jogszabályai, a kevésbé lényeges kérdésekben az egyes szervezetek belső szabályzatai határozzák meg a folyamatot. Ez magában foglalja, hogy a köztisztviselőt tájékoztatni kell jogairól és kötelességeiről. A munkavégzés rendjének általános és sajátos szabályairól (pl. munkakezdés, ebédszünet, stb.). Mindezeket túl azonban több lényeges, a magánszférától egyértelműen elkülönítő sajátosság is megfigyelhető a zárt rendszerű közszolgálat e pontján. Ezek közül mindenképpen ki kell emelnünk, hogy a köztisztviselői jogviszony **kinevezéssel és nem a munkaszerződés aláírásával jön létre**, ami jelzi, hogy a jogviszony a közjog és nem a magánjog körébe tartozik. A kinevezés tartalma mintegy sűrítve foglalja magában a zárt rendszerű közszolgálat sajátosságait. Azt mindenekelőtt, hogy itt nem két egyenlő fél bármikor felbontható megállapodásáról van szó, hanem egy „hatalmas erő és akarat” a KÖZ, illetve az azt képviselő állam, és az ő szolgálja közötti hosszú távú viszony jön létre. Így a köz- és magánszféra közötti distinkció jelenik meg a kinevezés intézményében. A kinevezés azonban a politikus és a szakmai ismereteket becsatornázó és alkalmazó köztisztviselő közötti különbségtételt is világossá teszi. A politikus megbízatása ugyanis megválasztásával jön létre és a következő megválasztásig tart, míg a köztisztviselő megbízatása kinevezéssel jön létre és meghatározatlan ideig – elvileg nyugdíjba meneteléig – tart. A kinevezés így köz és magán, politikai és szakmai közötti distinkciót is megjeleníti.

Az **eskü** letétele ugyancsak sajátosan a közszolgálatra jellemző. Az eskü általában utal arra, hogy a köztisztviselő feladata a közszolgálat, az alkotmányos rend megtartása és megőrzése. Szintén utal az eskü szövege az állam- és szolgálati titok megőrzésének kötelezettségére is. Az eskü, amellyel a jogkövetkezményekkel jár, egyfajta archaikus, némileg a hűbéres és hűbérúr feudális viszonyát idéző elemként utal a „köz-szolga” sajátos státuszára. Mind a „kinevezés”, mind az eskü olyan archaikus elemeket hordoz magában, amelyek mára inkább szimbolikus jelentőséggel bírnak.

A fejlett közszolgálati rendszerek gyakran ún. **gyakornoki idővel** indulnak, melynek időtartama egy-két hónaptól egy-két évig terjedhet. A gyakornoki időnek két funkciója is van. A kifinomult rendszerekben ennek során a gyakornokot különféle szervezeti egységekhez helyezik, ahol lehetőség van a szervezet egészének megismerésére. Mindeközben a gyakornok idejének jelentős részét aktív tanulással, pl. a szervezetet érintő ágazati és egyéb jogszabályok, a Szervezeti és Működési Szabályzat és Ügyrend tanulmányozásával tölti. Több közszolgálati rendszerben a képzési rendszer szerves része a gyakornoki képzés. Hasonló megoldást egyébként ma már a magánszférában is alkalmaznak. Kétségtelen azonban, hogy ez az eljárás a közszférában már egy évszázaddal ezelőtt is bevett gyakorlat volt. A

---

<sup>40</sup> Helytelen lenne persze idealizálni a képet. Ismert, hogy az osztrák rendszerben egyes pozíciókban igen kiterjedt a pártbefolyás érvényesítése és még a német gyakorlatban is jelentkezik ez a csúcsvezetők esetében. A politikai szempontok azonban a szakismeret és főleg a szenioritás mellett, s nem azok helyett érvényesülnek.

gyakornoki idő másik funkciója tipikusan a zárt közszolgálatot jellemzi. A gyakornoki idő gyakran egyben próbaidőként is szolgálhat. Ennek azért van jelentősége, mert a későbbiekben a köztisztviselő szinte elmozdíthatatlan. Ugyanakkor számos olyan lényeges személyes jellemző van (pl. lustaság, összeférhetetlenség), ami a kiválasztás során kevésbé kerülhet felszínre, a munkahelyen azonban könnyebben megmutatkozik. Jó tehát, ha a jelölt a munkahelyi körülmények között is megfigyelhető, és ha súlyos hiányosságok kerülnek felszínre, akkor még viszonylag egyszerűen meg lehet tőle szabadulni.

#### II.5.1.4. A munkakör meghatározása

Mint már jeleztük, a **munkakör elemzése, tervezése és értékelése** a magánszféra HRM tankönyveinek igen hangsúlyos része. (Elbert et al. 1999: 127-158, 193-222) A munkakör-elemzés és értékelés szerepe a konkrét feladatok pontos meghatározása. Ezt a feladatot **általában nem tekintik a közszolgálati tevékenység részének**. Ennek dacára a jól működő közszervezetekben is rendelkezésre állnak azok a részletes munkaköri leírások, amelyek meghatározzák az egyes pozíciókban a köztisztviselők feladatait. Természetesen e feladatok meghatározásában a jogszabályoknak jóval nagyobb szerepe van, mint a magánszektorban.

A munkakör-értékelés a magánszféra HRM-jében az adott munkakör értékét kívánja meghatározni pl. a betöltéshez szükséges iskolai végzettség, kompetenciák, stb. alapján. Erre az értékelésre épülhet azután az adott pozícióban kapható bér meghatározása is. A munkakörök ilyen jellegű értékelése sajátosan jelentkezik a zárt közszolgálatban. Itt az egységes bér-, illetve karrierrendszer egyes „állomásaiként” kerülhetnek meghatározásra az egyes pozíciók. (Lásd bér-, és karrierrendszer tárgyalásánál.)

Itt érdemes megjegyezni, hogy a munkavégzés egyes jellemzőire nézve átfogó jogi szabályozást találunk a közszolgálatban, gyakran a nyílt közszolgálati rendszerekben is. Így pl. a közigazgatásban a **munkaidő** általános hosszát jogszabály meghatározza meg az EU szinte valamennyi államában - heti 35-41 óra között, átlagosan kb. 38 órában. Az a klasszikus zárt közszolgálatot még jellemző gyakorlat, hogy a köztisztviselő díjazás nélkül bármikor **túlmunkára** volt kötelezhető mára már általában csak a magasabb beosztásokban érvényesül, míg az alacsonyabb beosztásokban a túlmunkát akár pénzben, akár szabadidőben kompenzálni kell.

A nemzetközi szakirodalomban egyre nagyobb szerepet kapnak a közszolgálat tárgyalása kapcsán az olyan témák, mint a rugalmas munkaidő, a távmunka, és a részmunkaidős foglalkoztatás. Ezek a témák azonban a magyar szakmai közgondolkodásban még kevésbé jelentkeznek, s a zárt közszolgálat értelmezése kapcsán sem bírnak jelentőséggel, ezért mi sem foglalkozunk ezekkel.

### **II.5.2. Bérezési, ösztönzési rendszer – illetményrendszer**

A köz- és magánszféra összevetésében elsőként maguknak a béreknek a színvonalát **szükséges összehasonlítani**, még akkor is, ha ez nem kötődik közvetlenül a személyzeti rendszer írott vagy íratlan szabályaihoz. Másként fogalmazva, a közigazgatási béreknek a magánszektorhoz viszonyított nagysága kevésbé releváns kérdés a közszolgálat jogi szabályozása, ám kulcskérdés a személyzeti rendszer vizsgálata során, és döntő kérdés a személyi állomány összetétele tekintetében. A bér nagysága ugyanis a talán legfontosabb elem, amikor ez egyes munkavállaló az elhelyezkedéséről hoz döntést.

A legtöbb modern országban rendelkezésre állnak olyan statisztikák, amelyek elvileg lehetővé teszik a magán- és közszektorban, illetve ez utóbbin belül a közigazgatásban alkalmazott bérszínvonal összevetését. Óvatosan kell azonban az adatokat elemezni. Első

látásra ugyanis gyakran tűnik úgy, hogy a közszektorban, azon belül a közigazgatásban a bérek magasabbak az átlagnál. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy a közszektorban az általában is jobban fizetett magasabb iskolai végzettségűek aránya a nemzetgazdasági átlagnál jóval magasabb. Az oktatásügyben szinte mindenkinek van felsőfokú végzettsége, az egészségügyben is meghatározó az egyetemi végzettségű orvosok, illetve a legalább középfokú végzettségű ápolók szerepe. A közigazgatásban, mint igazgatási-hivatali szervezetben is az átlagosnál magasabb az iskolai végzettség szintje. A bér adatok tehát csak úgy vethetőek össze reálisan, ha ezektől az eltérésektől „megtisztítjuk” az aggregált adatokat. Ennek első lépése, hogy iskolai végzettség szerint vessük össze a köz- és magánszférában, a köz- és magánigazgatásban foglalkoztatottak béradatait. Ebben az esetben a tendencia megfordulni látszik.

A kategóriánkénti összehasonlításban általában azt találjuk, hogy **a közigazgatásban foglalkoztatottak bére alacsonyabb a magánszférában megkereshető béreknél.** Ez az összefüggés elsősorban a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezők körében erőteljes. Hasonlóképpen viszonylag általános tendencia, hogy **a vezetői körben a magánszféra jóval nagyobb kereseteket kínál.** Ez az állítás tovább általánosítható oly módon, hogy a különös, kiugró vezetői vagy szakmai képességekkel rendelkezők általában jóval nagyobb jövedelemre tehetnek szert a magánszférában. Ezzel együtt, az alacsonyabb iskolai végzettségű, speciális képességekkel nem rendelkező beosztottak keresete megegyezik, sőt a legalacsonyabb kategóriákban akár a magánszféra béreit. Összegezve elmondhatjuk, hogy **a jövedelmi viszonyok jóval „összenyomottabbak”** a köz-, mint a magánigazgatásban. (Berényi 1992 p.135, Bossaert et al 2001 pp.129-130) Ez azonban már jelentős részben összefügg a közszolgálat, mint személyzeti rendszer jellemzőivel, amit az alábbiakban tárgyalunk.

A közszolgálat esetében a bérezési és ösztönzési rendszer kérdéseit általában az „illetményrendszer” címszó alatt tárgyalja a szakirodalom. Többféle, egymástól jelentősen eltérő illetményrendszer ismert a közszolgálatban. (Ezeket foglalja össze röviden: Szamel 1998: 255-256.) Ugyanakkor valamennyi, a zárt közszolgálatban alkalmazott illetményrendszernek van néhány közös vonása, amely jól elkülöníti a vállalati szférában alkalmazott bérezési és ösztönzési rendszertől.

E tekintetben a legfontosabb eltérés, hogy a zárt közszolgálatban a bérezés egyáltalán nem, vagy csak nagyon kis mértékben és áttételesen függ a dolgozó napi tevékenységétől. **Ismeretlen tehát a teljesítménybér,** a mért teljesítményt lineáris vagy más függvénnyel visszatükröző bérezés. Ez az eltérés persze jórészt látszólagos, mivel az a magánszektorban is csak a fizikai munka egy részénél, illetve az értékesítés egyes területein általános, azokon a területeken, ahol a teljesítmény közvetlenül és viszonylag könnyen mérhető (elvégzett munkaegységek, eladott termékek száma). Nyilvánvaló, hogy az igazgatási munka nagy része még a magánszektorban sem ilyen. A fizetés tehát ott is igen gyakran a beosztáshoz kötődik. **A beosztáshoz kötődő fizetés** általános a közigazgatásban.

Ugyanakkor a vállalati szférában elvi lehetőség van arra, hogy az egyes dolgozók bérét a munkáltató és a munkavállaló közötti megállapodás alapján határozzák meg. Ezzel élnek is a munkáltatók; különösen a magasabb beosztású, vezető menedzserek jövedelme képezi egyedi megállapodás tárgyát. Ezzel szemben a zárt rendszerű közszolgálatban a bérezés normatív alapon történik. **A bértáblákat jogszabály határozza meg a köztisztviselő által betöltött pozícióhoz kapcsolódóan.** A bértábla esetleg szűk határok között tól-ig kereteket határozhat meg.

Vagy az illetményrendszerben, vagy – az alábbiakban tárgyalandó – előmeneteli rendszerben, vagy a kettő sajátos kombinációjában van olyan mechanizmus, amely **jutalmazza a közszolgálatban töltött időt.** Ez a hűségért-hűségért elv érvényre jutását is

szolgálja, jutalmazva azokat, akik életükből hosszú időt a köz szolgálatának szenteltek. Másfelől itt munkahelyi, szakmai tapasztalatról van szó, amit minden munkahely honorál. Ennek leggyakoribb technikai megoldása, hogy az ún. bértáblában ez egyes osztályokon belül fizetési fokozatok vannak. A következő, magasabb fizetési fokozatba kerülésre pedig meghatározott idő elteltével szerez jogosultságot a köztisztviselő. Az EU legtöbb országában az alapbér a szolgálatban töltött idővel automatikusan növekszik. A német rendszerben a köztisztviselők két kategóriáját különítik el: a magas beosztású vezetőket (B kategória), és az ügyintézőket (A kategória). A B kategóriában a fizetések a betöltött poszthoz kapcsolódnak. Az A kategóriában a fizetési fokozatokban történő előlépés a szolgálati idő függvényében automatikus. Még azok a közigazgatásban dolgozó személyek is, akik nem tartoznak a közszolgálati jog hatálya alá<sup>41</sup>, egy – az állam és a szakszervezetek közötti megállapodás szerinti – a **szenioritás elvén** alapuló bértábla szerint kapják a fizetésüket. A legkifinomultabbnak tekintett francia rendszerben minden szakmai csoportnak, corps-nak saját bértáblája van, amelyen belül a fizetés a szolgálati idő szerint növekszik, amit – a magyar rendszerhez hasonlóan – egy növekvő szorzószám jelez. E rendszerben azonban az előlépés nem automatikus. Az előlépéshez a szenioritás szükséges, de nem elégséges feltétel. Ezen túl továbbképzéseken való részvételhez, vizsga letételéhez, megfelelő minősítések meglétéhez is kötődhet az előlépés. Ez a rendszer tehát – legalábbis elvileg – a szenioritáson túl az egyéni érdemekre is reagál. Ennek alapján is hívják e rendszert érdemrendszernek.

A szolgálati idővel automatikus előmenetelt biztosító bértáblákon alapuló illetményrendszerből értelemszerűen hiányzik a teljesítmény visszajelzése, elismerése. Nem véletlen tehát az illetményrendszer, esetleg bérrendszer kifejezés használata, miközben az „ösztönzési rendszer”<sup>42</sup> kifejezés nemigen szerepel a közszolgálati szakirodalom szótárában. Mindamellet lehetőség van a közszolgálatban is a teljesítmény anyagi elismerésére, azonban csak igen szűk keretek között – s gyakran ezek a megoldások mintha áttörnének a zárt közszolgálat logikáját. Az alábbiakban még érintjük a kérdést.

Mindezeket túl azonban a zárt rendszerekben hosszú ideje van a köztisztviselői bérnek egy további sajátos „értelme” is, ami egyfajta minimumot határoz meg. Eszerint az illetménynek mindenkor alkalmasnak kell lennie arra, hogy a köztisztviselő – és családja – számára **tisztes életvitelt biztosítson**. Ez szintén a hűséget-hűségért elv megjelenése. Ilyenként reflektál arra is, hogy a köztisztviselő mintegy az államot képviseli, de arra is, hogy főszabályként egyéb kereső tevékenységet nem vállalhat. A német alkotmány (33.§ 5.bek.) nevesíti is ezt a tételt, amikor kimondja, hogy az állam köteles az aktív és nyugdíjas korú köztisztviselők számára megfelelő színvonalú ellátást biztosítani, hogy munkájukban **kizárólag a köz szolgálatának szenteljék magukat**. Mindez egy meglehetősen magas köztisztviselői „minimálbért” hoz magával. Ennek is betudható, hogy az alacsonyabb pozíciókban a közszféra bérei gyakran magasabbak a versenyszféránál. (Bossaert et al. 2001 pp.129-130) A megfelelő bérezésnek a **korrupció elkerülésében** is meghatározó szerepe van, és kapcsolódik ahhoz a tényhez is, hogy a köztisztviselői beosztással szemben általában összeegyeztethetetlennek tartják másodállás vállalását.

---

<sup>41</sup> A C és D kategóriákba tartozókat már egyszerű szerződéses munkaviszony keretében foglalkoztatják.

<sup>42</sup> Az ösztönzésnek, vagyis a jobb teljesítményre sarkallásnak természetesen nem kizárólagos eszköze a teljesítmény-alapú bérezés. A dolgozó teljesítményét számos más módon lehet ösztönözni (pl. meggyőzéssel, példamutatással, stb.). Ezek a módok azonban inkább a közvetlen vezetőhöz kapcsolódnak, s nem a szigorúan vett személyzeti rendszer részei. A témát magyar nyelven jól összefoglalja, a vonatkozó nemzetközi szakirodalmat bemutatja: Bakacsi (1998), különösen annak a motivációval foglalkozó fejezete.

Ezt az elvet az alapbőren túl számos, általában csak a közszférát jellemző juttatás is tükrözi. Ezek közül a talán legfontosabb a **külön nyugdíjpénztár** működtetése. Ez manapság az európai kontinensen, s különösen a posztkommunista országokban már kevésbé bír jelentőséggel, de korábban meghatározó szerepet játszott a közszféra vonzóvá tételében. Ezen túl a közszoigálat **sámos más kedvezményel is szolgál**. Ilyen az év végéhez, vagy más időponthoz (pl. nyári szabadsághoz) köthető egyéb juttatások köre. (Bossaert et al. 2001: 133) Ezen túl a **családfenntartáshoz is kapcsolódhatnak juttatások**. Ilyenek a gyermek születésekor, iskolába menetelekor adott támogatások. Széles körben támogatja az állam a köztisztviselők lakáshoz jutását is.

Az egyéb juttatások egy másik nagy csoportja az **illetményrendszer merevségét kívánja oldani**. A megélhetési költségek eltéréseit veszik figyelembe azok a **pótlékok**, amelyek a drágább körzetekben (pl. nagyvárosokban) dolgozó köztisztviselőknek fizetnek. Ilyen pótlékot fizetnek pl. Franciaországban, Dániában és Finnországban. Az illetménykiegészítések egy része a **munka sajátos jellegére reflektál**. Ilyenek pl. a munka veszélyessége, az azzal járó fokozott kockázatok. Más kiegészítések az adott munkakörben gyakorolt **különös felelősséget, vagy a szükséges speciális szaktudást**, illetve képességet jutalmaznak. Ilyen megoldást alkalmaz a francia és a spanyol közszoigálat. Máskor és máshol az illetménykiegészítések a munkáltató szervezetnek a **közigazgatási hierarchiában elfoglalt szintjére reflektálnak**. Ilyen megoldást alkalmaz a német és az osztrák közszoigálat. Az osztrák közszoigálat ezen túl a **vezetői beosztást** is illetménykiegészítéssel honorálja.

A zárt közszoigálati rendszert érő talán legtöbb kritika éppen a bérrendszert teszi tárgyává, **bírálva annak rugalmatlanságát**. (Owen 2003 pp. 149-164) A bérrendszer rugalmatlansága egyfelől rontja a közszféra, mint munkáltató helyzetét a munkaerő-piacon. A **közszféra alulmaradni látszik a magánszférával szemben** a különös képességekkel rendelkező személyi állomány (így speciális szakértők, menedzserek) megszerzése és megtartása terén (Selden 2007), egyszerűen azért, mert a kiugró képességeket, teljesítményt, tudást nem tudja kiugró bérrrel kompenzálni. (OECD/PUMA 2001: 3) Hasonlóképpen jelentkezik a rugalmatlanság a **motiváció** terén is, amennyiben a merev bértábla nem reagál az átlagtól való eltérésre sem az alul-, sem a túlteljesítők esetében. A problémákra az Új Közmenedzsment a zárt helyett a nyílt közszoigálati rendszer alkalmazását, sőt gyakran a tevékenységnek a magánszférába való kivitelét javasolja. Vannak azonban törekvések arra is, hogy lehetőleg a zárt rendszeren belül maradvá, ún. **bónusz** formájában jutalmaznak az átlag felett teljesítőket. Ezt a megoldást vezették be az Egyesült Államokon és Kanadán túl Németországban, Franciaországban és több más EU tagállamban is. A bónuszokról általában az adott szerv, illetve szervezeti egység vezetője dönt diszkrecionális jogkörben. Az egyéni teljesítményen túl gyakran értékelik bónuszokkal az egyes csoportok, illetve teamek teljesítményét is. Európában ilyen rendszer működik az Egyesült Királyság mellett Ausztriában, Dániában, Finnországban, Írországban és Portugáliában. (Bossaert 2001: 136)<sup>43</sup>

### **II.5.3. Karriertervezés – előmenetel<sup>44</sup>**

---

<sup>43</sup> A – megítélt – teljesítményhez jobban kötődő bérezés lehetőségét vizsgálja a közigazgatási vezetők esetében: Wood 1997. A teljesítményhez igazodó bérezés a hazai szakirodalomnak is széles körben tárgyalt és vitatott témája. Főleg Linder (2006, 2009, 2010/a, 2010/b) foglalkozott részleteiben a témával, de magam is több dolgozatot szenteltem annak. (Gajduschek 2007, 2008/b, 2009)

<sup>44</sup> Az alábbiakban a közszoigálati jogban értelmezhető karrierutakról lesz szó. Nem vizsgáljuk, hogy az egyéni életpályában milyen szerep van a közszoigálatnak, noha szociológiailag és a közszoigálat gyakorlatát tekintve ezek szintén jelentős kérdések. (Pl. milyen a köztisztviselői és a politikai posztok közötti mobilitás, vagy mennyire jelent a közszoigálat pusztán ugródeszkat a piaci szféra jól fizető állásaiba?)

A karriertervezés természetesen **része a közszolgálatnak is**. A témát legáltalánosabban az „előmenetel” címszó alatt tárgyalja a szakirodalom. Ehhez a gyakorlati működést, a rendszer egészének funkcionálását tekintve szorosan kapcsolódik az illetményrendszer, valamint a vezetői kiválasztás és a köztisztviselő értékelésének rendszere is. Bizonyos értelemben azt mondhatjuk, hogy a karrierrendszer a zárt (karrierrendszerű) közszolgálat magja.

Az előmenetelnek a **közszolgálatban több útja is van**. Ezeket a továbbiakban gyakran „karrierutak”-nak fogjuk nevezni. Ezek közül három előmeneteli út ilyen vagy olyan módon valamennyi közszolgálati rendszerben megtalálható, bizonyos mértékig még a nyílt rendszerekben is. Tekintsük át ezeket röviden mintegy csökkenő fontossági sorrendben!

### II.5.3.1. A szolgálati időhöz kötődő automatikus előmenetel (besorolás)

A besorolásban történő előmenetel általában a meghatározott idejű, megfelelő színvonalon ellátott munkavégzéshez kötődik és meghatározó eleme a karrierrendszerű közszolgálatnak, mert a szolgálatban töltött idővel mintegy **automatikus és előre kiszámítható** előmenetelt biztosít. Ez az előmeneteli forma általában a bértáblában való előrelépést jelenti. Így a közszolgálatban töltött idővel együtt nő a bér, miközben a tisztviselő előre lép a besorolási fokozatokban, változik pozíciójának megnevezése, s így az ehhez kapcsolódó presztízsből is előrelépés történik. (Pl. nyolc év közszolgálat után tanácsosi, majd további öt év után főtanácsosi besorolás). Mivel ez az előmenetel lényegében garantált, a besorolásban való előmenetelt tekinthetjük a közszolgálati karrierrendszer gerincének. Normativitásán keresztül biztosítja a kiszámíthatóságot, kiküszöböli a szubjektív elemeket. Klasszikus formájában ez azt jelentette, hogy a gyakornok, aki az egyetem elvégzése után a közszolgálatba lépett, egész életét eltervezhette ennek alapján. Tudhatta, hogy hacsak nagy hibát nem követ el, akkor öt év múlva milyen fizetéssel, milyen rangban lesz, és hogy negyvenöt év múlva pl. megbecsült nyugalmazott főtanácsosként milyen nyugdíja lesz. Látni fogjuk, hogy ugyanakkor lehetőség van a kiemelkedően jó vagy gyenge teljesítmény figyelembe vételére is a minősítésen keresztül.

A bértáblákban való előmenetel tehát az egyes besorolási osztályon belül történik. Így pl. a francia rendszerben az adott corps-on belül, a német rendszerben az említett A kategórián belül, illetve a magyar rendszerben az I., II. besorolási osztályokon belül. Nem teljességgel kizárt azonban az egyes osztályok közötti átjárás. Ehhez azonban szigorú feltételeknek kell eleget tennie a köztisztviselőnek. Így a francia rendszerben versenyvizsgán kell ismereteit és képességeit bizonyítania, míg a német és magyar rendszerben formális képzésben való sikeres részvétel a kulcsa a más, magasabb osztályba lépésnek.

### II.5.3.2. Vezetővé válás - beosztás

A magyar szakirodalom elkülöníti a besorolásban és a beosztásban történő előmenetelt. Előbbi a bértáblában való jórészt automatikus előrelépést jelenti. A beosztásban való előmenetel pedig a szervezeten belüli hierarchiában való előléptetésre, a vezetői kinevezés elnyerésére utal. Ez már korántsem automatikus és előre nem pontosan kiszámítható, szerepe van benne az adott személy adottságainak, képességeinek és gyakran a szerencsének is. Az előmenetelnek ez az útja elkerülhetetlenül teret enged a szubjektívítés kisebb-nagyobb mértékű érvényesülésének is. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a vezetői kinevezésben a normativitás ne kapna szerepet. A megüresedett vezetői poszt betöltése a zárt rendszerben **elsődlegesen a korábbi beosztottak köréből** történik. Nem zárható ki, hogy más szervezeti egységből nevezzenek ki vezetőt, ez azonban – legalábbis a tradicionális zárt közszolgálatban – kivételesnek tekinthető; az pedig, hogy kívülről, a magánszférából hozzanak vezetőt, elvileg is kizárt. Mivel a vezetőnek több beosztottja is van, s nincs olyan egyértelmű szabály, amely meghatározná, hogy ki kövesse a vezetőt, ezért **van szerepe a szubjektívitásnak**. A

senioritás elvének szigorú érvényesítése azt követelné, hogy a leghosszabb köztisztviselői gyakorlattal rendelkező kapja meg a vezetői beosztást. Noha a gyakorlat a klasszikus közzolgálati rendszerekben jórészt követte ezt az elvet, nincs tudomásunk olyan rendszerről, amely ezt általános, írott szabállyá is tette volna. A vezetői feladat ugyanis sajátos képességeket követel meg. Egyáltalán nem biztos, hogy aki beosztottként hosszabb gyakorlattal rendelkezik, sőt aki beosztottként feladatát a legjobb színvonalon látja el, az egyben jó vezető is lesz.

Ugyanakkor a **normativitás két irányban** is érvényesülhet a vezetők kiválasztásában. Egyfelől lehetőség van **tartalmi feltételek megállapítására**. Így pl. előírható a vezetővé válás feltételeként megfelelő iskolai végzettséggel való rendelkezés; tanfolyam (pl. vezetői tréning, tréningek) sikeres elvégzése; valamely vizsga, versenyvizsga sikeres letétele; a közzolgálatban, esetleg a közzolgálat meghatározott területén szerzett meghatározott idejű szakmai tapasztalat; hosszabb idő alatt folyamatosan kiváló minősítés stb. Mindezek nyilvánvalóan szűkítik a szubjektivitás lehetőségét, sőt esetleg egyetlen személyre szűkítik a potenciális jelöltek körét. Másfelől pedig **meghatározható az eljárás rendje**, amely szintén egy sor garanciális megoldást tartalmazhat. Így előírhatja bizottság létrehozását a kinevezési döntés meghozatalában, bevonhatja a HR vezetőt, szakembert, a beosztottakat, illetve a későbbi vezetőtársakat a kiválasztásba, stb.

A zárt rendszerben a **vezetői megbízás** számos tekintetben követi a közzolgálat egészének logikáját. A vezetői megbízás is kvázi kinevezéssel jön létre, és meghatározatlan időre szól. Ez azt jelenti, hogy a köztisztviselő megőrzi vezetői megbízását mindaddig, amíg nyugdíjba nem vonul, vagy magasabb vezetői beosztásba nem lép, ha valami jelentős mulasztást, vétséget nem követ el. Ez utóbbi esetben is a vezetői kinevezés **visszavonásának** szabályozott, garanciákkal körülbástyázott rendje van.

### II.5.3.3. A szervezeti hierarchiában történő előrelépés

Az intézményekben történő előlépés alapja a **közigazgatás hierarchikus felépítésében** keresendő. Abban tehát, hogy a szervezeti egységek egymásnak alárendelten működnek. Így például a minisztériumoknak alárendelten országos főhatóságok működnek, amelyek alárendeltségében találhatóak meg ezek helyi-területi szervei, az ún. dekoncentrált szervek. Nyilvánvaló, hogy magasabb „rangot” jelent, ha valaki az országos főhatóságnál, és nem annak megyei szervénél dolgozik, és megint magasabbat, ha a minisztériumban van állásban. Ez még akkor is igaz, ha beosztása egyébként azonos. Ezt a „rangbeli” különbséget gyakran a bérrendszer is visszajelzi, például – Németországban és Magyarországon is – a szervezeti szinthez kapcsolódó illetménykiegészítéssel. Ebben az esetben tehát az azonos beosztású személyek azonos alapilletményt kapnak, azonban a magasabb szintű szervezetenél ehhez magasabb összegű illetménypótlék társul. Más esetekben a minisztériumban dolgozók sajátos bércategóriákban helyezkednek el. Az intézményekben történő előmenetel általában a nyílt rendszerekben is értelmezhető, hiszen egy nagyvállalat esetében is magasabb pozíciót jelent a „központban”, mint valamely leányvállalat egyik üzemében dolgozni mondjuk főkönyvelőként.

Eltérőek lehetnek azonban az egyes közzolgálati rendszerek a tekintetben, hogy milyen mértékben szabályozott az előmenetelnek ez a módja. A legismertebb példa Franciaország, ahol a helyi szervektől a központi szervekbe való kerülés az ún. belső versenyvizsgákon (concours intern) keresztül történik. A központi szervek általában előnyben részesítik a belső versenyvizsgákon jó teljesítményt elért jelentkezőket – a kiválasztás kapcsán ismertetett – külső versenyvizsgákon listára kerültekkel szemben.



Sajátos értelmet nyer az intézményekben való előmenetel az Európai Unió országaiban. Az Unió hivatalaiba kerülés elméletileg is tekinthető előmenetelnek, de tekintve, hogy a legtöbb ország nemzeti közigazgatásánál nagyságrendekkel magasabb jövedelmet nyújt dolgozóinak, az EU szerveihez kerülés gyakorlatilag feltétlenül előmenetelnek számít. A francia közszolgálat ismeri, és be is építi a nemzetközi köztisztviselő fogalmát saját rendszerébe.

#### II.5.3.4. Egyéb karrierutak

A közszolgálatban a fenti három tipikus karrierúton túl más csatornák is működhetnek. Így mindenekelőtt a főtisztviselővé válás, a gyorsított (a normál előmeneteli rendszerből kivett, ám szintén szisztematikusan szabályozott) előmenetel, a politikai tanácsadói pozíció, valamint a címek, rangok, stb. adományozása.

A **főtisztviselői állománynak** – ha létezik egyáltalán ilyen az adott országban – mind a célja, mind a tartalma (kik tartoznak bele) országonként meglehetősen eltérő lehet. Jelölheti ez a kör egyszerűen a közigazgatás legfelső (nagyjából a jelenlegi helyettes államtitkárokat, a főhatóságok vezetőit) rétegét, de lehet a formális vezetői pozíciótól többé-kevésbé függetlenül kialakított testület is. A főtisztviselők funkciója lehet a közpolitika-formálásban való közvetlen részvétel, döntés-előkészítés, de lehet pl. válságmenedzsment is, amikor e kar tagjait, mint egyfajta mobil osztagot vetik be a közigazgatásban felmerülő problémahelyzetek, konfliktusok (pl. egy jelentős átszervezés levezénylése) megoldására. A főtisztviselők azonban mindenkor a közigazgatás elitjét jelentik, amit nemcsak kiemelkedő bérezésük, de személyes adottságaik, képességeik, tudásuk, és általában igen kiterjedt – hosszú időre, és számos területre kiterjedő – közigazgatási szakmai tapasztalatuk is megalapoz.

A **kiemelt, gyorsított karrierpálya** lényege, hogy elsősorban a tehetséges, jól képzett fiatalok köréből valamely, alapvetően normatív, de a szubjektív értékítélet sem nélkülszerű módszerrel kiemelnek néhány köztisztviselőt. Ezen köztisztviselők karrierjét külön figyelemmel kísérik, az átlagosnál jóval nagyobb mértékben részesítik őket továbbképzésekben, és szisztematikusan alkalmazzák esetükben a munkahelyi rotációt, rövidebb időközönként – pl. egy-kéthavonta – új munkakörbe helyezik. (Ez a franciából átvett kifejezéssel: stage rendszer.) Ezzel egyidejűleg a munka mellett – általában az önálló feladatmegoldást ösztönző – továbbképzéseken vesznek részt, ahol szervezett formában készülhetnek fel a közigazgatásban rájuk váró kihívásokra. A módszer lényege, hogy azt a közigazgatási-szakmai tapasztalatot, amelyet a szenioritásra alapozott karrierrendszer jutalmaz, ezek a kiemelt személyek az átlagnál jóval gyorsabban szerezzék meg. A két talán legismertebb ilyen forma az angol „fast stream” (gyorsított előmeneteli) rendszer, és számos elemében ezt a logikát követi a francia Ecole Nationale d’Administration (ENA) is. Mindkét megoldás kivételt jelent a szokásos lassú, fokozatos karrierúttal szemben, ezért csak **kivételes** lehet a zárt rendszerű közszolgálatban. Lényeges, hogy az e kivételezett csoportba kerülők kiválasztása rendkívül alapos legyen. Az angol gyorsított előmenetelben részesülők csoportjába három szűrőn keresztül lehet csak bejutni. Ez több napon keresztül különféle tesztek megoldását, illetve bizottság előtti interjúkat is magában foglal. Ennél is szigorúbbnak tartják az ENA kiválasztási mechanizmusát. Az ENA mára a közigazgatási elitképzés szinonimájává vált szerte a világon. Ennek a rendszernek az a végső célja, hogy „vérfrissítést” hozzon a közigazgatásba, akár a magánszférából is átcsábítva a legkiválóbb fiatal menedzsereket, vagy – az ENA esetében – akár tapasztalt vezetőket is. Kétségtelen ugyanis, hogy a biztos, ám lassú előmeneteli rendszer, a ranglétra megmászása gyakran elfásít, megtöri a kreativitást, kezdeményezőkézséget. A gyorsított előmenetel lehetővé teszi, hogy tehetséges, agilis, kezdeményező, ám a közigazgatást jól ismerő emberek kerüljenek kulcspozíciókba.

A zárt rendszer a köztisztviselő semlegességét követeli meg, ami mindaddig problémamentes, amíg a közigazgatás feladata kizárólag a végrehajtás. A múlt század óta egyre világosabbá vált azonban, hogy a közigazgatás, különösen a minisztériumok személyzete részt vesz a kormányzati szakpolitikák kialakításában is. (Aberbach et al. 1981) A probléma lényege abban foglalható össze, hogy a politikusnak szüksége van olyan szakemberekre, akik képesek az általa képviselt politikai prioritásokat a szakpolitikák „nyelvére” lefordítani, vagyis a prioritásoknak megfelelő gyakorlatot kialakítani. (Gajdushek 2002) Ez a feladat ugyanis olyan politikai elemet foglal magában, amely ellentmond a semleges közszolgálat elvének. E feladatot az ún. **politikai tanácsadók** látják el. Ilyen funkció természetesen minden országban létezik. Jelentősek az eltérések azonban, hogy hogyan kapcsolódik össze e funkció és a közszolgálat. Elképzelhető, hogy a politikai tanácsadóknak semmi köze a közszolgálatához. Ez azért lehet problémás, mert bizonyos közigazgatási-kormányzati ismeretre a pozícióhoz elkerülhetetlenül szükség van. A probléma egyik lehetséges megoldása, hogy a tanácsadót a közszolgálatból emelik ki közvetlen a miniszter vagy a kormány mellé. Ez mindenképpen szakmai és presztízsbeli előrelépést jelent, de gyakorta magasabb fizetés is járul hozzá.

Nyilvánvaló, hogy ez az egyébként szükséges megoldás némileg megtöri a zárt rendszer logikáját. Amennyiben kormányváltásra kerül sor, az ilyen tanácsadó visszakerülhet eredeti pozíciójába, ahol ismét a semlegesség követelményének kell megfelelnie. Ebben az esetben azonban az új politikai vezetés – érthető módon – kételyeket táplálhat a tisztviselő semlegességével kapcsolatban. Itt a zárt rendszer folyamatosságra és politikai semlegességre törekvő rendje áll szemben a politikus réteg azon elvárásával, hogy szakmai megalapozottságú, ám politikai tartalmú tanácsot kapjanak. A gyakorlatban a politikai oldaláról azt a problémát kell megoldani, hogy a korábbi politikai vezető réteg által használt köztisztviselő politikai tanácsadókkal nem kívánnak dolgozni, és ez nem is lenne célszerű. Másfelől a politikai tanácsadók életpályáját úgy kell kialakítani, hogy a későbbiekben is a közigazgatásban maradjon. A problémára számos megoldás született. Ilyen pl. a Franciaországban alkalmazott rendelkezési állomány intézménye. A kormányváltáskor a köz-, illetve főtisztviselő rendelkezési állományba kerül, nem vesz részt aktívan a közigazgatás munkájában, hanem tovább képezi magát, stb. Esetleg olyan területen kap feladatot, amely megfelel képességeinek, rangjának, azonban politikai relevanciája nincs (ilyen lehet a Conseil D' Etat, az államtanács). A felső szintjén nyílt rendszerű amerikai közigazgatás gyakorlata az, hogy kormányváltáskor a politikai tanácsadók elhagyják a közigazgatást és tipikusan az egyetemi oktatásban, vagy konzultáns cégeknél, think tank-eknél vállalnak állást, vagy nagyvállalatok igazgatótanácsában, felügyelőbizottságában jelennek meg. A német rendszer pedig a rendelkezési állomány mellett előrehozott nyugdíjra is lehetőséget ad a politikai tanácsadóként működő, többnyire már hosszú közszolgálati gyakorlattal rendelkező köztisztviselők esetében. A korábbi, a politika és közszolgálat szigorú elválasztásán alapuló angol kormányzati gyakorlat az volt, hogy a politikai tanácsadót a miniszter „hozta magával” hivatalába, aki nem volt köztisztviselő.

A címek, rangok, kitüntetések adományozása a magyar rendszernek meghatározó eleme, és egyben a kevés tartós intézmények egyike. Az előmenetelnek ez a módja országonként jelentős eltéréseket mutat, ráadásul nem tekinthetjük a közszolgálat lényegi vonásának. Oly annyira így van ez, hogy vitatható, hogy egyáltalán tekinthető-e az előmenetel, sőt általánosságban a közszolgálati rendszer részének. Ez indokolja, hogy részletesen ne foglakozzunk e formával. A felsorolásban való megemlítését ugyanakkor a hazai szakirodalom és gyakorlatban betöltött jelentős súlya indokolja.

#### **II.5.4. A köztisztviselő értékelése**

Mindenfajta HRM rendszernek meghatározó eleme a dolgozók rendszeres értékelése. **Az értékelés legalább négy funkciót szolgál,** illetve szolgálhat:

- Információt, **visszajelzést ad a dolgozónak** képességeiről, teljesítményéről, ahogyan azt kívülről felettesei, kollégái látják, ezzel együtt lehetővé teszi a témában folytatott **kommunikációt**, ami pedig mindkét fél (munkáltató és munkavállaló) részéről megalapozza a szükséges korrekciós lépéseket.
- **Információkat biztosít a szervezet vezetése számára** a személyi állomány jellemzőiről, teljesítményéről. Ez az információ egyfelől alkalmazható stratégiai döntések meghozatala során. Másfelől az értékelési adatok alátámaszthatnak más, az adott köztisztviselőt érintő HRM döntéseket (pl. továbbképzés, előléptetés).
- Az értékelés **eredményéhez kötheti a szervezet a „jutalmakat”**. Ezek kifejeződhetnek közvetlen jutalmak (pl. bónusz, meghatározott időre szóló, meghatározott mértékű fizetésemelés) formájában, illetve az előmenetel egyes elemei – főleg a besorolásban és beosztásban való előmenetel – kapcsolhatóak az értékelés eredményéhez. Ez utóbbi megoldás jellemző a klasszikus zárt közszolgálatban.
- Az egyén, a köztisztviselő oldaláról nézve pedig **motivál**, amennyiben a dolgozó pozitív értékelést szeretne kapni;

A dolgozó értékelésének **módszereit talán három nagy csoportba sorolhatjuk**. Az első csoportba a zárt rendszerű közszolgálatra jellemző minősítés tartozik. A második csoportba a teljesítményértékelés különféle módozatai, míg a harmadikba a kompetencia-értékelés, illetve mérés technikái tartoznak.

Nehéz lenne pontosan és átfogó érvennyel meghatározni e három típus definícióját, már csak azért is, mert mindháromnak számos módszere, típusa ismert. Mégis talán megfogalmazható néhány, az elkülönítést megalapozó, jellemző állítás. A **kompetenciák értékelése** a HRM szakirodalmában és gyakorlatában a legújabb irányzatnak tekinthető. Célja a munkavégzéshez, a munkakör betöltéséhez szükséges kompetenciáknak (személyiségjellemzőinek, képességeinek, tudásának) a felmérése és értékelése, hogy az így feltárt kompetenciákat összevessék a dolgozó által birtokolt kompetenciákkal. Nyilvánvaló, hogy ez a fajta értékelési mód elsősorban a HRM stratégia jellemzőjéhez, tervezési funkciójához kapcsolódik. Ez a módszer a közszolgálatban még kevésbé van jelen.

A **teljesítményértékelés** alapja valamely konkrét teljesítménycél elérésének értékelésén, esetleg mérésén alapszik. Ez a teljesítménycél kifejezetten a konkrét munkavállalóra szabott, ugyanakkor következik a szervezet egésze, illetve az adott szervezeti egység előtt álló feladatokból, célokból. A teljesítménycél ezen túl meghatározott időre, tipikusan egy évre, vagy egy feladat (projekt) megvalósításának idejére szól. Az adott idő letelte után értékeli a célérés mértékét, és új célokat jelölnek ki a dolgozó számára.

A teljesítményértékelésnek két nagy, egymástól jelentősen **eltérő irányzata** ismert. (Hajnal-Gajduschek 2002:116-133) Az előbbi, objektívebbnek (hard) mondható módszer a teljesítménycélok számszerű meghatározását majd lehetőleg objektív megítélését tűzi ki célul. Az így mért teljesítményekhez igazodnak aztán a bérben és karrierlehetőségekben kifejeződő jutalmak. A másik (soft) irányzat a kommunikációra, vezető és dolgozó közötti megbeszélésre helyezi a hangsúlyt: a vezető jelezheti, hogy hogyan látja a beosztott munkatárs teljesítményét, hol lát lehetőséget továbbfejlődésre, míg a beosztott elmondhatja, hogy esetleg mi akadályozza a jobb munkavégzésben. Mivel a kommunikációt torzítaná, ha az értékeléshez közvetlen előnyök és hátrányok kapcsolódnának, azért az ilyen esetekben az értékeléshez materiális visszajelzés nem kötődik. Megjegyezzük, hogy a teljesítményértékelésben támaszkodni lehet

a munkatársak értékelő véleményeire is, valamint, hogy a teljesítményértékelés nem csak egyénekre, hanem munkahelyi csoportokra, teamekre is vonatkozhat. (Linder 2006)

A teljesítményértékeléshez képest a **minősítés** általánosabb, nem köthető konkrét, meghatározott időre szóló célhoz, célokhoz. Inkább általános képességeket, attitűdöt, magatartásmódot, munkavégzési módot kísérelnek meg értékelni a minősítésben.

**A klasszikus közszolgálati rendszerben a minősítés módszere került alkalmazásra** – már csak azért is, mert a másik két, itt ismertetett módszer csak az utóbbi évtizedekben jelent meg. A minősítésnek elvileg két szélső típusa különböztethető meg: az ún. kötött és a szabad minősítés. Előbbi lényege, hogy a köztisztviselőt meghatározott jellemzők tekintetében (pl. analitikus készség, írásbeli kommunikációs készség, az ügyfelekkel való bánásmód udvariassága, szorgalom), gyakran számszerűen (pl. az iskolai osztályzatokhoz hasonlóan) minősítik. A szabad rendszer nem követ ilyen merev struktúrákat, ezért jobban tud alkalmazkodni a sajátos munkakörhöz (nem mindenhol van pl. ügyfél), és magához a köztisztviselő személyéhez is (melyek az erősségek, és a javítandó hibák). A szabad rendszer előnye rugalmassága, hátránya viszont az összevetés nehézkessége, lehetetlensége. Épp ebben áll a kötött minősítés előnye. Ez lehetővé teszi, hogy eltérő pozícióban, eltérő szerveknél, esetleg a közigazgatás eltérő szektoraiban dolgozó köztisztviselőket is összevessünk egymással. Ez különösen fontos lehet az ésszerű HRM szempontjából, amikor pl. egy fontos vezetői, főosztályvezetői, szakértői állást kell betölteni.

A zárt rendszerben a bérezés és a besorolásban való automatikus előlépés esetében **az általános szabályoktól való eltérés elsődlegesen a minősítésen alapulhat**. A minősítés függvényében lehetőség van az előmenetel gyorsítására és lassítására. Ennek módját és mértékét természetesen jogszabály rögzíti. (Pl. gyenge minősítés esetén a köztisztviselő egy évig visszatérhet egy korábbi fizetési fokozatban, vagy esetleg több kiváló minősítés esetén idő előtt előléphet a következő fokozatba.) A minősítés továbbá az alapja az alkalmatlanságon alapuló elbocsátásnak is. Általában hosszabb távon, több egymást követő gyenge, illetve nem megfelelő minősítés szükséges ahhoz, hogy az alkalmatlanság egyáltalán szóba jöhessen, **mint az elbocsátás oka**. Ugyanakkor a korábbi minősítéseket figyelembe veszik a besoroláson túli előmenetel, így pl. a vezetői kinevezés során is.

A minősítés szerepének lényege a zárt rendszerben, hogy rendszeres időközönként **rögzíti, dokumentálja a köztisztviselőre, annak munkájára vonatkozó főbb megállapításokat**. Ezek és csak ezek a dokumentált megállapítások használhatóak fel aztán azokban a HRM döntésekben, amelyek a szokásos, normatív karrier- és bérrendszertől való bármely eltérést jelentenek. Más szóval a kiugróan alacsony, vagy magas teljesítmény „honorálása” csak a minősítésre alapozva történhet.

Ezért **a köztisztviselőt is számos jogosítvány illeti meg**. Így a köztisztviselő megismerheti, kommentálhatja és vitathatja a rá vonatkozó minősítést. A minősítést **gyakorta bizottság végzi**, amelyben a közvetlen vezető, a HR vezető, illetve az érdekképviseleti szerv képviselője is részt vesz, stb.

Általános tapasztalat, hogy a **minősítések felfelé húznak**, szinte mindenki „kiválóan”, vagy „jól megfelelt” minősítést kap, és szinte egyáltalán nem találkozhatunk „gyenge”, „nem megfelelő” minősítéssel, de még az átlagos teljesítményre utaló „megfelelt” minősítéssel sem. Ez a tendencia még a magánszektorban alkalmazott teljesítményértékelések esetében is érzékelhető (Hajnal 2002), különösen erőteljesen van jelen azonban a közigazgatásban. Az eltérés oka kettős. Egyfelől a vezetőn jóval kisebb nyomás van arra, hogy beosztottait, akár a konfliktusokat is vállalva objektíven (így esetleg negatívan) értékelje, hiszen a szervezeti teljesítmény kevésbé mérhető, és annak gyenge minőségéért a közigazgatási vezetőt a magánszektorhoz viszonyítva kevésbé lehet szankcionálni (pl. elbocsátással). Másfelől a

vezető lehetőségei is korlátozottak arra, hogy negatív visszajelzést adjon. A bizottságban történő eljárás, az érdekképviselő jelenléte, a minősítés akár jogi úton is történő vitathatósága mind olyan tényezők, amelyek elveszik a vezető kedvét attól, hogy az ezzel járó hercehurcát vállalja. Mivel a tiszta zárt rendszerben a legtöbb HRM döntést a minősítésre kell alapozni, érthető, hogy a gyakorlatban a jelentős mértékű differenciálásra, és főleg az elbocsátásra alig találunk példát.

Az utóbbi évek tendenciáit elemezve megállapítható, hogy a klasszikus minősítés mellett, illetve helyett **egyre nagyobb szerepet kap a teljesítményértékelés a közigazgatásban is**. Még a zárt közszolgálat „minta országának” tekinthető Franciaországban is megjelent a teljesítményértékelés alkalmazása, igaz, a minősítés dominanciája mellett. Németországban már hosszabb ideje alkalmazzák a teljesítményértékelés **kommunikatív oldalát** hangsúlyozó módszert (Mitarbeitergespräch). A kompetenciák felmérése ez idáig kevésbé jelent meg a közigazgatásban. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezzük, hogy Magyarországon kívül nincs tudomásunk egyetlen más országról sem, ahol a teljesítményértékelés objektivitásra törekvő (hard) módszerét valamennyi köztisztviselőre kiterjedően alkalmazták volna. Az objektív módszer sajátos válfaját széles körben alkalmazzák Angliában, de csak a szervezeti vezetőkkel szemben. A már említett német példában pedig a soft módszert alkalmazzák.

### **II.5.5. Képzés, továbbképzés**

A képzés és továbbképzés tekintetében **a köz- és magánszféra között kevésbé találunk meghatározó eltéréseket**. A képzés és továbbképzés funkciója jórészt megegyezik: a megfelelő ismeretek, képességek és készségek elsajátítása, esetleg attitűd-változás elérése. Hasonlóképpen jelentkeznek a témakörhöz kapcsolódó elméleti kérdések is; pl. milyen szerepe legyen – a jórészt munkába állás, a kiválasztás előtt megvalósuló – iskolarendszerű képzésnek és a – jórészt már a munkába állás során – megvalósuló továbbképzésnek, a továbbképzést milyen mértékben biztosítsák a munkáltató által működtetett intézmények, s milyen mértékben támaszkodjanak más továbbképző intézetekre, ezen belül az egyetemek, főiskolák, illetve a versenyszféra által biztosított továbbképzésekre, tréningekre, stb.

Természetesen azért e területen is kimutatható **néhány eltérés a magánszférához viszonyítva**. Az egyik, hogy a közszolgálat esetében általában a **törvény garantálja a köztisztviselő jogát** a munkája elvégzéséhez szükséges továbbképzéshez, illetve **kötelezettségét is** az ilyen továbbképzésen való részvételre. Ez a magyar szabályozásban is mindvégig jelen van. Nyilvánvaló, hogy ugyanezen szempontok a magánszférában is megjelennek, ott azonban ezek a profitorientáció miatt automatikusan érvényesülnek. Ennél lényegesebb eltérés a két szféra között, hogy a továbbképzés a közszolgálatban gyakrabban végződik valamely **vizsga** letételével, illetve, hogy a továbbképzésen való részvétel (vizsga letétele) **az előléptetésnek gyakorta formális feltétele**. Nem léphet tehát magasabb besorolási fokozatba, vagy vezető beosztásba az, aki a meghatározott továbbképzés(ek)en nem vett részt, illetve a vizsgát nem tette le.

A fogalomhasználat tekintetében a – magyar (pl. Lőrincz 1988:82-84) és pl. a francia – szakirodalom az iskolarendszerű oktatást tekinti „**képzés**”-nek. A munkába állást követően, tanfolyami jelleggel folyó, tipikusan rövidebb időtartamú, és gyakorlatias orientáltóságú oktatást, tréninget nevezik „**továbbképzés**”-nek. Általános az a felfogás a nemzetközi szakirodalomban, hogy az iskolarendszerű képzésben való részvételnek, illetve a diploma megszerzésének fő szabályként meg kell előznie a közigazgatásba való belépést. Ez a

szempont tehát már a kiválasztásnál érvényesül.<sup>45</sup> Ebben a köz- és magánigazgatás szintén lényegi egyezést mutat. Kivételnek tekinthető tehát, hogy az iskolarendszerű képzésben való részvétel már a munkába állás után történik, esti vagy levelező tagozaton (esetleg más formában: pl. távoktatás). Az is tény ugyanakkor, hogy a közigazgatás általában hajlamosabb támogatni, vagy akár ösztönözni is a közigazgatási dolgozó iskolarendszerű továbbtanulását, mint a magánszféra.

Képzettség tekintetében a szakirodalom általában a szakemberek két nagy típusát különíti el: a **specialistákat és a generalistákat**.<sup>46</sup> A specialista a közigazgatásnak csak egy, esetleg néhány szektorában működhet, ott azonban szaktudása elengedhetetlen. Ilyen specialisták pl. az orvosok az egészségügyben, a pedagógusok az oktatásügyben, a mérnökök az építésügyben és a közlekedési igazgatás egyes területein, stb. A specialisták nagy része számára adott az átjárás a köz- és magánszféra között, mivel ismereteiket nem csak a közigazgatásban tudják hasznosítani. A generalisták ezzel szemben olyan szakemberek, akik a közigazgatás minden szektorában jelen vannak. Szaktudásuk lényege, hogy a közigazgatást magát értik, „közigazgatászk”.<sup>47</sup> A generalistáknak így meghatározó szerepe van a közigazgatás, mint egységes rendszer működtetésében, ám kevésbé adott számukra az átjárás köz- és magánszféra között. A specialisták és generalisták aránya a személyi állományon belül az egyik legmeghatározóbb kérdés. Megjegyezzük, hogy a zárt rendszerű közigazgatás, ahol a közigazgatás egységessége, a közigazgatás sajátos, mind a politikától, mind a magánigazgatástól elkülönülő jellege nagy hangsúlyt kap, a közigazgatási identitást hordozó generalisták szerepe nagyobb. Magyarországon a generalista szerepét elsősorban a jogászok töltötték és töltik be.

A képzés tekintetében jelentős eltérések tapasztalhatóak az országok között a tekintetben, hogy a közigazgatás maga tart-e fent felsőoktatási intézményeket, vagy pedig a képzést elsősorban a „rendes” iskolai, egyetemi képzési rendszeren belül oldják meg. Ez a kérdés természetesen a generalisták képzése kapcsán merül fel. Az utóbbi időben az a tendencia látszik uralkodóvá válni, hogy nem tartanak fenn a közigazgatás kebelében a rendes iskolai képzéstől elkülönülő képzési intézményeket. Ezt logikát követte 2010-ig a magyar megoldás is, amikor a közigazgatási diplomák kiadása az egyetemekhez kapcsolódott. 2010-től a trend megfordulni látszik, amennyiben a magyar kormány egy a saját, önálló közszolgálati egyetem létrehozására törekszik; az erre irányuló jogi szabályozás részben már meg is jelent.

Az iskolarendszerű képzést követi a továbbképzés, amely azonban már a köztisztviselői státuszhoz kapcsolódik. Általában azt lehet mondani, hogy a **munkába állás előtt megszerzett képzettség nagyobb szerepet kap a nyílt rendszerekben, míg a továbbképzések fontossága jelentősebb a zárt rendszerekben**. Ennek az az oka, hogy a nyílt rendszer mindig az adott, megüresedett posztra keres dolgozót, míg a zárt rendszer karrier utakban gondolkodik. A megüresedett posztot ezért – a legalsóbb fokozattól eltekintve – belső előléptetéssel töltik be, ami megkívánhatja, hogy a köztisztviselőt felvértessék az új

---

<sup>45</sup> Az iskolarendszerű képzés fontosságát jelzik azok a megoldások, amikor eltérő besorolási osztályba kerülnek pl. a felső és a középfokú végzettségű köztisztviselők. Ilyen pl. a magyar bértábla. Ennek anomáliáiról a III. részben szólnunk.

<sup>46</sup> A generalista-specialista elkülönülést magyar viszonyok között, empirikus adatokra is támaszkodva elemzi: Gajduschek 2005. Ebben röviden áttekintjük a hazai szakirodalomban megjelenő álláspontokat, és utalunk a nemzetközi szakirodalomra is.

<sup>47</sup> Az angolszász országokban viszont köz- és magánigazgatásban egyaránt menedzsereket „látnak” a generalista pozíciójában, s ez tükröződik a diplomák megnevezésében is, amennyiben van magán-igazgatásból (MBA – business administration) és köz-igazgatásból (MPA: public administration) szerezhető diploma.

posztjához szükséges speciális ismeretekkel, képességekkel. Ezzel szemben a nyílt rendszerben a posztra már megfelelően képzett személyt lehet felvenni.

Bossaert at al (2001: 106) az európai közszolgálati rendszereket tanulmányozva a képzések és **továbbképzések négy típusát** különíti el:

- **A közszolgálatba lépést megelőző képzés.** Ez általában iskolarendszerű képzést takar, de nem kizárt kifejezetten a közszolgálatba kerülésre, illetve a versenyvizsgára felkészítő, rövidebb idejű képzés sem. A nagy európai rendszerek közül előbbi jellemzi a német, míg utóbbi a francia közszolgálatot. A hazai rendszer ebben is inkább a német mintát követi. Ebben a versenyvizsga bevezetése sem jelentett lényegi változást.
- **A belépéshez kapcsolódó általános (közigazgatási) képzés.** Ez a továbbképzés tipikusan a gyakornoki időre esik. Célja, hogy felkészítse az újonnan belépett köztisztviselőt a közigazgatásban végzendő munkára, oly módon, hogy megismerteti vele a közigazgatás struktúrájának, működésének fontosabb elemeit. Nyilvánvalóan nincs szükség ilyen jellegű továbbképzésre akkor, ha ezen ismeretkör elsajátítása már a munkába lépés előtt megtörtént. Ennek a korábbi időszak magyar viszonyai között részben a versenyvizsga, de inkább az alapvizsga felelt meg.
- **A munkakörhöz kapcsolódó speciális képzés.** E képzés célja az adott poszthoz, munkakörhöz kapcsolódó specifikus ismeretek átadása. Ennek időpontja az új munkakör betöltéséhez kötődik. Így új belépőnél eshet közvetlenül a belépés utáni időpontra, de előléptetés, vagy horizontális mobilitás esetén is szükséges lehet. Ennek egységes, vagy valamiféle rendszerezett szabályozása nem lelhető fel nálunk. Egyes ágazati jogszabályok tartalmazhatnak ilyen előírásokat.
- **(Egyéb) továbbképzések.** A modern kor követelménye, hogy a közigazgatás is folyamatosan változzon, fejlődjön. Ennek egyik eszköze, de olykor következménye is, hogy a köztisztviselő pályája során több-kevesebb rendszerességgel továbbképzéseken vegyen részt.

A továbbképzéseket gyakran **csoportosítják** azok kötelező volta szerint. Így beszélhetünk **nem-kötelező, kötelező** és olyan képzésekről is, amelyen való részvétel szükséges a valamely karrierúton történő továbblépéshez. Egy **másik csoportosítási szempont a képzés tartalma.** E szempontból a képzések közötti legalapvetőbb különbség, hogy kifejezetten szakmaspecifikus, illetve kifejezetten az adott munkakörhöz szükséges készségek fejlesztésére irányul, vagy általánosabb annál, és a közigazgatás egészében, vagy széles területein hasznosítható ismereteket ad. Ez szorosan összefügg a specialista-generalista problematikával, és inkább a karrier kezdeti szakaszában lényeges kérdés. Nyilvánvaló, hogy a pálya kezdetén a specialistákat (orvosokat, mérnököket) meg kell ismertetni a közigazgatás mibenlétével, szervezeti felépítésével, működési módjával, eljárásrendjével, alkotmányos, jogi korlátaival, stb. Ezzel szemben a generalistának általában szüksége van az adott beosztáshoz elengedhetetlen speciális, szakmai ismeretek megszerzésére.

Sajátos területe a továbbképzéseknek a **vezetőképzés**, amelynek célja a vezetői ismeretek, és egyre inkább a vezetői képességek fejlesztése. A vezetőképzés a vezetővel szembeni elvárások növekedésével, a személyes vezetés (leadership) fontosságának hangsúlyozottá válásával a magánszférában már a hatvanas évektől kezdve rohamosan növekvő szerepet játszik az emberi erőforrás fejlesztésén belül. A közigazgatás e tekintetben kissé mintha megkésett volna; a vezetőképzés jórészt az Új Közmenedzsment mozgalom hatására vált központi kérdéssé a közigazgatásban is.

**A lehetséges képzési célok – ismeretátadás, képességfejlesztés, attitűdváltoztatás** – között az ismeretátadás korábbi dominanciájával szemben a nemzetközi tapasztalatok szerint

növekszik az utóbbi két cél szerepe. Ennek következtében az egyetemi előadásra emlékeztető képzések helyett egyre inkább az interaktív tréningforma kerül előtérbe. A Szetey vonal megjelenéséig Magyarországon az ismeretátadásra irányuló képzés dominált, azon belül is szinte kizárólag a jogi tartalmak kaptak szerepet. Nem látható, hogy mindez hogyan alakul a következő időszakban.

Amiként a képzésben, úgy a továbbképzésben is jelentős kérdés, hogy azt a közigazgatás maga házon belül oldja meg, vagy inkább külső, továbbképző szervezetekre hagyatkozik. Míg azonban a képzés területén alig találunk olyan országot, amely saját közigazgatási képző intézményt tart fenn, addig a legtöbb európai, és számos más ország is rendelkezik saját közigazgatási továbbképzési intézettel. Magyarországon ezt a szerepet elsősorban a Magyar, illetve (2010-től) Nemzeti Közigazgatási Intézet tölti be. Területi szinten a képzéseket a megyei közigazgatási hivatalok bevonásával oldották meg. Jelentős volt és maradt ugyanakkor a magánszektor részesedése is. A finanszírozás folyamatosan változott, ám az állandónak tekinthető, hogy a központi kormányzat csak kis mértékben fedezte az egyes szervek képzési kiadásait. Mindvégig hiányzott egy egységes köztisztviselői képzési politika.

### **II.5.6. Felelősségi rendszer**

A felelősség kérdését a magánszférában **általában nem tekintik a HRM**, mint funkcionális menedzsmentterület **részének**. Egyszerűbben fogalmazva, ezzel a kérdéssel valószínűleg a jogi és nem az emberi erőforrásért felelős osztály foglalkozik. Valóban nehéz lenne kimutatni, hogy a jogi felelősség kérdése miként kapcsolódik a személyi állomány összetételéhez. Az utóbbi évek – angol nyelven megjelent – nemzetközi irodalmát áttekintve sem nagyon találunk példát a felelősségi rendszer elkülönült tárgyalására. Ezzel szemben **a magyar szakirodalom kiemelt mértékben foglalkozik a kérdéssel** – gyaníthatóan azért, mert a közigazgatást az egyetemi oktatásban szinte kizárólag jogi aspektusból tárgyalják. (Gajduszek 2008/c: 213-218; Hajnal 2003)

A hazai irodalom áttekintése alapján<sup>48</sup> talán a legmegfelelőbb jogi alapú csoportosítás a következő lehet:

**1. Büntetőjogi felelősség.** A Btk.-ban a köztisztviselő önmagában nem jelenik meg. A 137.§ (1) j pontja szerint azonban hivatalos személynek számít. Ilyenként bizonyos tekintetben fokozott védelem illeti meg. Másfelől viszont számos bűncselekmény esetében súlyosbító körülménynek számít, ha azt hivatalos személy követi el. Egyes bűncselekmények elkövetői azonban tipikusan – a szűk, vagy tág értelemben vett – közzszolgálati körből kerülhetnek ki. Ilyennek tekinthető a korrupciós bűncselekmények egy jelentős része. Így pl. a passzív vesztegetés (Btk. 250-252 és részben 255/B) alanya gyakran a köztisztviselő. A hűtlen kezelés (319.§) tényállásának eleme az „idegen vagyon” amelynek kezelője lehet köztisztviselő, míg a hanyag kezelés (320.§) további eleme a „törvényi felhatalmazás”, ami a

---

<sup>48</sup> Szamel (1989) alkotmányjogi, büntetőjogi, fegyelmi és kártérítési felelősséget különböztet meg. Berényi (1992, p. 143-147) csak érintőlegesen tárgyalja a kérdést. A szöveg ellentmondónak tűnik a tekintetben, hogy a szerző számol-e „nem-jogi” felelősséggel. Ezt sugallja az alcím: „A köztisztviselők jogi felelőssége”, ugyanakkor nincs egyetlen utalás sem a „jogi”-n túli felelősségi körre. A jogi felelősségen belül elkülöníti a szerző a „közjogi felelősséget”, amely azonban csak a választott tisztségviselőkre (pl. polgármester) vonatkozna. Ezzel szemben a köztisztviselőkkel szemben fegyelmi, anyagi kártérítési és büntetőjogi felelősségről beszél. Végül a hatályos törvény tartalmát szorosan követő, a korábbi alapvizsga tankönyvben olvasható tanulmányban György István (1998) a felelősség öt fajtáját említi: (a) büntetőjogi, (b) a közigazgatási szervnek okozott és, (c) a harmadik személynek okozott kárért való anyagi, (d) a fegyelmi, és (e) a teljesítményfelelősséget.

Kifejezetten a köztisztviselők felelősségi rendszerét elemzi Veszprémi 2011 Ph.D. értekezése.



magánszféra szereplőit jórészt „kizárja” e körből. A hivatali visszaélés (225.§) legtipikusabb tényállása alapvetően az állam nevében másokkal szemben hatalmat gyakorló személyekre vonatkozik, aminek egyik legtipikusabb alanya a köztisztviselő. Az adatkezelés szabályainak megsértésével kapcsolatos tényállások (pl. jogosulatlan adatkezelés, 227/A.§) szintén nagyobb eséllyel érintenek köztisztviselőt.

**2. Kártérítési felelősség.** E, tipikusan polgári jogi felelősségi formának két alelete különböztethető meg. Az egyik esetben a közigazgatási szervnek, a köztisztviselő munkáltatójának okozott kárról van szó. A másik esetben pedig az ún. harmadik személynek (legyen az egy állampolgár, vagy egy szervezet, pl. egy vállalat, stb.) köztisztviselői minőségben okozott kárról beszélhetünk. Itt olyan jelentős területről van szó, nevezetesen a deliktuális felelősség kérdéséről, amelyben számos dolgozat nagymonográfia is született. Részben emiatt, részben, mert a téma távol áll e dolgozat fő vonalától, részben, mert ahhoz képességeim is hiányoznak, a kérdéssel mélyebben nem kívánok foglalkozni.

**3. Fegyelmi felelősség.** Itt kvázi-munkajogi felelősségről van szó, amelynek során a munkáltató vonja sajátos eljárásban felelősségre dolgozóját valamely elkövetett mulasztásért. A fegyelmi felelősség kérdésének szabályozása témánk, illetve a zárt közszolgálati rendszer egésze szempontjából azért különösen fontos, mert fegyelmi felelősségre vonás keretében lehetőség van akár a köztisztviselő elbocsátására is. A fegyelmi felelősségre vonásnak ugyanis ez a kiszabható legsúlyosabb szankciója. Éppen ezért a fegyelmi felelősségre vonás tartalma és eljárási rendje részletesen szabályozott a közszolgálati jogban. A fegyelmi eljárást kvázi bírósági eljárásként kezelik a jogállamokban, s ezért biztosítják a „vádlotnak” azokat a jogokat, amelyek a tisztességes elbíráláshoz szükségesek. A zárt közszolgálat értelmezése szempontjából a fegyelmi felelősség kérdése általában megjelenik a nemzetközi szakirodalomban is, elsősorban az elbocsátás lehetősége kapcsán.

A magyar szabályozás a felelősség kérdéséről külön fejezetben szól. Mintegy 55 szakasz (ideértve a bekezdéseket, illetve azok alpontjait is; 10.450 karakter) tárgyalja a témát, külön a vizsgálati és a döntéshozatali szakasz kérdéseit. A fegyelmi felelősség rendje részleteiben szabályozott garanciákkal megfelelően körülbástyázott.

**Egyéb felelősségi tartalmak.** Ide tartozik mindenekelőtt a teljesítményfelelősség, a közérdek szolgálataért vállalt felelősség, az etikai normák megtartásáért vállalt felelősség, stb. Közös jellemzőjük lehet e felelősségi formáknak, hogy általában – különösen a jog számára – nehezen megfogalmazhatóak, „mérhetőek” és számon kérhetőek. Sajátosan érvényesül a közigazgatásban a teljesítményfelelősség, amely különösen az Új Közmenedzsment mozgalom hatására kapott hangsúlyt, s alakultak ki olyan módszerek, amelyek lehetővé teszik a teljesítmény – viszonylagos – mérését, és ezzel együtt a teljesítményfelelősség érvényesítését. Mindez azonban már túlmutat a közszolgálat keretein. Az etika, az összeférhetetlenség, a korrupciótól mentes munkavégzés követelményének érvényesítése, a köztisztviselőtől elvárt magatartás tárgyalásra kerül a nemzetközi szakirodalomban. E kérdéseket általában együtt – és nem a „felelősség” – témakörén belül tárgyalják.

### ***II.5.7. Köszolgálati etika és összeférhetetlenség***

A közszolgálati **etika** a köztisztviselővel szembeni magatartási, viselkedési szabályokat határozza meg. Másutt már utaltunk rá, hogy ilyen jellegű elvárások évszázadokkal korábban is jelen voltak; sőt akkor voltak ezek igazán szigorúak. A közszolgálati etika betartása szorosan összefügg a **testületi szellem** (esprit de corps) jelenlétével. Ez a köztisztviselők sajátos „mi tudata”, ami, mint a mi tudat általában, a közösség valamiféle felsőbbrendűségébe vetett hitet is magában foglalja, de **követelményeket** is állít tagjaival szemben. Amennyire negatív lehet a testületi szellem, amiért általa a társadalom fölé helyezik magukat a

közhivatalnokok, annyira előnyös is, amikor valóban az átlagos állampolgárnál magasabb szintű morális tartást, a közérdekért való folyamatos munkálkodást, magas színvonalú munkát követelnek meg a testület tagjaitól, és azt informális eszközökkel, szinte észrevétlenül a csoportnyomás eszközével ki is kényszerítik. Nem véletlen, hogy történetileg a nagy közigazgatási rendszerek mindegyikében jelen volt – igaz meglehetősen eltérő tartalommal – egy igen erős testületi szellem.

A korábbi informális, csoportszellemen és csoportmorálon alapuló etikát egyre inkább felváltja az **etikai elvek és szabályok rögzítése** részben magukban a közszolgálati jogszabályokban, részben jogi erővel nem bíró ún. etikai kódexekben. Az általános etikai és az alább tárgyalandó összeférhetlenségi szabályok szorosan összefüggenek a **korrupció meggátlására**, vagy legalábbis minimalizálására irányuló törekvésekkel is. Így van ez még akkor is, ha az etikai szabályok mellett, azoknál talán nagyobb súllyal esnek latba e tekintetben a megfelelő színvonalú bérezés, valamint a belső ellenőrzés, illetve az átláthatóság (nyomonkövethetőség, ellenőrizhetőség) és nyilvánosság elvei.<sup>49</sup>

Sajátos, és szempontunkból igen lényeges kérdés az **összeférhetlenség** kérdése. Az összeférhetlenség ugyanis szorosan összefügg a közigazgatás kapcsolatával a politikához, valamint a magánszférához. Az összeférhetlenségi szabályok jelentős része éppen (a) a – modern politikai rendszerekben a politikai pártokban manifesztálódó – **direkt politikától**, (b) **a többi hatalmi ágtól** és (c) **a magánérdekektől kívánja elszigetelni a köztisztviselőt**.

A magánszférával kapcsolatban a legfőbb veszély az, hogy egyes magánérdekek a közérdek rovására érvényesülhetnek a közösségi döntésekben. Ez lényegében két esetben következhet be. Lehet, hogy a köztisztviselő maga érdekelt abban a körben, amelyre a közösségi döntés vonatkozik. Így például tulajdoni részesedése van abban a gazdasági társaságban, amely állami megrendelést, állami szubvenciót kap. A másik lehetőség szerint a potenciálisan kedvezményezett magánérdek a köztisztviselőt befolyásolva-korrumpálva igyekszik a maga érdekében eltéríteni a közösségi döntést a közérdektől. Így például pénzt vagy egyéb juttatást ígérnek a köztisztviselőnek állami megrendelés, támogatás, vagy számukra előnyös jogszabály-módosítás (esetleg változatlanul hagyás) esetén.

Értelemszerűen az **összeférhetlenségi szabályok** igyekeznek ezeket a torzító tényezőket elkerülni. Ilyen szabályok, amelyek teljes mértékben vagy részlegesen tiltják, esetleg előzetes engedélyeztetéshez, bejelentéshez kötik:

- a rokonok együttalkalmazását, általában tiltva közvetlen hozzátartozók egy közigazgatási szervnél, esetleg egymás alárendeltségében történő alkalmazását;
- ajándék, juttatás, előny elfogadását;
- másodállás, egyéb munkavégzés vállalását;
- tulajdon szerzést gazdasági társaságban;
- tisztség vállalását gazdasági társaságban (pl. igazgatótanácsi, felügyelőbizottsági tagság).

---

<sup>49</sup> Érdeemes e ponton utalni arra, hogy míg a közszolgálatban a testületi szellem súlya és szerepe csökkenni látszik, a magánigazgatásban nő a hasonló funkciót betöltő **szervezeti kultúra** súlya mind a menedzsment szakirodalomban, mind a szervezeti gyakorlatban. Lásd erről: Bakacsi 1998:226-255.

- a közszolgálat elhagyása után meghatározott ideig állás vagy tisztség betöltését olyan gazdálkodó szervezetnél, amellyel korábban a köztisztviselő kapcsolatban állt.<sup>50</sup>

Az összeférhetlenségi szabályok egy másik része nem a magánszférával, hanem a **politikai szférával függ össze**. E szabályok egy része a más állami ágakban történő szerepvállalást tiltja. Ezek a szabályok nyilvánvalóan a **hatalmi ágak megosztása** elvéből következnek. E tekintetben sajátos az önkormányzatok választott helyi politikusainak helyzete. Noha az önkormányzatokat általában a végrehajtó hatalom, a közigazgatás részének tekintik, ugyanakkor a választott helyi politikusok kvázi helyi törvényhozók is. Ezért a szabályok általában kizárják, hogy egy személy köztisztviselői és önkormányzati képviselői vagy polgármesteri pozíciót töltsön be ugyanazon önkormányzatnál. Eltérő illetékességi körben azonban ezt már megengedi. (Sajátos, itt nem tárgyalandó kérdés a területi önkormányzatok szabályozása.)

A legtöbb szabály azonban a köztisztviselő **politikai szerepvállalására** vonatkozik. A közigazgatás ugyanis két okból is a köztisztviselő politika-mentességét igényli. Egyfelől az ügyek intézésében, különösen az állampolgárokat közvetlenül érintő egyedi ügyek intézésében a legalapvetőbb jogállami elvárás, hogy a tisztviselő az ügyet kizárólag a tényállásból kiindulva, a hatályos szabályok alapján, a köz érdekét és az ügyfél jogait szem előtt tartva, egyéni elfogultságtól, személyes értékítéllettől mentesen (*sine ira et studio*) intézze.

Másfelől a semlegesség a politikai vezetőkkel való kommunikáció biztosítója is. A zárt rendszer elszigeteli a politikust a közszolgálati döntésektől, így a személyi állomány direkt befolyásolásától. A nyílt rendszerrel ellentétben nem ültetheti be a végrehajtó, döntés előkészítő pozíciókba azokat, akikben megbízik, akikről feltételezi, hogy politikáját támogatják. A közakarat megjelenítésével és megvalósításával megbízott legitim politikus joggal várja el tehát, hogy legalább olyanokkal ne kelljen dolgoznia, akik az övével ellentétes, esetleg épp a demokratikus választáson elbukott ellenzékkel azonos politikai irányvonalat követnek. A köztisztviselők politikai semlegessége tehát a zárt rendszer kulcsa – mindkét irányból. Sente (1999) a politika-mentesség e két aspektusának leírására két fogalmat használ: az ügyfelekkel szemben a pártatlanság, a politikával szemben a semlegesség kifejezéseket alkalmazza.

Számos összeférhetlenségi szabály így a politikai tevékenységtől való kisebb-nagyobb mérvű elszigetelést szolgálja. Ilyenek elsősorban:

- A politikai pártok tevékenységében való részvétel tilalma, vagy az – utóbbi évtizedekben – korlátozása;
- A passzív választójog gyakorlása aktív köztisztviselőként;
- A nyilvános politikai véleménynyilvánítás korlátozása vagy tilalma;

Utalnunk kell azonban a **történeti változásokra** is e ponton. Ennek lényege a politikai semlegesség megkövetelésének, illetve a politikai tevékenység tiltásának fellazulása. Míg száz évvel ezelőtt lényegében mindennemű politikai tevékenység, sőt politikai véleménynyilvánítás is tiltva volt, addig az utóbbi időben egyre több tevékenység vált

---

<sup>50</sup> Önálló doktori értekezés tárgyát képezheti ezen összeférhetlenségi okok vizsgálata. Különösen az elvi alapok, a felvetődő problémáknak (pl. részvények köztisztviselő általi birtoklásának kérdése; az állami, önkormányzati tulajdonú társaságok irányító, felügyelő testületében való részvétel), a lehetséges szabályozási technikák és ezek következményei, valamint a hatályos magyar szabályozás (ide értve a Ktv. és Kjt. szabályain túli jogszabályi elemeket is) elemzése. Nyilvánvalóan mindezen ebben a dolgozatban nem vállalkozhatunk.

megengedetté. Ma már viszonylag ritka a politikai párttagság kategorikus tilalma. Sőt, a pártrendezvényeken való részvétel sem feltétlen tilos. Hasonlóképpen nem számít főbenjáró bűnnek, ha egy köztisztviselő barátai körében kifejti politikai színezetű véleményét. Igen jelentős változás, hogy nem kizárt, hogy köztisztviselő politikusként induljon a választásokon. Ezt korábban is megtehetette, az azonban köztisztviselői karrierje végét jelentette. Az utóbbi évtizedek inkább azt a gyakorlatot alakították ki, hogy a köztisztviselő ebbéli státusát felfüggeszti a választási kampány időszakára. Ha nyer a választásokon, akkor köztisztviselői állását feladja, vagy szünetelteti (pl. a francia rendszerben), ha veszít, visszatér a semleges közszolgálat kötelékébe.

Mindezen változások mögött olyan kényszerítő erők álltak, amelyek érdekében a klasszikus zárt rendszer totális politikai semlegességének elvét fel kellett adni.<sup>51</sup> Ehelyett az az elv vált elfogadottá, hogy a köztisztviselő, mint köztisztviselő (s nem, mint ember) semleges. Tehát hivatali teendőit elfogulatlanul végzi, s politikai nézeteit csak munkáján túl, a magánszférában érvényesíti.

Az említett kényszerítő erők közül hármat emelünk ki, mint amelyek különösen meghatározták a semlegesség követelményének fellazulását:

- A jogállamiság kiterjedésével az emberi és állampolgári jogok dominánssá váltak a jogrendszerben. Ezért nem, vagy csak a lehető legkisebb mértékben lehetett korlátozni pl. a köztisztviselők passzív szavazójogát, jogát a véleménynyilvánításra, gyülekezésre, szervezetalapításra.
- Megváltozott a kulturális környezet is. Az emberek, különösen a közösség ügyei iránt érdeklődők – akikről egyébként is nagyobb valószínűséggel feltételezhetjük, hogy köztisztviselői állást vállalnak – igénylik, hogy aktívan részt vehessenek a politikában, a civil szerveződések létrehozásában, működtetésében, vagy akár a politikai pártok melletti szakmai munkában.
- Az igény is jelentősen megnövekedett arra, hogy a köztisztviselők, elsősorban szakértőkként, köztisztviselői mivoltukon túl is részt vegyenek politikai és civil szervezetek munkájában. Egyes politikai rendszerek – pl. a francia – bátorítja is a magasan képzett, magas presztizsű köztisztviselők politikai szerepvállalását.<sup>52</sup>

Megjegyezzük, hogy nem csak a közszolgálati jogi szabályozás, hanem az etikai kódexek is tartalmazzák a magánszférához való kapcsolattal és a politikai semlegességgel összefüggő szabályokat, tiltásokat.

Végül utalnunk kell arra az etikai kérdésre is, amely az utóbbi évtizedekben elsősorban az amerikai szakirodalomban került tárgyalásra. A „whistle blower” kifejezést talán kitergetőnek fordíthatnánk; olyan köztisztviselőre utal, aki a közigazgatásban tapasztalt, meggyőződése szerint a közérdeket sértő gyakorlatot kitálalja a médiában. Ezzel megsérti a hűség elvét, sőt esetleg megsért egyes jogi normákat is, ugyanakkor – meggyőződése szerint – éppen ezzel szolgálja a közösség érdekét. Ez a fajta magatartás hosszabb ideje a szakmai és nyilvános viták kereszttüzeiben áll. A jelenség részletes elemzésére itt nincs módunk. Pusztán arra utalunk, hogy fokozatosan kialakul egy joggyakorlat, amely tendenciájában a „kitergetők” fokozott védelme irányába mutat.

---

<sup>51</sup> A kérdést részletesen tárgyalja: Berényi 1992.

<sup>52</sup> A francia kormányokban 1973-1995 között a miniszterek 32-66%-a volt korábban köztisztviselő. (Meininger 2000)

Anélkül, hogy itt részletes elemzésbe bocsátkoznánk, megjegyezzük, hogy a magyar szabályozás meglehetősen elnagyoltnak, kidolgozatlannak tűnik. A Ktv. mindössze 12 szakaszban, összesen 4360 karakter hosszúságban foglalkozik a három nagy összeférhetetlenségi területtel, ide értve a kapcsolódó eljárási szabályokat is. Talán ezzel is függ össze, hogy az összeférhetlenségi szabályok, ezúttal adatszerűen alá nem támasztott benyomásunk szerint, a gyakorlatban nem megfelelően töltik be funkciójukat.

### **II.5.8. A szakszervezetek szerepe, sztrájkjog**

Míg a közszolgálat már az ezernyolcszázados években is számos kedvezményt nyújtott munkavállalóinak, addig a magánszférában azt a dolgozóknak maguknak kellett kiharcolniuk. A harc leghatékonyabb módja az volt, ha a dolgozók szakszervezetekbe tömörültek, és követeléseiknek akár sztrájkokon keresztül is hangot adtak. Mindezek és egyéb tényezők (pl. a korporativizmus mint ideológia, és mint államszervezési gyakorlat elterjedésének) hatására az 1930-as évektől növekvő mértékben vették figyelembe a munkavállalói érdekeket, és kialakult a kollektív szerződések rendszere is.

Ezzel szemben **a közszolgálatban a szakszervezeti tevékenység, akárcsak a sztrájkokban való részvétel hosszú ideig tiltott volt.** Mindennek megtalálhatjuk a racionális, elvi okait. A szakszervezetek túlzott befolyása végső soron a népszuverenitás elvének, illetve a hatalmi ágak megosztása elvének mondana ellent. Azt várjuk ugyanis, hogy a közigazgatást érintő végső döntéseket a parlament, illetve a parlamentnek felelős személyek hozzák meg. Ha például a bérek és egyéb személyi kiadások a közigazgatási vezetés, mint munkáltatók és a szakszervezetek közötti béralkuban dől el, akkor az ellentmondásba kerülhetne a közszolgálati törvénnyel, illetve a költségvetéssel, ami pedig a parlament közigazgatás feletti ellenőrzésének egyik legfontosabb eszköze, így a demokratizmus egyik fontos garanciája is. Ezen túl az sem elhanyagolható szempont, hogy a társadalom egészének alapvető érdeke fűződik az állam és a közszféra folyamatos működéséhez, ahhoz, hogy ne béníthassák meg az államot, s ezzel a társadalom egészének életét vad sztrájkok. Nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy a versenyszféra szervezeteivel ellentétben a közigazgatás és általában a közszféra monopolhelyzetben van, monopol szolgáltató. Ha egy cipőgyár dolgozói sztrájkba lépnek, az csak a tulajdonost sújtja, az emberek addig más cipőt vásárolnak. Ezzel szemben a közszolgáltatások területén, ha pl. a tömegközlekedés, az oktatás, az egészségügy, a rendőrség vagy az ezeket irányító közigazgatási szervek dolgozói lépnek sztrájkba, az mindenkit, vagy legalábbis sokakat érint, mivel a szolgáltatás általában máshonnan nem vehető igénybe.

**Az érdekképviseltek kérdésének elemzését három egymással részben összefüggő, mégis elkülöníthető területen elemezhetjük:**

- **A szakszervezetek részvétele a köztisztviselőket érintő általános kérdésekben, így mindenekelőtt a bérek és a munkafeltételek, a munkaidő meghatározásában;**
- **A szakszervezetek részvétele egyedi, az egyes köztisztviselőket érintő kérdésekben;**
- **A sztrájkjog.**

**A szakszervezeteknek a klasszikus zárt rendszerű közigazgatásban nincs helye a közszolgálatot érintő általános kérdések meghatározásában.** Ez a már említett alkotmányos elvek mellett ugyanis sérti azt a koncepciót is, amely a hivatalnokot a köz hűséges szolgájának tekinti, nem pedig saját céljait követő munkavállalónak. Korábban utaltunk már azokra a körülményekre is, amelyek ezt a felfogást a gyakorlatban mindinkább alkalmazhatatlanná tették. Éppen ezért **ma már** szinte minden modern közigazgatásban a szakszervezetek kisebb vagy nagyobb mértékben **szerepet kapnak a közszolgálatot érintő**

**kérdések megvitatásában és eldöntésében, mindenekelőtt a bérek, bértáblák meghatározásában.** Számos európai országban (így pl. Németországban, Franciaországban, Olaszországban) a szakszervezeteknek ezt a jogát, és annak egyes részleteit törvény rögzíti. Különösen erős a szakszervezetek szerepe azokban az országokban, ahol a korporativizmus beépült a politikai kultúrába (pl. Ausztria).

A szakszervezeteknek jelentős szerepe lehet **egyes személyzeti döntések meghozatalában, elsősorban az ún. paritásos bizottságokon keresztül,** amelyekben a munkáltató képviselői mellett a szakszervezet képviselője is jelen van, és így részt vesz pl. a minősítés meghatározásában, vagy az előmeneteli döntések meghozatalában.

**A sztrájkjogot generálisan tiltó rendelkezések helyét megengedőbb és kifinomultabb szabályozás vette át,** amely a sztrájkot csak korlátozza, illetve meghatározott feltételek megléte esetén megengedi. **A korlátozásnak számos területe és módszere lehetséges** és kerül alkalmazásra az egyes országokban. Általában követelményként fogalmazódik meg a közigazgatás működésének minimális szinten történő biztosítása. Lényegében ehhez kapcsolódnak azok a megoldások, amelyek az államhatalom egyes szegmenseiben dolgozók számára tiltják a sztrájkot. Az EU országainak jelentős részében a rendőröknek, hivatásos katonáknak, bírácoknak, büntetés-végrehajtási dolgozóknak főszabályként tiltott a sztrájk. Németországban és Ausztriában, ahol különbséget tesznek a közigazgatásban dolgozók két kategóriája, a közszolgálati jog alá tartozók és a munkaszerződéssel foglalkoztatottak között, előbbiek számára tiltott a sztrájk.

További korlátozások utalhatnak a sztrájk szervezésének módjára és annak tartalmára is. Általában a sztrájkot meghatározott idővel annak megkezdése előtt be kell jelenteni, egyes országokban a sztrájk helyét és időtartamát is meg kell határozni. Ésszerűnek tűnő az a pl. Németországban alkalmazott korlátozás, hogy sztrájk csak olyan kérdésekben kezdeményezhető, amelyekbe a szakszervezeteknek beleszólása van. Több országban tiltják sztrájk szervezését tisztán politikai célokért, valamint a köztisztviselő helyzetét közvetlenül nem érintő kormányzati-közpolitikai döntéseket érintő kérdésekben.

A szakszervezetek szerepének növekedését, az elvi szempontok mellett nyilván az is indokolja, hogy míg a magánszektorban az utóbbi évtizedekben fokozatosan csökken a szakszervezeti tagság aránya és a szakszervezetek súlya, addig a közszektort, így a közigazgatást ezzel ellentétes tendencia, a **szakszervezetek növekvő súlya** és szerepe jellemzi. A szakszervezetek növekvő befolyásukat általában arra használják fel, hogy megkísérlik a klasszikus, zárt közszolgálat lebontására irányuló törekvéseket megfékezni, mivel az a munkavállalók rosszabb helyzetbe kerülését (elbocsáthatatlanság, kiszámítható előmenetel megszűnése, a vezetői önkény erősödése) hozná magával.

A **hazai szabályozásban** a szakszervezetek szerepének szabályozása meglehetősen elnagyolt, a szakszervezetek szerepe minimálisnak mondható. „Érdekképviselési szerv”-ként jelenik meg a minősítés kapcsán, amelynek kiállításába képviselőjét, a köztisztviselő kérésére be kell vonni. Ez a kevés tényleges kötelezést megfogalmazó szabály egyike, ám a III. részben látni fogjuk, hogy a minősítés súlytalan jogintézmény. A fegyelmi tárgyaláson való részvétele szintén kötelező a köztisztviselő kérése alapján. Külön fejezet foglalkozik ugyanakkor a „köztisztviselői érdekegyeztetés”-sel, ami a tárgykör fontosságára utalhat. A fejezet valójában mindössze húsz szakaszból áll, 4700 karakter terjedelemben. Az érdekképviselés tipikus jogosítványai, mind a központi, mind a munkahelyi érdekegyeztetésben, hogy véleményét ki kell kérni, javaslatot tehet, tájékoztatást kérhet – semmire sem kötelező, súlytalan intézmények. A sztrájk jogának szabályozása tekintetében a Sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény szabályai az irányadóak. A jogszabály 3. §-a a sztrájkot tiltó rendelkezéseket tartalmazza. Ennek második bekezdése generálisan tiltja a

sztrájkot az államigazgatás nem civil területein. A bekezdés utolsó mondata szerint: „Az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga.” E kör a mai kormánytisztviselőknek felel meg. Figyelembe véve az érdekegyeztetés jogszabályi, és a 2010 utáni gyakorlatban ténylegesen adódó lehetőségeit, a sztrájkjog csak meglehetősen korlátozott lehet.

### **II.5.9. A köztisztviselő elbocsátása, „felmentés”**

A **közszolgálati jogviszony megszűnésének** lehetséges okait négy nagy csoportba sorolhatjuk szerint, hogy a két érintett fél (az állam, illetve közigazgatás egyfelől és a köztisztviselő másfelől) közül melyik kezdeményezi azt. Eszerint a megszűnés visszavezethető lehet:

- **A felek akaratán kívülálló tényezőkre.** Ilyen pl. a köztisztviselő halála, nyugdíjkorhatár elérése, stb.
- **A köztisztviselő akaratára,** amikor a köztisztviselő kívánja valamely okból megszüntetni a jogviszonyt.
- **A felek közös akaratára,** amely esetben a köztisztviselői jogviszony közös megegyezéssel szűnik meg.
- **A közigazgatás „akaratára”,** amely esetben az állami munkáltató mondja fel a közszolgálati jogviszonyt.

Noha az első eset kivételével valamennyi eset a hűséget-hűségért elv megsértésének tekinthető, mára elfogadottá, sőt bevetté vált, hogy a **köztisztviselő** különösebb korlátozás nélkül felmondhatja a jogviszonyt. Nehezen lenne indokolható, ám az állampolgári jogokat durván sértené, ha az egyént arra köteleznék, hogy meghatározott munkáltatónál dolgozzon. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy a felmondás feltételeit a jog oly módon szabályozza, hogy a köztisztviselő távozása ne okozzon zökkenőt a közigazgatás működésében (pl. hosszabb felmondási idő, a feladatok átadásának módja).

Nehezen értelmezhető a **közös megegyezés** a zárt közszolgálat esetében. Ez ugyanis, mint láttuk, a magánjogi-munkajogi konstrukcióval ellentétben nem a felek egyenlő pozícióját tételezi. Már a jogviszony létrejötte sem ezen alapul, hanem az egyén elfogadja az állam által jogi formában is rögzített, előre és általánosan, mindenki számára meghatározott, így alku tárgyát nem képező feltételeket. Ha viszont a jogviszony létrejöttkor nincs lehetőség a munkaviszony esetében természetes alkudozásnak, akkor miért és miként lehetne a megszűnés esetében. A jogdogmatikai elvek helyett a praktikum oldaláról közelítve: a jog által nem szabályozott, alku-jellegű közös megegyezés lehetősége a politikus számára lehetővé teszi nagyszögű „végkielégítések” (lelépési pénzek kifizetését) közpénzből. Erre sor kerülhet akár azért, mert a választáson vesztes párt így kívánja a hozzá közelálló, és éppen ezért a hatalomba került új párt által nyilván eltávolítandó köztisztviselőt „kárpótolni”. Más esetben pedig ilyen módon lehet a politikai okok miatt eltávolított köztisztviselő hallgatását (ne forduljon bírósághoz, sajtóhoz) megvenni.

A zárt rendszer szempontjából a köztisztviselői jogviszony **állam által kezdeményezett** felbontásának, vagyis a felmentésnek az esete tűnik valóban lényegesnek. Mint azt már többször jeleztük, s mint azt a témával foglalkozó legtöbb szerző hangsúlyozza, a zárt közszolgálat talán legszembetűnőbb jellemzője a **köztisztviselő elmozdíthatatlansága**. A **jog számos garanciával teszi szinte lehetetlenné** a köztisztviselői jogviszonynak az állam részéről történő felmondását.

Ennek egyik leglényegesebb, a hűséget-hűségért elvből következő eleme az, hogy ha a tisztviselő által végzett feladat meg is szűnik, sőt, ha maga a közigazgatási szerv, amely a tisztviselőt foglalkoztatta szűnik is meg, a köztisztviselő mégsem veszti el állását. A köztisztviselő köztisztviselő marad, sőt a változás még a besorolásban és bértáblában elfoglalt helyét sem érintheti. A közigazgatásnak eszerint kell megoldást találnia a problémára. Ennek legkézenfekvőbb módja a tisztviselő más munkakörbe, illetve más munkahelyre helyezése. Ez elsősorban úgy történik, hogy a közszolgálatban folyamatosan keletkező üresedéseket ilyenkor a más szervnél, más beosztásból felszabaduló tisztviselőkkel töltik be. Ehhez természetesen az szükséges, hogy a közszolgálat egészének legyen egy olyan információs központja, ahol az üresedések, az új álláshelyek megjelennek. Ilyen esetben is elképzelhető, hogy a köztisztviselőnek várakoznia kell, amíg megfelelő állást talál számára. Ebben az esetben alkalmazható lehet a tartalékállomány intézménye. A tartalékállományban lévő köztisztviselő nem megszokott hivatali munkáját végzi, hanem pl. továbbképzzi magát.

Világos, hogy a magánigazgatáshoz viszonyítva a köztisztviselő elbocsáthatatlansága bizonyos többletköltségekkel, **a hatékonyság csökkenésével jár**, vagy legalábbis járhat. A magánvállalatok a szükségtelenné váló munkaerőt azonnal elbocsáthatják<sup>53</sup>, tehát a költségek nem terhelik őket tovább. Az új felvételeknél pedig a legalkalmasabb embert vehetik fel. Mindez a költségtakarékosság, és a személyi állomány optimális kiválasztása mellett nagyobb mérvű rugalmasságot, alkalmazkodóképességet is biztosít a magánszféra számára.

Munkakörök, és egész szervezetek azonban még gyorsan változó világunkban is viszonylag ritkán válnak fölöslegessé. Gyakoribb az az eset, amikor **a köztisztviselőről derül ki, hogy nem alkalmas a feladat betöltésére**, mert például nincs az adott munkakörhöz érzelme, hiányoznak a képességei, türelme, vagy egész egyszerűen nem szeret dolgozni, lusta. Ha csak a tudása, képességei hiányoznak, de az akarat megvan, akkor a probléma kisebb, és gyakran megoldható egy továbbképzés, készségfejlesztő tréning keretében. Ha ez nem segítene, akkor még mindig van lehetőség arra, hogy a dolgozót más, képességeinek megfelelőbb munkakörbe helyezték. Erre mind a magán-, mind a közszférában lehetőség van. Az eltérés kissé leegyszerűsítve abban ragadható meg, hogy míg az átképzés, áthelyezés alternatívája a magánszférában az elbocsátás, addig a közszférában a jelenlegi, esetleg előnyösebb helyzet megőrzése: a köztisztviselőnek esetleg nincs kedve a továbbképzésen részt venni, nem akarja, hogy jelenlegi munkaköréből áthelyezzék. E törekvésében támaszkodhat számos olyan garanciális jogi rendelkezésre, amely a tisztességtelen praktikák ellen védi. Ráadásul bátran harcolhat igazáért, hiszen az elbocsátás nem fenyegeti. Mindez azonban már kétségtelenül veszélyezteti a közigazgatás hatékony működését.

Ennél is rosszabb a helyzet, amikor nem a képességek, hanem az akarat hiányzik, amikor tehát a köztisztviselő nem is akar dolgozni. A zárt rendszerű közszolgálatban a vezető, aki mindezzel szembeül, tehetetlennek érezheti magát. A személyzeti döntéseket jórészt nem ő hozza, csak kezdeményezi azokat. Láttuk, hogy a nem megfelelő munkavégzés címén azt lehet elbocsátani, akinek hosszabb távon, többször ismétlődően nem megfelelő minősítése van, illetve aki egyszeri, de rendkívül súlyos mulasztást, vétséget, bűncselekményt, súlyos törvénysértést követ el. Láttuk azt is, hogy a vezetők nem szívesen vállalják fel már a negatív minősítéssel járó, számukra mindenképpen előnytelen következményeket sem. A vezetőt

---

<sup>53</sup> Bár a fejlett országokban ennek is korlátai, illetve növekvő költségei vannak, amelyeket a munkajogi szabályozás, illetve – az olykor egész ágazatokra kiterjedő – kollektív szerződések szabályoznak. Az összességében rendkívül sikeres japán gazdaság működésének egyik legjellemzőbb eleme, hogy a vállalat és a dolgozók között, egyfajta hűséget-hűségért viszony működik, a vállalat mindent elkövet, hogy ne kelljen dolgozójától megválni.



érintő ilyen „költségek” még jóval magasabbak abban az esetben, ha elbocsátást kezdeményeznek. Nem véletlen, hogy a személyes (tehát nem fizikai-egészségügyi alkalmatlanságra hivatkozó) felmentések **rendkívül ritkák** a zárt rendszerű közszolgálatokban. Az Egyesült Államok szövetségi szintjén – ahonnan sikerült ilyen adatot találnunk 1987-re nézve (Wilson 1989: 145-146) – pl. a személyi állománynak kevesebb, mint 0,2%-át bocsátották el valamely súlyos mulasztásra (pl. korrupció, súlyos törvénysértés), vagy nem megfelelő munkavégzésre hivatkozva. Az elbocsátottak jelentős része fellebbezte meg a döntést előbb a közigazgatáson belül adott két fellebbviteli fórumon, majd bíróságon (összesen három fellebbviteli fórum!). Noha az esetek mintegy háromnegyedében a fellebbviteli fórumok helybenhagyták az elbocsátó döntést, kétséges, hogy egy vezető, aki egy ilyen procedúrán keresztülment, újból belefogna egy hasonló vállalkozásba.

Általában, s különösen a magyar szakirodalom a köztisztviselő elmozdíthatatlanságának elvét, mint a politikai befolyás elleni legfontosabb garanciális tényezőt tárgyalja. Logikailag azonban felvethető (lásd Shafritz et al. 2002), hogy amennyiben a közszolgálat többi eleme (kiválasztás, bérezés, előmenetel) kizárja a politikai befolyást, akkor az elmozdíthatatlanság nem szükséges a neutralitás biztosítása érdekében. A politikus ugyanis nem tudja felvetetni, kineveztetni az elbocsátott dolgozó helyére, akit akar. Nézetünk szerint, még ha így van is, akkor sem szerencsés a befolyásnak még a lehetőségét sem megengedni a politikusnak az elbocsátás tekintetében. Ez ugyanis azt jelentené, hogy a politikus – ha nem is pozitív módon, a kiválasztással, bérezéssel, előléptetéssel – de negatív módon befolyásolni tudná a közigazgatás személyi összetételét, ami ellentmond a zárt közszolgálat logikájának, bizonytalanságot vinne a közszolgálat működésébe és aláásná a köztisztviselői életutak kiszámíthatóságát.

## **II.6. Elméleti összegzés**

A közszolgálat egy szűkebb értelmezését követtünk. Eszerint alapvetően a közigazgatás hivatalaiban dolgozó, civil alkalmazottakat, a Ktv. szabályainak megfelelő köztisztviselőket, illetve a rájuk vonatkozó szabályokat tekintjük a dolgozat témájának. A közszolgálati rendszer így a közigazgatás személyzeti, illetve HRM rendszereként értelmeztük. E rendszert egy rendszerszemléletű értelmezési keretben tárgyaltuk, s ebben különítettük el a zárt és nyílt közszolgálati rendszertípusokat, mint sajátos ideáltípusokat. A rendszerelmélet (Csiha 1989: 7-16) szerint a rendszerrel kapcsolatos vizsgálatunk kétirányú lehet. Irányulhat a rendszer-környezet kapcsolatra és irányulhat befele, az alrendszerekre és ezek összefüggéseire. Mindkét szempontból elemeztük témánkat.

### **II.6.1. A zárt közszolgálat általában (rendszer-környezet viszony)**

A rendszer és környezete viszonyát vizsgálva két releváns tényezőt ragadtunk meg. Az egyik a politikához való viszony. Ezen belül is a szűk értelemben vett, ún. tiszta politikáról, a politikai pártok, s főleg a kormányzó politikai erő politikus vezetőihez való viszonyról van szó. Mindenekelőtt az itt a kérdés, hogy a közszolgálat mennyire és milyen módon ad (vagy nem ad) lehetőséget a politikának a direkt befolyás érvényesítésére.

A másik környezeti elem, amelyhez a közszolgálat viszonyát értelmezni, definiálni szükséges, a magánigazgatáshoz való viszony. Itt a kérdés elsősorban az, hogy mennyiben tér el a közigazgatás HR rendszere a magánigazgatásban alkalmazott HR rendszertől mind tartamában, mind pedig formájában (a jogi szabályozás módja és mértéke).

A rendszer-környezet viszonyban végül a jogi környezetet érdemes vizsgálni. Ezen belül a jogi szabályozás mértéke és módja érdemel kiemelés. Nem szabad elfelejteni azonban, hogy e tekintetben a szabályozás csak tükrözi, illetve konstituálja a közigazgatásnak a politikához és a magánigazgatáshoz való viszonyát. E dolgozat természetesen a jogi szabályozásra koncentrál. A III. részt kifejezetten a hazai jogi szabályozás elemzésének szenteljük. Ugyanakkor az a célunk, hogy a szabályozás tartalmát tárjuk fel. Milyen következményei vannak a szabályozásnak a gyakorlatra nézve? Hogyan alakítja ez a tényleges folyamatokat, és végső soron a közigazgatás személyi állományának összetételét?

A fentieket figyelembe véve a zárt rendszer logikája a következő irányt követi: (a) a politikai rendszer sajátos, a piaci szférától eltérő rendszer; (b) az ebben elhelyezkedő közigazgatás esetében tehát logikus, hogy sajátos, a piaci, a magánszférától eltérő HRM rendszer jellemezze. Konkrétabban fogalmazva: azt a célt, hogy a politikus ne tudja direkt módon befolyásolni a közigazgatási személyzet összetételét, (c) sajátos, jogszabályokkal szigorúan körülbástyázott, és így formailag és tartalmilag a magánigazgatástól, a magánjogtól eltérő HRM rendszerrel lehet csak elérni. Formailag az eltérés a közjogi (vs. magán-, munkajog) és általában a részletekbe menő jogi szabályozásban<sup>54</sup>, tartalmilag pedig a magán- és közszférában a HR körébe sorolt alrendszerek listáinak különbözőségében, valamint az egyes elemek funkciójában és jellegében ragadható meg.

Ezt az összefüggésrendszert összegzi a 2. táblázat.

## 2. Táblázat A közszolgálati rendszerek értelmezése

	<b>Zárt rendszer</b>	<b>Nyílt rendszer</b>
<b>Végső cél</b>	<i>Megfelelő személyi állomány biztosítása a közigazgatásban (annak szervezeteiben).</i>	<i>Megfelelő személyi állomány biztosítása a (közigazgatási) szervezetben.</i>
<b>Politika és közigazgatás viszonya</b>	Elszigeteli a közigazgatás személyzetét a direkt politikai befolyástól – a közérdek érvényesítése érdekében korlátozza a politikus vezetőt	Rendszerében nem akadályozza a direkt politikai befolyást – a szervezeti teljesítmény érdekében nem korlátozza a politikus vezetőt
<b>Magánigazgatás és közigazgatás viszonya</b>	A magánszférától (vállalat) eltérő személyzeti rendszer	A személyzeti rendszer nem, vagy csak alig tér el a magánszférától
<b>A jogi szabályozás módja és mértéke</b>	Közjog – köztisztviselői jog; részletes, kötelező erejű szabályozás	Magánjog – munkajog; a felek megállapodása meghatározó

A zárt rendszer egésze – elsődlegesen, bár nem kizárólag – a direkt politikai befolyás negatív hatásainak kiküszöbölésére irányul. A direkt politikai befolyás negatív hatásait, azok

<sup>54</sup> Erre utal a hazai jogtudományban a közszolgálat kapcsán hosszabb ideje alkalmazott „asszimilációs-differenciált rendszerek” fogalmi dichotómiája. E fogalmakkal szándékosan azért nem operálunk e dolgozatban, mert azt nem lényegi vonásként értelmezzük, hanem egy tágabb összefüggésrendszerben, egyfajta okozatként. Nem vonjuk azonban kétségbe a terminológia szűk jogtudományi értelemben vett relevanciáját.

okait bemutattuk és hosszan érveltünk az ezzel szembeni védelem szükségessége mellett. Hangsúlyozzuk, hogy nem a politikának a közigazgatástól való elszigeteléséről van szó. Az ellentmondana a demokratikus elveknek. Ám ehhez a politika befolyásnak nem kell a közigazgatás személyzeti döntéseibe való direkt politikai döntésekben (egyres személyek kinevezése, számukra magasabb fizetés biztosítása, eltávolítása) jelentkeznie. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a nemzetközi tendenciák, mind a gyakorlatot, mind az elméletet tekintve eltávolodni látszanak ettől a felfogástól. Az NPM hatására a zárt rendszer lebontásának lehetünk tanúi számos országban, jobbra anélkül, hogy az erősödő átpolitizálódás katasztrofális következményei jelentkeznenek. A publikációkban ugyanakkor a két rendszer közötti előnyök és hátrányok latolgatása kapcsán az átpolitizálódás veszélye csak a számos érv egyike, s nem is a legfontosabbika. Ugyanakkor régiókban ezt az elemet érezzük meghatározónak. Ezt az utóbbi egy-két évben a régióval foglalkozó külföldi elemzések is megerősíteni látszanak. (Demmke-Moilanen 2010: 27, 56; Meyer-Sahling 2011)

Más oldalról, egy jóval általánosabb szintről is közelíthetünk. Ekkor azt kérdezzük, hogy vajon a közigazgatás alapvetően megegyezik-e a magánigazgatással, vagy inkább az eltérések dominálnak? A kérdés évszázadok óta vitatott. Az érveket, jobbra a közszolgáltatásra vonatkoztatva felvillantottuk, máshol pedig jóval részletesebben is kifejtettük. (Gajdushek 2009) Magunk vállaltan azt valljuk, hogy a közigazgatás alapvetően más. Ebből pedig következik, hogy a személyzeti rendszer szabályozásának is eltérőnek kell lennie.

A fentiek mellett számos konkrét érvet is bemutattunk a zárt közszolgálati szabályozás mellett. Ezek egy része az óriási, ám meglehetősen széttagolt szervezeti méretre utal, mások az intézményi emlékezet és a folyamatos működés fontosságát hangsúlyozzák.

## **II.6.2. Az egyes alrendszerek jellemzői**

A zárt és a nyílt közszolgálat egyes alrendszerei, azok sajátosságai funkcionális szempontból akkor érthetőek meg igazán, ha megértjük, hogy miként kapcsolódnak a rendszer egészének „logikájához”, amit viszont a rendszer-környezet viszonyban értelmezhetünk. Ez ad értelmet a zárt rendszerben az egyes alrendszerek sajátosságainak is. A kiválasztásban az objektív módszerek szisztematikus alkalmazása lehetetlenné teszi, hogy a politikus a maga jelöltjeit ültesse közpénzen finanszírozott állásba. Az előmenetel rendjében is azok a szempontok dominálnak, amelyek azt biztosíthatják, hogy a politikus befolyása minimális legyen e folyamatra. Így a senioritás elvének következetes érvényesítése nagymértékben korlátozza a politikus döntési alternatíváit pl. a vezetők, tanácsadók, főtisztviselők kiválasztásában, hiszen e személyeket csak a már hosszabb közigazgatási gyakorlattal rendelkezők köréből lehet kiválasztani. Ezen túl is számos eljárási garancia érvényesül, amely a politikust elválasztja az előmeneteli döntési lehetőségektől. A minősítés ezek egyike, amennyiben az előléptetésben a minősítés eredményének meghatározó szerepe van, miközben a minősítési eljárás olyan módon kerül kialakításra, hogy abban ne érvényesülhessen direkt politikai befolyás. Hasonló célokat szolgál a bérrendszer normativitása is, amennyiben a bérek megállapítása – jogi formában – általában a köztisztviselői kar egészére történik, s így nem enged teret az egyéni, esetleg politikusi döntésnek. Végül az elbocsátás szabályai, annak erőteljes korlátozottsága révén, szintén biztosítani tudják, hogy a politika ne távolíthassa el a politikai okok miatt „antipatikus” köztisztviselőt. Mindezek a megoldások miközben megakadályozzák, hogy a közszolgálatban a politikusi magánérdek a közérdek fölébe kerekedjék, egyben a közigazgatás működésének folyamatosságát, kiszámíthatóságát is biztosítják és biztosítják a nagy szervezet egységességét is a HRM területén.

A zárt és nyílt rendszerű közszolgálat között, az egyes alrendszerek szintjén megragadható, a fentiekben tárgyalt eltéréseket kísérlem meg összefoglalni a 3. táblázatban.

### 3. táblázat A zárt és nyílt közszolgálati rendszer összevetése

<u>Zárt közszolgálati rendszer</u>	<u>Nyílt közszolgálati rendszer / Magánigazgatás HRM-je</u>
<b>Általános szempontok (rendszer-környezet viszony)</b>	
<b>Magánszférához való viszony</b>	
Magánszférától elkülönült: mobilitás ritkább, kevésbé lehetséges; eltérő elemek (alrendszerek); az egyes elemeken belül a magánszférától eltérő megoldások.	Nincs eltérés a magánszférától. Mobilitás a két szféra között.
Egységes az egész köz-, illetve államigazgatásban.	Nincs a köz(állam)-igazgatásra nézve egységes szabályozás. Szervezetenként eltérő megoldások.
<b>Politikához való viszony</b>	
Elszigeteli a közigazgatást a közvetlen, HRM-en keresztüli politikai befolyástól.	Nem akadályozza a közvetlen politikai befolyást a személyi állomány kialakításában.
<b>Jogi szabályozás</b>	
A köztisztviselői jogviszony a közjog területére tartozik.	Nincs eltérés a magánszférától. A jogviszony a magánjog, illetve a munkajog körébe tartozik.
A közigazgatás HRM-jét részletes, az egész szervezetrendszerre kiterjedő szabályok határozzák meg: normativitás, a szubjektivitás minimalizálása.	Nem feltétlenül vannak részletes szabályok. A szubjektivitás megengedett, sőt szükséges is lehet (a hatékonyság érdekében.)
A szabályok jogszabályi, gyakorta törvényi szabály formájában jelennek meg.	A szabályok (ha vannak) a munka törvénykönyvén túl, belső szervezeti szabályok – nem jogszabályok
<b>A HRM belső elemei, a közszolgálat alrendszerei</b>	
<b>Kiválasztás</b>	

Jogilag szabályozott, normatív, egységes, nyilvános. Biztosítani kell, hogy (a) minden állampolgárnak elvileg azonos esélye legyen, és (b) objektív mérce alapján választanak.	Nincsenek speciális szabályok. A vezető szerinti legjobb jelölt kiválasztása.
A kiválasztást központilag, a közigazgatás/közszolgálat egészére végzi egy sajátos szervezet (nem az adott közigazgatási szerv, amely a hivatalnokot alkalmazni fogja)	Az adott szerv, még inkább az adott szervezeti egység végzi (a szerv/egység vezetője és/vagy a HR egység szakembere)
Csak a legalsó szintre történik a felvétel (kívülről). Minden más pozícióba belülről, előléptetéssel.	Bármely szintű pozícióba történhet a felvétel kívülről.
Kötelező nyilvános pályáztatás. Pályázatban a speciális feltételek, és a kiválasztás szempontjainak pontos meghatározása	Bármilyen módszerrel történhet a toborzás, ami célravezető (pl. ismerősök körbetelefonálása)
Általános kiválasztási követelmények jogszabályban rögzítve.	Nincsenek általános kiválasztási követelmények
Egyenlőség, tisztesség (gyakran a kisebbségek támogatásának), stb. elve.	Egyetlen szempont: a legmegfelelőbb jelölt kiválasztása.
A kiválasztásnak objektív, igazolható/bizonyítható, dokumentálható tényeken kell nyugodnia.	A kiválasztás bármilyen célravezető módszeren alapulhat, mindenekelőtt a vezető szubjektív ítéletére alapozott.
A köztisztviselő kinevezéssel nyeri el pozícióját. A kinevezés tükrözi, hogy (a) itt az állam „fogadja fel szolgáját” (b) hosszú távra, (c) közjogi jogviszony keretében. Ezen túl a kinevezés arra is utal, hogy itt (d) szakmai és (e) nem politikai állami állásról van szó.	Nem kinevezés, hanem munkaszerződés. A szerződés a magánjog, ezen belül a munkajog területére tartozik. Tükrözi a felek – elvileg – egyenlő súlyát és helyzetét. A szerződést bármely fél, bármikor felbonthatja.
Eskütétel. Utal a sajátos, némileg archaikus viszonyra állam és szolgája között. Egyben jelzi a köztisztviselő különös helyzetét: a köz szolgája, de egyben képviselője is az állampolgárral szemben.	Nincs eskütétel.
Jogszabály határozza meg, hogy milyen információkat, milyen módon kell munkába álláskor a tisztviselőnek megadni. Gyakran kapcsolódik hozzá kötelező tréning. Gyakornoki rendszer. Esetleg: próbaidő.	Nincs általános szabályozás, szervezetenként eltérő módszerek. Fontos szerepet kaphat a munkába állás során a beilleszkedés, a szervezeti kultúra elsajátítása.

### Munkakör meghatározása

Az egyes pozíciókhoz kötődik. Lényeges eleme, hogy mely fizetési fokozat kapcsolódik hozzá.	A munkakörben ellátandó feladatok, valamint kompetenciák meghatározása a HRM feladata.
A munkaidőre vonatkozó fontosabb szabályok jogszabályban rögzítettek.	A munkaidőre vonatkozó szabályok a szerződésben jelennek meg.

### Illetmény-, bér- és ösztönző rendszer

Összességében a magánszférához viszonyítva alacsonyabb bérek.	Nincs eltérés a magánszféra béreitől.
A kiemelkedő teljesítményt, képességet kevésbé képes honorálni. A magasan kvalifikált dolgozók és vezetők jövedelme általában elmarad a magánszférától.	A kiemelkedő teljesítmény, képesség, magas vezető beosztás kiemelkedően magas díjazása.
Összenyomott bérek: kisebb különbségek a legrosszabbul és legjobban fizetett dolgozók között.	Széthúzott bérek: nagy különbségek a legrosszabbul és legjobban fizetett dolgozók között.
Jogilag szabályozott, normatív, egységes, nyilvános bérrendszer. Bértábla.	Elnevezés: „ösztönző” rendszer, motivációs elem a vezető kezében.
A tisztas megélhetést biztosító jövedelem elve.	A lehető legalacsonyabb munkaerő-piaci bér.
Általában a képzettségre, a szolgálati időre és a pozícióra reflektál.	Elvileg elsősorban a teljesítményre reflektál. A gyakorlatban itt is gyakran érvényesül a pozícióhoz kötődő bérezés.
Szubjektivitás kizárása. Bértábla, amely pontosan definiálja mindenki bérét. Korlátozott lehetőség az átlagtól eltérő teljesítmény visszatükrözésére a bérben.	Szubjektivitás szükséges. A vezetőnek jelentős befolyása van a bérek meghatározására. Lehetőség az átlagtól eltérő teljesítmény visszatükrözésére a bérben.
Meglehetősen „érzéketlen” a teljesítményre. Demoralizálhat, lefelé nivellál.	Jutalmazza a teljesítményt, része az átfogó ösztönzési rendszernek.
Az állam a munkán túl is segíti a hivatalnokot. Sajátos, kedvezményes nyugdíjbiztosítás. Támogatás magánéleti nehézségekben esetén (lakhatás, gyermek iskolába kerülése, kedvezményesebb szülési feltételek, stb.)	A juttatások kevésbé – illetve az adott szervezet „politikájától” függően – reflektálnak a magánéleti igényekre.

Az egyéb juttatások jelentős része a rendszer merevségét oldja.	Rugalmas rendszer, az egyéb juttatásoknak nincs ilyen szerepe.
<b>Karrier-előmeneteli rendszer</b>	
Jogsabályban rögzített. Kiszámítható.	Nem kiszámítható, az egyéni teljesítménytől és számos más tényezőtől – pl. szerencse – is függ.
A szubjektív minimalizálására törekszik. (Tartalmi és eljárási garanciák).	A karrier jórészt a közvetlen vezető megítélésétől függ.
Mindenki a legalsó szintről indul. (Kivéve a „kiválasztottak” egy szűk körét.)	Nem kell végigmászni a ranglétrát. Bármely poszt betölthető új belépővel is.
Nagy létbiztonság, kiszámítható életpálya. A megfelelően teljesítők minden körülmények között biztonságban vannak. Garanciák az életpálya minden fontos pontján.	Létbizonytalanság, az életpálya nem kiszámítható, az az egyéntől független okok miatt is megtörhet. „Semmi sincs garancia.”
A karrier majd minden elemében jelentős szerepet kap a szenioritás. A karrier egy része szinte automatikus; a közszolgálatban töltött idővel biztosított. Ez bérben és rangban való előrelépést is jelent.	A karrier az egyéni képességektől és teljesítménytől, illetve ezek vezetői általi szubjektív megítélésétől függ; elvileg független a szenioritástól.
Az elért (pl. vezetői) pozíciót csak kivételesen lehet elveszteni.	Az elért pozíciót bármikor el lehet veszteni.
<b>Értékelés: minősítés, teljesítmény-értékelés, kompetenciák értékelése</b>	
Egységes rendszer a közigazgatáson belül.	Az egyes szervek gyakorlata eltérő lehet.
Részleteiben – jogilag is – szabályozott rendszer.	Nem, vagy csak szervezeti szinten szabályozott.
Nem kizárólag a közvetlen vezető végzi.	A közvetlen vezető végzi.
Tipikusan minősítés.	Tipikusan egyéni (vagy csoportos) teljesítményértékelés, kompetenciák értékelése.

Célja a beosztottak objektív értékelése előre meghatározott, általános szempontok szerint.	Célja a beosztottak teljesítményének mérése, illetve az erre vonatkozó vezetői visszajelzés (kommunikáció).
A megállapítások rögzítése, dokumentálása hivatalos formában.	Az értékelésnek nincs „hivatalossá tévő” szerepe.
Az egyetlen lehetőség arra, hogy a kiemelkedően jó, vagy rossz egyéni teljesítményt becsatornázza a rendszerbe. A rögzített bér- és karrierrendszertől való eltérés (főleg a nem-megfelelő munkavégzés miatti elbocsátás) csak ezen alapulhat.	Az értékelésnek nincs ilyen becsatornázó szerepe. Egyéb elemek (bér, karrier, elbocsátás) nem feltétlenül ezen alapulnak.
A minősített széleskörű, garantált jogosítványai a minősítés „megtámadására”.	Az értékelt nem vitathatja az értékelésben foglaltakat – esetleg nem is ismeri azokat.
<b>Képzés-továbbképzés (csak kisebb eltérések a két rendszer között)</b>	
Jogilag szabályozott. A köztisztviselő számára egyszerre jog és kötelesség.	Nincs semmiféle egységes szabályozás, az igényekhez, illetve a vezető, esetleg a HR egység döntéséhez igazodik.
Egyes képzések (vizsgák) általánosan kötelezőek.	A képzések a konkrét munkakörhöz és a dolgozóhoz igazodnak.
Gyakran saját képzési rendszer, képzési intézmények nyújtják.	A szükséges képzéseket általában kiszereződik.
Erősebb az elméleti jelleg.	Erősebb gyakorlati orientáltság, interaktív tréningek.
<b>Etika, összeférhetlenség (felelősség)</b>	
Jogilag, illetve írásban, részleteiben is szabályozott; egységesen a közszolgálat egészére nézve.	Nincsenek általános szabályok. Az egyes szervek maguk dolgozzák (vagy nem) ki az erre vonatkozó szabályokat.
A testületi szellem szerepe eredetileg jóval nagyobb.	Testületi szellem eredetileg nincs, elvileg a tiszta önérdék dominál: az utóbbi időben a szervezeti kultúra megjelenése.
Szigorú, a politikai aktivitást tiltó vagy korlátozó szabályok.	Nincsenek ilyen szabályok.



A „kitergetők” védelme.	A „kitergetőket” szankcionálják, elbocsátják.
A teljesítményért vállalt felelősség kevésbé érvényesül.	A teljesítményért vállalt felelősség elvileg meghatározó.
<b>Érdekképviselet, szakszervezetek, sztrájk</b>	
A klasszikus zárt közszolgálatban a szakszervezetek szerepvállalása és a sztrájk kizárt.	A szakszervezetek szerepvállalása és a sztrájk az érdekérvényesítés bevett eszköze.
Mára a szakszervezetek szerepvállalása általában elfogadottá vált a köztisztviselői munkakörülmények és bér meghatározásában. Gyakran ezt a köztisztviselői jog rögzíti, kvázi garantálja.	Az általános munkajogi szabályok, valamint a kollektív szerződés szabályozza a szakszervezeti szerepvállalást. Az nagyban függ az adott szervezetben működő szakszervezet erejétől.
A sztrájkjog gyakran továbbra is tiltott, illetve tartalmában, kiterjedésében és eljárásilag korlátozott.	A sztrájkjog kevésbé korlátozott, az általános munkajogi szabályok érvényesülnek.
A szakszervezetek súlya, szerepe nő.	A szakszervezetek súlya, szerepe csökken.
<b>Elbocsátás</b>	
Az alapelv: élethosszig tartó jogviszony. Jogilag garanciákkal körülbástyázott, gyakorlatilag szinte lehetetlen az elbocsátás. Ez a zárt közszolgálat talán legjellemzőbb vonása.	Az elbocsátásnak nincsenek korlátai – illetve azok vannak, amelyeket a munkajogi szabályozás és a kollektív szerződés általában meghatároz.
Bonyolult, több szereplős folyamat, amelyben a közvetlen vezető befolyása csekély.	A vezető egyszemélyben – esetleg a HR részleggel együtt – dönt az elbocsátásról. Gyors folyamat.
Az állam (munkáltató) részéről történő megszüntetés szinte kizárt. Így kizárt az elbocsátás a szerv, vagy szervezeti egység megszűnése; a feladatkör, vagy a konkrét munkakör megszűnése; létszámleépítés esetén. A tény, hogy a dolgozó munkájára nincs szükség, nem alapozza meg.	A munkáltató bármikor elbocsáthatja a dolgozót. Így természetes az elbocsátás a szerv, vagy szervezeti egység megszűnése; a feladatkör, vagy munkakör megszűnése; létszámleépítés esetén. Ha a dolgozó munkájára nincs már szükség, elbocsátják.

### III. Egyes jogintézmények a magyar szabályozásban

Az alábbiakban az I. és II. rész elméleti megalapozása után a hazai szabályozás egyes elemeit elemezzük. A fő kérdés továbbra is az, hogy a hazai szabályozás mennyiben feleltethető meg a zárt rendszer, II. részben meghatározott elméleti ideáljának, s ezen belül különösen, mennyiben alkalmas arra, hogy a közszolgálati döntéseket elszigetelje a direkt politikai befolyástól.

Az alábbiakban **jogintézményeket elemzünk**, illetve jogintézmények nagyobb csoportját. Azzal azonban, hogy számunka elsődlegesen a jogi szabályozás gyakorlati következményei a lényegesek. Az tehát, hogy hogyan hat a jogi szabályozás a közigazgatás személyzeti rendszerének működésére és ezen keresztül a személyi állomány jellemzőire.

Ehhez eszközként a **jogértelmezés különféle eszközeit alkalmazzuk** és nagyban támaszkodunk a jogi szöveg változásainak elemzésére is. Arra törekszünk, némi kritikai éllel, hogy kimutassuk a **zárt rendszernek való megfelelés**, illetve az attól való eltérés pontjait, valamint a gyakorlatban jól érzékelhető anomáliáknak a jogszabályokban gyökeredző okait is. Mindehhez azonban nem elég pusztán a jogi szöveg értelmezése. **Szükség van a gyakorlat feltárását lehetővé tévő empirikus társadalomtudományi módszerek alkalmazására is.** Ennek oka, hogy a jogszabályok a gyakorlatban gyakran torzult formában érvényesülnek, esetleg részben vagy egészében egyáltalán nem kerülnek végrehajtásra. A jog általában is a társadalmi környezettel kölcsönhatásban fejti ki hatását, ezért elvileg is meglehetősen nehéz e hatások felmérése pusztán a jogszabály ismerete alapján. Mindezen kérdéseket azonban az I. részben részletesen áttekintettük.

Ennek megfelelően, az alábbiakban az egyes jogintézmények tárgyalása során a **jogszabáyelemzés és az empirikus adatok bemutatása együtt, egymásra vonatkoztatottan, bár egymástól értelemszerűen elkülönülten történik. Négy jogintézmény-együttest tárgyalunk:**

1. **Ki hozza meg a közszolgálati döntéseket; e poszt betöltője milyen mértékben tekinthető politikai figurának?**
2. **Milyen a kiválasztás rendje?**
3. **Mi jellemzi az előmenetelt és az illetményrendszert?**
4. **Milyen okok miatt, milyen módon távolítható el a köztisztviselő a közszolgálatból. Ez utóbbi három területen elsősorban arra koncentrálnak, hogy a szabályozás mennyire képes a szubjektív (így potenciálisan politikai, politikusi) döntéseket kiküszöbölni.**

Az egyes témakörökön belül számos konkrét jogintézményt elemzünk. A fejezeteken belül praktikus megfontolásokból nem törekedtünk merev struktúrára. Ez azt jelenti, hogy egy-egy jogintézmény részletesebb elemzéséhez kapcsoljuk az annak működésére vonatkozó empirikus kutatás anyagait. Máskor ezt csak számos jogintézményre együttesen tesszük meg. Úgy véljük, hogy a megfelelő tagolás miatt ez nem zavarja meg a dolgozat követhetőségét.

A fenti négy témakörön túl, a II. részben bemutatott további alrendszereket itt nem elemezzük részletesen, mivel azoknak kisebb relevanciája van a zárt-nyílt összevetés tekintetében. Ezt már a II. részben is jeleztük. Az általános bemutatás során ezen alrendszerek

esetében utaltunk a hazai sajtóságokra is. Azon alrendszereket (különösen a képzés, továbbképzés), amelyek esetében az empirikus vizsgálódásnak helye van korábban már részletesen elemeztük. (Gajduschek 2008/a)

### III.1. A személyzeti hatáskörök telepítése

Minden személyzeti, illetve HRM rendszer meghatározó kérdése, hogy ki hozza meg a személyzeti döntéseket, vagy jogi kategóriákban fogalmazva: ki gyakorolja a munkáltatói jogokat? Választ keresve e kérdésre a gyakran változó közszolgálati szabályozás egyik **legstabilabb** pontjára bukkanhatunk. Ennek lényege, hogy **a munkáltató jogokat a hivatali szervezet vezetője gyakorolja**. Szó szerint ugyanazt a szabályozást adta az 1992. évi XXIII. törvény (a köztisztviselők jogállásáról; továbbiakban: Ktv.) hatálybalépésekor (6.§ (1)), mint 2011.01.01-én. Ugyanez a 2010. évi LVIII. törvény (a kormánytisztviselők jogállásáról; továbbiakban: Ktjt.) rendelkezésének lényege is, azzal, hogy a következő bekezdés minisztériumokban ilyenként nevesíti is a minisztériumok közigazgatási államtitkárait.

A hivatali szervezet egyszemélyi vezetője dönt tehát a személyzeti kérdésekben, ami egy rendkívül decentralizált rendszerre utal (Linder 2007), és semmiképpen sem egyezik a klasszikus zárt rendszer logikájával. Ugyanakkor a szabályozás azt hangsúlyozza, hogy a „hivatali” (!) szervezet vezetőjéről van szó, vagyis egyfajta szakmai vezetőről. Erre utal a Központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (továbbiakban Kszt.) 6.§-a is, amikor a közigazgatási (és más minisztériumi vezetők kapcsán kifejezetten a „szakmai vezető” kitélt alkalmazza. E személyek általában kifejezetten köztisztviselői státuszt töltenek be, megbízatásuk – elvileg – nem kötődik a politikai ciklushoz, illetve általában a politikához.

Nézzük meg most már akkor, hogy kik ezek a vezetők, mennyiben tekinthetők ők szakmai elemnek! Ezt leginkább az ő kiválasztásuk módja jellemzi, valamint az, hogy ki gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat, illetve ki a főnökük, akinek utasítását végre kell hajtaniuk. Az alábbiakban tehát ezekre a kérdésekre keressük a választ azon posztok kapcsán, amelyek betöltői aztán a többi köztisztviselőre nézve hozzák meg a személyzeti döntéseket.

#### III.1.1. Minisztériumok

##### III.1.1.1. A közigazgatási államtitkár

A minisztériumok közigazgatási államtitkárai számára a Ktjt. 36.§-a képzettségi előírást fogalmaz meg, bár meglehetősen lazán, amennyiben három diplomatípus megnevezése után, a meglehetősen széles körűen értelmezhető „vagy a feladat- és hatáskörének megfelelő szakirányú felsőfokú végzettséggel” kitélt tartalmaz. A szabályozás egyáltalán nem ír elő közigazgatási szakvizsgát vagy közigazgatási gyakorlatot. Másként fogalmazva a közigazgatás ismerete nem szerepel az elvárások között. Már ez a szabályozás is nyilvánvalóan ellentétes a zárt rendszerrel, hiszen abban, a közigazgatási államtitkárinak megfelelő poszt a legkiválóbb köztisztviselők hosszú közigazgatási karrierjének csúcsát jelenteni. A fentiek mellett, a Ktjt 2.§ (2) hosszan sorolja, hogy melyek a Ktv.-nek azok a szabályai, amelyek a kormánytisztviselőre általában igen, de a „szakmai vezetőre” nem vonatkoznak.

Ennél is árulkodóbb, meghatározóbb azonban az, hogy hogyan kerül kiválasztásra és nyeri el posztját a közigazgatási államtitkár. (37.§) Őt ugyanis **a miniszterelnök, a miniszter meghallgatása után jelöli**. Sőt a döntést, a Kszt. 52.§-a szerint még a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter is véleményezi. Vagyis a közigazgatási

államtitkárt az ország első számú politikusa, két másik politikus javaslata alapján választja ki. Ezután pedig nem köztisztviselői, hanem a miniszterekkel megegyező esküt tesz. Kiválasztása megegyezik más államtitkárokéval, akik a jelenlegi rendszerben egyértelműen és jogszabály által deklaráltan (Kszt. 6. § (2)) politikai kinevezettek.

**Az államtitkár tevékenységét általában, így a közigazgatási államtitkárét is a miniszter irányítja, a munkáltatói jogokat felettük ő gyakorolja.** Igaz, hogy a Kszt. 6.§ (3) „szakmai vezetőként” nevesíti (és nem politikainak), ám ennek tartalmilag vajmi kevés jelentősége van, ha a tényeket és az épp észet előnyben részesítjük az éppen hatályos jog deklarációival szemben.

A közigazgatási államtitkár vezeti a minisztérium szervezetét, és mint láttuk gyakorolja a munkáltatói jogokat. Vagyis, Magyar Zoltán terminológiáját alkalmazva, ő a főnök. Legalábbis a Kjt. idézett szabálya szerint, illetve a normális, weberi hivatali működés logikája szerint. Utóbbi ugyanis megköveteli a „vezetés egysége” elvének érvényesülését, azt tehát, hogy szigorú alá-főlérendeltségi vonalak működjenek a szervezetben, hogy mindenkinek egy és csak egy főnöke van. (Gajdushek 2000) Ha ez így működik, ha az első számú és egyetlen hivatali vezető a közigazgatási államtitkár, a politikai befolyás akkor is nyilvánvalóan érvényesül, hiszen ő maga politikai kinevezett, és ha nem a politikai elvárások szerint tevékenykedik, akkor – lényegében a kinevezésével egyező, tehát politikai döntésen alapuló eljárásban – minden más, deklaráltan politikai pozíciót betöltő államtitkárhoz hasonlóan, a jogszabály explicit megfogalmazása szerint: „bármikor” felmenthető. (Kszt. 55.§ (1)) A közigazgatási államtitkártól tehát aligha várható más, mint a politikai akarat közvetítése, akkor is, ha személyzeti ügyekben hozott döntésekről, közöttük a kiválasztásról van szó.

### III.1.1.2. Más minisztériumi vezető posztok

Ennek fényében különös figyelmet érdemel, hogy a hivatali apparátus, további, alacsonyabb szintű, a Kszt. 6.§ (3) által szakmainak nevezett vezetői, illetve a Kjt . által szabályozott, ilyenként szakmai-közszolgálati posztként értelmezett pozíciókban is meghatározó a direkt politikai befolyás. Ennek kimutatásához nincs is szükség a tényleges folyamatok szociológiai eszközökkel történő detektálása. Maga a jogi szabályozás *expressis verbis* nyit meg további csatornákat a minisztériumi apparátusok direkt politikai befolyásolásában. Az alábbiakban azt mutatjuk be, hogy hogyan helyezi direkt politikai kontroll alá a minisztériumi apparátusok úgymond szakmai beosztásait a törvény.

#### *A helyettes államtitkár*

A Kjt. szabályozza a helyettes államtitkár kinevezését és felmentését. Ez a folyamat teljes egészében megegyezik a közigazgatási államtitkárokra vonatkozó eljárási szabályokkal. Így mindenekelőtt, a rendkívül laza képesítési előírások, a közigazgatási szakmai gyakorlat előírásának hiánya jellemzi, valamint a politikai szereplők általi kiválasztás és az ugyanezen szereplők döntése alapján „bármikor” megejthető felmentési lehetőség.

Mindezen túl a Kszt. 62.§ (2) a következőképpen rendelkezik:

(2) A helyettes államtitkár tevékenységét - a 65. § (1) bekezdése szerinti helyettes államtitkár kivételével - a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint az államtitkár vagy a közigazgatási államtitkár a 31. § (3) bekezdésében meghatározott esetben kormánybiztos irányítja. A minisztérium szervezeti és működési szabályzata a helyettes államtitkár tevékenységének irányítására vonatkozó, a 3. §-ban meghatározott egyes hatásköröket - az (1) bekezdés szerinti ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben - az államtitkár és a közigazgatási államtitkár között megoszthatja. A helyettes államtitkár tekintetében a munkáltatói jogokat a közigazgatási államtitkár gyakorolja.

Nyilvánvaló, hogy ez a szabály áttöri a bürokratikus-lineáris szervezeti logikát, amennyiben a helyettes államtitkárokat „kettős irányítás” alá helyezi, illetve a szervezéstan irodalomra utalva (Dobák 1999: 46-50) kétvonalas vezetést iktat be az alapvetően nem erre kitalált szervezetbe, ami szervezéstan szempontból finoman szólva szokatlan. Szempontunkból ez azt jelenti, hogy a helyettes államtitkárnak kétféle elvárásnak kell megfelelnie, amelyek közül az egyik, még a jogszabály által deklaráltan is politikai főnökétől származik.

További árulkodó jelek e poszt átpolitizáltságáról:

- a 35.§ (3) „a tárca nélküli miniszter utasítást adhat” kezdetű szövegben a közigazgatási államtitkár mellett szerepel az érintett helyettes államtitkár, sőt „a szervezeti egység vezetője” is;
- a 37. § (4) szerint az országgyűlés bizottságában az érintett helyettes államtitkár helyettesíti a tárca nélküli minisztert;
- a 49.§ (2) az idézett bekezdéssel egyező tartalommal kimondja, hogy a helyettes államtitkár tevékenységét a – politikai vezető – államtitkár irányítja;
- az 50.3 szerint a – politikai vezető – államtitkárt a helyettes államtitkár helyettesítheti.

A fentiek alapján nehéz lenne a helyettes államtitkári posztot tiszta közszolgálati pozíciónak tekinteni. Az **mind a jogviszony létrejötte, mind megszűnése, mind tartalma, mind irányítási viszonyai alapján politikai pozíció.** Ezen még az is aligha változtatna, ha a fentebb idézet bekezdés szerinti munkáltatói jogkört gyakorló közigazgatási államtitkár maga nem politikai kinevezett lenne.

Nehéz eldönteni a szabályozás alapján, hogy azzal a jogalkotó (a) egyszerűen túlbiztosította magát, hogy politikai befolyása, akarata biztosan érvényesüljön, avagy (b), egy sajátos szervezéstechnikai megoldást választott, akár (ba) tudatosan vállalva egyfajta lineáris-funkcionális szervezet (Dobák 2000: 57-59) létrehozását, akár (bb) nem lévén tisztában azzal, vagy nem érdeklődve az iránt, hogy ténylegesen mit csinál.

### *Főosztályvezető*

Feltűnő ugyanakkor, hogy a politikai befolyás – törvényből is kimutatható – vonala még lejjebb húzódik, a helyettes államtitkári szint alá, a főosztályvezetőig és részben még tovább.

A Kszt. szerint:

**67. § (1)** A főosztályt főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott helyettes államtitkár irányítja. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy a főosztályvezető tevékenységét a miniszter, az államtitkár vagy a közigazgatási államtitkár irányítja.

A jogszabály e pontja tehát lehetővé teszi, hogy még a szakmai területek főosztályvezetői szintű kormánytisztviselőit is olyan, vitathatatlanul **politikai vezetők közvetlenül irányítsák**, mint a miniszter vagy a – politikai – államtitkár. Itt a fentebb bemutatott sajátos megoldás még tovább viteléről van szó.

### *Minisztériumi kabinetek*

Sajátos a miniszteri kabinetek szabályozása (65.§). Eszerint kabinetet főosztályvezetői rangban a kabinetfőnök vezeti. Felette a munkáltatói jogokat is a miniszter gyakorolja, míg az alá tartozó kormánytisztviselők felett e jogokat maga a kabinetfőnök gyakorolja. E kör tehát formálisan is ki van véve a közigazgatási államtitkár munkáltatása alól. A törvény ugyanígy szabályozza az államtitkári kabineteket is. Tekintve, hogy egy minisztériumban számos – politikai – államtitkár van, a köztisztviselők egy jelentős része a jogi szabályozásnak

megfelelően egyértelműen, törvényileg **deklaráltan politikai alárendeltségben és politikus munkáltató alatt** dolgozik. Bár itt nyilvánvalóan, deklaráltan politikai feladatról és pozícióról van szó, a jogszabály mégsem rendelkezik arról, ami egyfelől lehetséges, másfelől szükséges és racionális is lenne, nevezetesen, hogy e posztok politikai-közigazgatási posztokként minősüljenek, így a Kjt 56.§-a vonatkozzék rájuk, amely a politikai tanácsadókra és főtanácsadókra vonatkozik.

### III.1.1.3. Rövid történeti visszatekintés

A fentiekben meglehetősen kritikusan vizsgáltuk az egyes pozíciók átpolitizáltságát a jelenlegi kormány által megalkotott jogi szabályozást elemezve. Nem lenne azonban sem szakmailag megalapozott, sem morálisan tisztességes, ha nem utalnánk arra a tényre, hogy ezek a zárt rendszer logikájával ellentétes jellemzők már a korábbi szabályozásban is fellelhetők. Ehhez elég, ha csak a Kszt. „jogelődjének” tekinthető 2006. évi LVII törvény (a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról), illetve az azt megelőző szabályozásra az 1997. évi LXXIX. törvény (a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről) egyes pontjaira vetünk néhány pillantást.

#### *A közigazgatási államtitkár*

Bár a 2006-os jogszabályban meglehetősen eltérő volt a minisztériumi csúcsvezetők elnevezése, és részben funkciója, pozíciója és jogállása, azért az összevetés tanulságos lehet.

A minisztériumokban ebben az időszakban **egyetlen államtitkár** működött, aki deklaráltan politikai figura volt. Így természetes, hogy felette a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolta (44.§ (2)), és kiválasztása, kinevezése és felmentése lényegében megegyezett a jelenlegi – politikai – államtitkárokra vonatkozó szabályozással. A hatályos szabályozással jobban összevethető az 1997. évi LXXIX. törvény. E szabályozás 2.§-a szerint a közigazgatási államtitkárnak és helyettes államtitkárnak szakirányú felsőfokú végzettséggel és eltérő törvényi rendelkezés hiányában közigazgatási szakvizsgával, vagy azzal egyenértékű képesítéssel kell rendelkeznie. Ez tehát jelentősen leszűkítheti a politika által preferált, ám a közigazgatással korábban semmilyen kapcsolatban nem volt jelöltek körét. A hatályos szabály ezt a kitéletet nem tartalmazza. A kiválasztásban azonban ekkor is a miniszter és a miniszterelnök szerepe a meghatározó (26.§); felette a munkáltatói jogokat pedig szintén a miniszter gyakorolja (25.§ (2)). Felmentésének, amelyről de facto szintén a miniszter, illetve miniszterelnök dönt sincs semmiféle korlátja.

#### *Szakállamtitkár – helyettes államtitkár*

A 2006-os törvényi szabályozás a szakállamtitkárt tekinti a legmagasabb szintű szakmai vezetőnek, köztisztviselői státuszban. Ugyanakkor a szakállamtitkár kiválasztásáról (57.§) a miniszterelnök döntött, a miniszter meghallgatása után, igaz kinevezést már nem a köztársasági elnöktől, hanem a miniszterelnöktől kapta. Felmentéséről ugyanezek „bármikor” dönthettek. A kinevezési feltételek is hasonlóképpen lazán megfogalmazottak, a szenioritás nem szerepel közöttük. Az 53.§ (2) és (3) szerint a szakállamtitkár fölött a munkáltatói jogokat a miniszter vagy esetlegesen az államtitkár gyakorolja – mindkettő deklaráltan politikai figura. Az 1997. évi LXXIX. törvény a helyettes államtitkár esetében szintén szakirányú végzettséget és közigazgatási szakvizsgát ír elő, ami itt is komolyabb szűrőfeltétel a hatályos szabályozáshoz képest. A helyettes államtitkár a közigazgatási államtitkár tesz javaslatot, de a miniszter nevezi ki (33.§(1)). Ugyanakkor munkáját a közigazgatási államtitkár irányítja 32.§(1) és ő gyakorolja felette a munkáltatói jogokat is (33.§(3)). Ez a

szabályozás tehát mindenképpen közelebb áll egy normális weberi szervezeti működéshez és a zárt rendszer ideáljához.

### *Főosztályvezetők*

A főosztályvezetőkre vonatkozó szabályozást ilyen formában csak a 2006. évi LVII törvényben találhatunk. Ebből a következők érdemelnek kiemelést:

69. § (1) A főosztályt főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott szakállamtitkár irányítja. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy a főosztályvezető tevékenységét a miniszter, az államtitkár vagy a kabinetfőnök irányítja.

(2) A főosztályvezető, valamint az általa vezetett főosztály állományába tartozó köztisztviselők felett a munkáltatói jogokat a főosztályvezető tevékenységét irányító állami vezető vagy - ha a főosztályvezető tevékenységét a miniszter vagy a kabinetfőnök irányítja - a kabinetfőnök gyakorolja. A vezetői megbízás adása és visszavonása a miniszter hatáskörébe tartozik.

Mint látjuk a főosztályvezetők direkt miniszter alá rendelése itt is lehetséges. Ami már csak azért sem meglepő, mert – a Ktv.-t is figyelembe vevő megfelelő jogértelmezés – alapján kiderül, hogy a vezetői kinevezésekről és azok visszavonásáról szóló döntés is az ő jogosítványa.

### *Kabinetek*

A 2006. évi LVII törvényben kabinetfőnökökre és a kabinetekre is a jelenlegivel tartalmilag megegyező szabályozás vonatkozik. A jogalkotó itt is megfelelkezni látszik – az ekkor már létező – politikai tanácsadói poszt lehetőségéről, illetve azt egyetlen ponton, a miniszteri titkárság vezetője esetében, lehetőségként (70.§ (3)) említi. A jelenlegi állapothoz képes a meghatározó eltérés tehát nem jogi, hanem abban áll, hogy a korábbi egy kabinet helyett, most számos ilyen kabinet lehet egy minisztériumban.

### *Munkáltatói jogok gyakorlása*

A munkáltatói viszonyok tehát már a 2006. évi LVII törvényben sem voltak sokkal kevésbé átpolitizáltak. Sőt a minisztériumok hivatali apparátusa esetében a munkáltató jogkör gyakorlása sem tisztázott. Arról a jogszabály nem rendelkezik egyértelműen, nem határozza meg, hogy a minisztérium apparátusa fölött ki gyakorolja általában a munkáltatói jogokat. Így csak következtethetünk arra, hogy – mivel a szakállamtitkárok fölött a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja és ő vezeti a minisztériumot (28.§ (2)) – így a miniszter a munkáltató jogok gyakorlója. E tekintetben már ekkor érzékelhető volt egy határozott visszalépés az 1997-es szabályozáshoz képest.

Összegezve tehát azt mondhatjuk, hogy **a minisztériumokban a személyzeti döntések közvetve politikai befolyás alatt álltak már korábban is, 2006-tól pedig nagyon gyakran közvetlenül is.**

## **III.1.2. Országos hatáskörű szervek**

A Kszt. a nem-minisztériumi jogállású szervek körében autonóm közigazgatási szerveket, kormányhivatalokat, és központi hivatalokat valamint rendészeti szerveket nevesít. Az autonóm közigazgatási szervek – elvileg – nem a kormány befolyása alatt működnek.

A **kormányhivatalok vezetőit**, a Kszt. 71.§ (4) szerint, eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában, **a miniszterelnök nevezi ki és ő is menti fel**, a felügyeletet ellátó miniszter javaslatára. A következő bekezdés a közigazgatásért felelős miniszternek véleményezési jogkörét is rögzíti. Ez az eljárás tehát megegyezik a – politikai – államtitkárok kiválasztási rendjével. Így rendelkezik pl. a Nemzeti Adó és Vámhivatal elnökéről a 2010. évi CXXII tv.

6.§ (1), vagy a Központi Statisztikai Hivatal elnökéről a 1993. XLVI. tv. 4.§ (2). A Kszt. 71.§ (13) szerint pedig, eltérő törvényi rendelkezés hiányában a kormányhivatalokra is alkalmazni kell a törvény 63.§-66.§-ait, amelyek a minisztérium szervezetét tárgyalják.

A **központi hivatal** vezetőjét Kszt.72.§ (4) szerint, eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – egyébként ugyanezen törvénynek az „irányítás” mibenlétét definiáló 2.§ (1) bekezdésének b. pontjával egyezően – az irányító miniszter nevezi ki és ő is menti fel. A 72.§ (5) szerint pedig a kiválasztásban a közigazgatásért felelős miniszter vétőjog illeti meg. A (9) pedig szintén utal a 63.§-66.§-ok alkalmazására.

Jómagam több ágazati jogszabályt is áttekintettem, de olyan kitételt, amely e szervek vezetői számára komoly kiválasztási feltételeket (pontosan specifikált szakirányú képzettség, szakmai gyakorlat, szakvizsga, közigazgatási, esetleg az adott szernél töltött gyakorlat) szabott volna meg nem találtam. Ez azt jelenti, hogy a politikai döntéshozó határozza meg a szerv vezetőjének kilétét, aki aztán az adott szervet vezeti és az államigazgatási „szerv hivatali szervezetének vezetőjeként” (Ktjt. 3.§(1)), kvázi szakmai vezető vezetőként gyakorolja a munkáltatói jogokat a hivatal köz/kormánytisztviselői felett. A jogszabályi rendelkezés a felmentés módjáról, feltételeiről nem szolgál további útmutatással egyik esetben sem. Ez a tény azonban egyértelműen a felmentés lehetőségének korlátlanására utal.

Mindez bizonyos értelemben természetes, következik a miniszteri felelősség elvéből, amennyiben a miniszternek vállalnia kell a politikai felelősséget az alá tartozó szervezetek tevékenységéért is a Parlamentben. Ehhez pedig, így hangozhat – az egyébként a zsákmányrendszert legitimálózóhoz rendkívül hasonló – érvelés, joga kell legyen a szerv vezetőjét kinevezni vagy eltávolítani. Csakhogy, ez megoldható azzal, ha az szervezet első számú vezetője, esetünkben a közigazgatási államtitkár van a miniszternek szervezetileg alárendelve, ám a minisztérium alárendeltségébe tartozó szervek vezetői esetében már ő hozza meg a döntéseket. De ha elfogadjuk is a fenti érvelést, akkor is kétséges miért következik abból, hogy a miniszter minden különösebb ok, hiba hiányában is, korlátozás nélkül felmenthesse az országos hatáskörű szerv vezetőjét. Ez ellentmond a zárt rendszer logikájának is. Sőt, a zárt rendszerrel szemben alternatívát kínáló NPM agencializációként ismert (Hajnal-Gajdushek 2002: 96-97) is olyan megoldást ajánl, amely éppen, hogy eloldja ezeket a szerveket a direkt minisztériumi irányítás alól.

Összegezve, nyilvánvaló tehát, hogy **az országos hatáskörű szervek vezetői szintén politikai kinevezettnek tekinthetők, s aztán ők gyakorolják a munkáltatói jogkört a hivatal beosztott kormánytisztviselői fölött.**

Jelezzük azt is, anélkül, hogy itt a szabályozás történeti részeibe mélyebben belemennénk, hogy ez a megoldás sem újkeletű.

### **III.1.3. Dekoncentrált szervek**

A dekoncentrált szervek valamely központi közigazgatási szervezet területi szervei. Tipikusan a központi hivataloknak és a kormányhivataloknak vannak ilyen szervei. **E szervek felett főszabályként a munkáltatói jogokat – beleértve a kiválasztást-kinevezést és a felmentést is – a központi szerv vezetője gyakorolja.** Az így kinevezett vezető gyakorolja aztán a munkáltatói jogokat az adott szerv tisztviselői felett.

Mindez követi a weberi bürokratikus szervezet „szolgálati út” logikáját és megfelelhet a zárt közszolgálati rendszer elveinek is. A probléma abban áll, hogy miként a fentiekben bemutattuk a központi közigazgatási szervek, elvileg szakmai, karrier-tisztviselői vezető posztjain valójában politikai kinevezettek ülnek. Ez a politikai befolyás aztán végigfolyik a hierarchiában lefelé, akár a legalsóbb szintig.



Ez a probléma, mint fentebb szintén jeleztük, tartósnak mondható a jogi szabályozásban. Sajátosan jelentkezik azonban mindez a kormány új, egységes megyei dekoncentrált szervei, a megyei kormányhivatalok esetében. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló **2010. évi CXXVI. törvény** ugyanis a következő rendelkezést tartalmazza:

15. § (1) A törzshivatal kormánytisztviselői, valamint munkavállalói felett a munkáltatói jogokat a kormány megbízott gyakorolja.

(2) A szakigazgatási szerv kormánytisztviselői, valamint munkavállalói felett a munkáltatói jogokat a szakigazgatási szerv vezetője gyakorolja.

(3) A szakigazgatási szerv kormánytisztviselőjének kinevezni javasolt személyről a szakigazgatási szerv vezetője tájékoztatja a kormány megbízottat, aki a javasolt személlyel szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki a szakigazgatási szervnél kormánytisztviselőnek.

A kormányhivatalok magukba integrálják a korábbi dekoncentrált szervek legnagyobb részét. E kormányhivatalokban a munkáltatói jogkörök a törzshivatalok esetében közvetlenül a kormányhivatal vezető kormány megbízott kezében vannak. A szakigazgatási szervek esetében pedig a kormány megbízott a kiválasztás, a talán legfontosabb személyzeti jogkör tekintetében, vétójogot gyakorol. A jogszabály nem részletezi a kifogás mibenlétét, azért elvileg a „nem tetszik a pófája” kitétel is megfelel ennek az előírásnak.

A Ktjt. 18.§ (3) további jogkört biztosít, amikor kimondja, hogy – a szakigazgatási szerv vezetőjének javaslata alapján – a kormány megbízott dönt a köztisztviselő alapilletmény-eltérítéséről, amely a jelenlegi szabályozás szerint -20/+30% lehet, s amelynek a teljesítményértékelésen kell alapulnia. A kormány megbízott dönt tehát a köztisztviselő bérét akár 62%-al is érintő kérdésben, amelynek a köztisztviselő teljesítményén kell alapulnia. Ezt, tekintve, hogy a kormány megbízott tipikusan a városnak egészen más pontján székel, a köztisztviselőt jó eséllyel soha nem látta, s tekintve, hogy aligha ért ahhoz, amivel a köztisztviselő foglalkozik, nehéz magyarázni. Az mindesetre biztos, hogy a politikai befolyás, s nem a szakmai irányítás indikátoraként értelmezhető.

A kormányhivatal vezetője ugyanis egyértelműen politikai figura, mert a jogszabály

- 10.§ (2) szerint a miniszterelnök nevezi ki, a miniszter javaslatára;
- 10.§ (3) szerint vele szemben az egyetlen kiválasztási feltétel, hogy büntetlen előéletű és választójoga van (tehát semmiféle iskolai végzettség, de jure még írni-olvasni tudás sem szükséges e poszt betöltéséhez!)
- 11.§ (2) explicite kimondja, hogy országgyűlési képviselő is lehet.

E területen egészen **egyértelműen és leplezetlenül érvényesül tehát a politikai befolyás**: egy egyértelműen, deklaráltan politikai figura hozza meg a személyzeti döntéseket a hivatal egyes dolgozói felett és gyakorol vétót más területeken a tisztviselő kiválasztása tekintetében. A direkt politikai befolyás olyan területen jelent meg ezzel, ahol korábban, mint láttuk, csak jóval áttételesebben érvényesült.

Ennek kapcsán különösen fontos hangsúlyozni, hogy a dekoncentrált szervek foglalkoztatják a kormánytisztviselők mintegy 70%-80%-át, s e tisztviselők jelentős része ma a megyei kormányhivatalok állományába tartozik.

### **III.1.4. Önkormányzatok**

A jegyzőre nézve – legalábbis a korábban említett vezetői posztokhoz viszonyítva – viszonylag strikt kiválasztási feltételeket ír elő a Ktv. 8.§-a, amikor igazgatásszervezői vagy jogi (esetleg: közgazdasági) diplomát, jogi vagy közigazgatási szakvizsgát és legalább két év közigazgatási gyakorlatot követel meg.

Az önkormányzatok hivatali szervezetei, amelyekben köztisztviselők dolgoznak, a polgármesteri hivatalok. A polgármesteri hivatalt a jegyző vezeti (Ötv. 36.§ (2)), de a polgármester irányítja. A jegyzőt az önkormányzati képviselőtestület választja/nevezi ki (Ötv. 36.§ (1)), és felette az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja (35.§ (2) e). A hivatal köztisztviselői felett a munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja (Ötv. 36.§ (2) b.).

A jegyző jogállásának problémája az egyik legszélesebb körben tárgyalt kérdés a hazai közigazgatás-tudományi szakirodalomban, igaz elsősorban az önkormányzatokkal, a területi igazgatás kérdéseivel foglalkozó szakemberek körében. Már csak ezért sem kívánunk a jegyző helyzetének részletesebb elemzésébe belemenni. E ponton csak azt rögzítjük, hogy a jegyzővel kapcsolatos munkáltatói jogok deklaráltnak politikai vezetők kezében vannak. Igaz ugyanakkor, hogy ehhez a hazai szabályozásban szigorúnak mondható kiválasztási feltételrendszer társul. Hazafi (s.a.: 377) utal arra is, hogy ugyanakkor a jegyzőt kinevezése után már meglehetősen nehéz elmozdítani, ezért a jegyzői posztok kifejezetten a stabilabb közigazgatási vezetői állások közé tartoznak.

### **III.1.5. Az empirikus adatok**

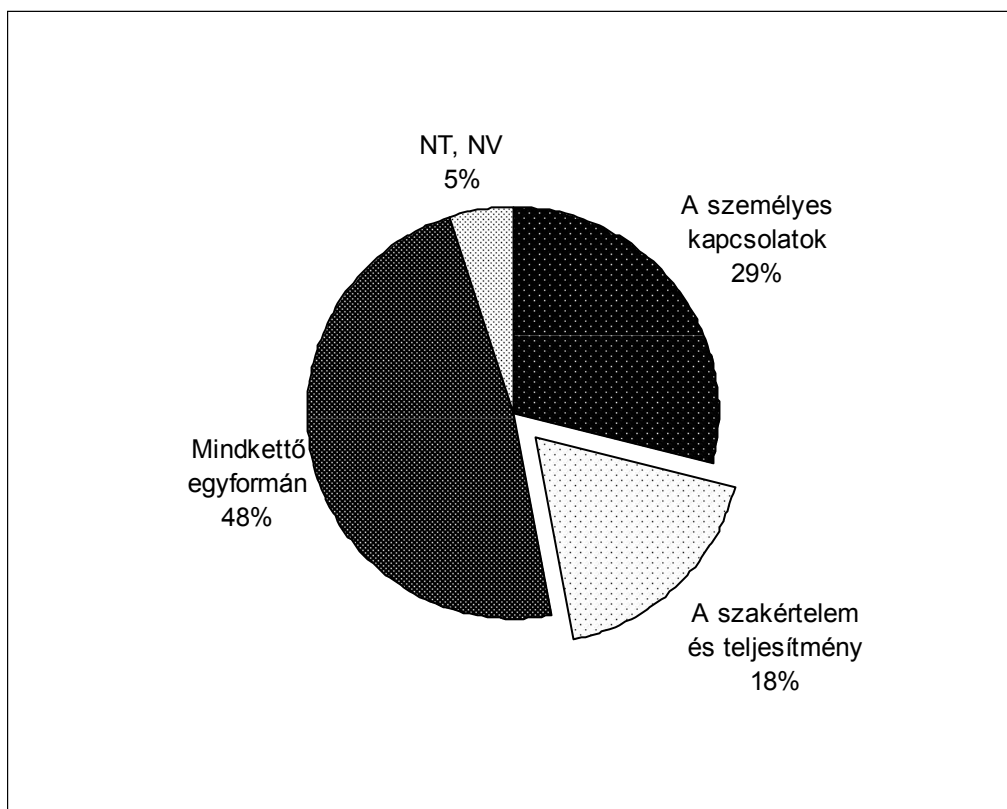
A közigazgatás csúcsvezetői rendkívül gyorsan cserélődtek az elmúlt mintegy húsz évben. Szente (1999) azt találta, hogy a közigazgatási államtitkárok, akik tehát a szakmaiságot és folyamatosságot képviselték volna a közigazgatásban, átlagosan két évig maradnak hivatalukban. Általános szakmai körökben az a vélekedés, hogy az elmúlt időben az átpolitizáltság tovább nőtt. Erre utal pl. Kiss (2006), de a HVG több cikke is foglalkozott a témával. Ismert, hogy a 2010-ben hatalomra került kormány jelentős, mennyiségében valószínűleg, módszerében mindenképpen minden korábinál „radikálisabb tisztogatást” hajtott végre a közigazgatásban, lecsereelve szinte kivétel nélkül minden minisztériumi szakállamtitkár, sőt a minisztériumi főosztályvezetők jelentős, és az országos hatáskörű szervek vezetőinek túlnyomó részét. Mindehhez jogszabály-változtatásokkal lényegében még a vállalati dolgozóknál is könnyebbé tette a köztisztviselők elbocsátását, és megszüntette szinte az összes érdemi kiválasztási szűrőfeltételt.

A vezetői posztok átpolitizáltságát jól érzékelik maguk a köztisztviselők is. Egy a köztisztviselők ezerfős reprezentatív mintáján még 2005-ben végzett adatfelvételben a következő kérdést tettük fel:

Ön szerint a szakértelem, a tapasztalat és a megbízható, jó teljesítmény vagy a személyes kapcsolatok határozzák meg, hogy ki kerül ma kiemelkedően magas fizetéssel honorált közigazgatási állásba?

A válaszok megoszlását a 3. ábra mutatja.

### 3. ábra Vezetővé válást meghatározó tényezők a köztisztviselők véleménye szerint



Látható, hogy már 2005-ben is, az egyébként a kritikától tartózkodó köztisztviselőknek kevesebb, mint ötöde mondta, hogy pusztán a szakértelemmel és megfelelő teljesítménnyel vezető állásba lehet kerülni a magyar közigazgatásban. (Ez egyébként alig több mint maguknak a vezetőknek az aránya.) Az is elgondolkodtató, hogy a közigazgatási HR vezetők körében végzett felmérésünkből az derül ki, hogy valamennyi HR feladat közül a vezetők kiválasztásába vonják be a legkevésbé ezeket a szakembereket. (A magánszektorban a HR egyik legfontosabb feladatának a vezetők kinevelését és kiválasztását tekintik.)<sup>55</sup>

#### III.1.6. **Értékelés, részösszegzés**

A fentiekben bizonyítottuk, hogy a közigazgatási **vezetők szinte kivétel nélkül egy politikai kiválasztási eljárásban, egyértelműen politikusként fungáló személyek (miniszterelnök, miniszter) döntése alapján kerülnek ezekbe a pozíciókba, ugyanezeketől függ lényegében a karrierjük is, és ugyanezen politikusok dönthetnek eltávolításukról is. A politikai akarat és befolyás könnyen „lefolyik” a közigazgatási hierarchián.** A területi szakigazgatási szerv vezetőjét ugyan már nem politikus nevezte ki, de az ő főnöke direkt politikai kinevezett, aki a politikai szempontokat vele szemben is érvényesítheti, és mivel nem védik intézményes garanciák, törekedni is fog az elvárásoknak való megfelelésre. Ám **számos esetben a direkt politikai befolyás is érvényesül, kifejezett jogszabályi felhatalmazással,** mint az láttuk pl. a minisztériumi főosztályvezetők, vagy a megyei kormányhivatalok beosztottainak esetében.

<sup>55</sup> Minderről lásd részletesebben Gajduschek 2008.

**A hivatali „szakmai” vezetőkkel szemben lényegében nincsenek meghatározva érdemi szelekciós tényezőként értelmezhető kiválasztási szempontok.** Tipikusan csak a „szakirányú felsőfokú végzettség” gumiszabályával találkozhatunk; így pl. sem általános szakmai, sem közigazgatási tapasztalat (közigazgatási szakvizsga) nem előírás. Mindössze a jegyzőknél találoztunk komolyan vehető kiválasztási szempontokkal.

**Hogyan működik mindez más országokban?** Az angolszász országokban meghatározó, a kormányzattól, illetve annak összetételétől független Közszolgálati Tanács. Ez részben a személyzeti politikai kialakításáért felel, de szerepe van konkrét személyzeti döntések meghozatalában is, illetve jogorvoslati fórumként is működhet. A klasszikus, és a minisztériumok esetében ma is élőnek tekinthető hagyomány szerint a brit közigazgatás élén a minisztérium közigazgatási államtitkára áll, aki hosszú távon tölti be ezt a posztját, kivételes esetektől eltekintve nyugdíjba vonulásáig. A miniszternek semmiféle beleszólása nincs a konkrét személyzeti döntésekbe.<sup>56</sup> A teljesen politika-semleges közszolgálat és a politikus miniszter közötti elkerülhetetlen feszültség kezelésében sokat segíthet a sajátos brit gondolkodásmód, és mentalitás.

A francia rendszerben (Meininger 2000) is szétválasztásra kerül a szakmai-közigazgatási és a politikai feladat. Ugyanakkor a közigazgatás csúcsaira tipikusan nem a normál karrier során, hanem a nemzetközileg elismert képző intézmény az École National D’Administration elvégzése, és persze a közigazgatási szakmai tapasztalat megszerzése után kerülhet valaki. Többen (pl. Peters 1987) utalnak arra, hogy a közigazgatási és a politikai elit közötti átjárást szokatlanul könnyű. A rendszer lehetővé teszi, hogy a minisztérium hivatali vezetőjét a hatalmon lévő politikai párttal szimpatizáló köztisztviselők közül válasszák ki. Később ez a köztisztviselő rendelkezési állományba kerül. Ezek, a bizonyos értelemben politikai szempontból kiválasztott csúcsvezetők azonban nem járulnak hozzá a teljes szervezet átpolitizálásához több okból sem. Egyrészt, a merev, részleteiben szabályozott rendszer nem enged meg önkényes döntéseket a közigazgatás alsóbb fokozataiban. Másrészt a közigazgatási vezető lojalitása kettős, kötődik ugyan az adott párthoz, de a közszolgálatához (ami a szó szoros értelmében egy közösség-testület: corps) és annak működésmódjához is, hiszen abban szocializálódott, abban dolgoznak kollégái, ismerősei, stb. Mind a politikus, mind a közigazgatási vezető önértékként kezeli a semleges és professzionális közszolgálatot.

A német közszolgálat (Goetz 2000) is követi a weberi elveket. A hivatali szervezet élén köztisztviselő áll. Ebben a rendszerben a politikai szempontokat a csúcsvezető esetében oly módon érvényesítik, hogy a megfelelő képzettséggel és meglehetősen hosszú közigazgatási múlttal rendelkező vezetők közül azt emelik a minisztériumi apparátus élére, akitől a kormánypárt irányvonalának támogatása várható. Ám ezek a vezetők is a közszolgálatban szocializálódtak, vallják a semleges közszolgálat értékeit, és továbbra is azokkal kell együttműködniük, akik korábban is kollégáik voltak. Kormányváltás után ezeket a vezetőket általában nyugdíjazják. Ezzel már a poszt elfogadásakor is tisztában vannak.

Linder (2010: 24-27) számos más ország általános jellemzését is megadja, Bossaert et al (2001) pedig a nyugat-európai országok közigazgatási rendszereit elemzi átfogóan. Általában megállapítható, hogy a személyzeti döntések a legkritikább esetben vannak olyan vezetők kezében, akik ennyire átpolitizáltak, garanciák nélküli, eljárásban nyerik el posztjukat, majd ilyen direkt módon függenek egzisztenciálisan is politikai főnökeiktől.

---

<sup>56</sup> A brit rendszert, sajátos brit humorról mutatja be az Igenis, Miniszter Úr (Yes, Minister) című sorozat. Szakmai feldolgozása a témának: Pyper.

## III.2. A kiválasztás

A kiválasztás során dől el, hogy kik, milyen képességekkel, kompetenciákkal, személyiségjellemzőkkel fognak a közigazgatásban dolgozni. Ráadásul a zárt közszolgálati rendszerben a már felvett, próbaidejét letöltött köztisztviselőt szinte lehetetlen később eltávolítani. Mindez együttesen indokolja, hogy a kérdéssel viszonylag nagy terjedelemben foglalkozzunk.

Láttuk, hogy a kiválasztás lehetősége olyan vezetőket illet, akik maguk is politikai kinevezettek és személyükben is függenek a politikai vezetőktől. A kérdés most már az, hogy vannak-e olyan tartalmi (a kiválasztás szempontjait rögzítő, a döntéshozó önkényét korlátozó szűrőfeltételek), illetve olyan eljárási szabályok, amelyek kiküszöbölik, vagy legalábbis csökkentik a döntéshozó személyében rejlő, az érdemen alapuló kiválasztást veszélyeztető kockázatokat. Ennek kapcsán különösen részletesen foglalkozunk a pályáztatás, a jogszabályban meghatározott kiválasztási feltételek és, kevésbé részletesen, néhány további intézmény (pl. versenyvizsga, próbaidő) tartalmával. Ugyanakkor csak megemlítünk olyan, az operatív feladatellátásban, az egyedi ügyek kapcsán, illetve a gyakorló jogász számára bizonyára fontos, ám szempontunkból különösebb relevanciával nem bíró elemeket, mint pl. a kinevezés formai kellékei. Egyes jogintézményeket, amelyek elvileg itt is tárgyalhatók lennének a dolgozat más pontján elemzünk. (A vezető kiválasztását pl. az előmenetel kapcsán.)

### III.2.1. A megüresedett álláshely meghirdetése, pályáztatás

Az **álláshelyek egyszerű meghirdetése** azt szolgálja, hogy az üresedésről a lehető legszélesebb körben értesüljenek a potenciális jelentkezők. A meghirdetésnek nincsenek tartalmi feltételei, az esetlegesen csak az üres álláshely tényére hívja fel a figyelmet, a közigazgatási szerv és a poszt megnevezésével. Ilyenként akár egy néhány szavas újsághirdetés is megfelelhet ennek az elvárásnak. Az üres álláshelyek közzétételét a zárt rendszerű országokban általában hivatalos közlöny jellegű kiadványban szokták megvalósítani. Ilyen kiadvány Magyarországon nem működött. A meghirdetést azonban nagyban megkönnyíti az internet megjelenése.

A **pályáztatás** során az üresedés tényén túl meghatározzák:

- az üres álláshely betöltésének pontos feltételeit (képzettségi előírások, esetlegesen szakmai tapasztalat, szükséges kompetenciák)
- valamint a kiválasztás módját is.

A pályáztatás, különösen, ha a kiválasztás módja pontosan kerül meghatározásra és abban a szubjektív elem (tipikusan ilyen az interjú, különösen, ha azt maga a szerv vezetője végzi) minimális, valóban eljárási garanciát jelent a patronázs és klientelizmus, általában a nem az érdemen alapuló kiválasztás ellenében.

Tudjuk, hogy a szakma, különösen a tudomány oldaláról már a törvény elfogadása előtt és annak kapcsán is komoly igény mutatkozott a pályázati rendszer általánosan kötelezővé tételére. (György 1999, Hazafi s.a.: 366-367) Ugyanakkor a hatalmi tényezők nem voltak ebben érdekeltek. Hazafi utal arra, hogy a kiválasztás diszkrecionalitásában a politikai mellett a bürokratikus elit is érdekelt volt. Nem meglepő, hogy az 1992-ben elfogadott Ktv. a „fakultatív pályáztatás” lehetőségét tartalmazta. A 10.§ két bekezdése szabályozta a kérdést, amelynek ötletes megfogalmazása a nem szakértő szem elől elrejtí a tény, hogy pályázatot akkor kell kiírni, ha a szerv vezetőjének „kedve tartja”. Az (1) bekezdés ugyanis így indul:

„Ha a köztisztviselői állás betöltésére a munkáltatói jogkör gyakorlója pályázatot ír ki, ...” majd ez után fogalmaz meg néhány szabályt.

Az eredeti, mindössze két bekezdésnyi, 383 karakternyi szabályozás idővel jelentősen bővült, nem kis mértékben az EU nyomására (Hazafi s.a.: 367). 2004-ben már hét bekezdés, mintegy háromezer karakter hosszúságban szabályozta – lényegében a semmit. Olyan szabályokról van szó ugyanis, amelyek garanciális szabályként nem értelmezhetők, hiszen a kiválasztásra jogosult dönti el, hogy pályázattal tölti-e be az állást, vagyis magára vonja-e a jogszabályi köteleket.

Valójában az általam „szimbolikus szabályozásnak” nevezett megoldás (Gajduschek 2004, 2007/a) egy tipikus technikájáról van szó. A hosszú és részletekbe menő szabályozás a tényleges szabályozatlanságot van hivatva elfedni. Ez néha már abszurdba hajló szabályszövegeket generál. Jól példázza ezt a szabályozási technikát a 2001. évi XXXVI. tv. 9.§ (2) által életbeléptetett, a Ktv. 10.§-ának szabálya, amelyet érdemes röviden elemezni:

(7) A pályázatok előzetes értékelésére a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése alapján legalább háromtagú előkészítő bizottság (a továbbiakban: bizottság) hozható létre. Bizottság létrehozása esetén az előkészítésbe a közigazgatási szervnél működő munkavállalói érdekképviseleti szerv képviselőjét is be lehet vonni.

Miről van szó? A szabály szerint, ha a döntéshozó, úgy dönt, hogy

1. a Ktv. szerinti pályázatot választja,
2. és ezt nem másnak nevezi (hiszen ha pl. „nyilvános, versenyeztetési munkaerő-felvételnek” nevezve a szabályok már nem vonatkoznak rá),
3. és ha ez esetben úgy dönt, hogy előkészítő bizottságot hoz létre, akkor
4. ennek a bizottságnak legalább háromtagúnak kell lennie (noha az egytagú eleve nem bizottság, a kettő pedig páros szám, és ilyen létszámmal nem szoktak bizottságot létrehozni; igaz ugyanakkor, hogy az egész bekezdésben ez az egyetlen szabály, amely kötelezést fogalmaz meg és nem lehetőséget nevesít.)
5. dönthet úgy (vagy ellenkezőleg), hogy az érdekképviseleti szerv képviselőjét bevonja ebbe.

Érdemes még a bekezdés kapcsán felhívni a figyelmet a „előkészítő bizottság (a továbbiakban bizottság)” kitételre. Nyilvánvalóan egy általános, praktikus jogszabály szövegezési technikáról van szó, ami arra szolgál, hogy a gyakran előforduló, pontos, de éppen ezért hosszabb kifejezéseket sztenderdizált formában rövidítse. Miképp áll ez ebben az esetben? Az előkészítő bizottság még két alkalommal jelenik meg a jogszabálysövegben. Elsőként a következő mondat első szavában. Ez nyelviileg megfelelően kezelhető lenne az „E bizottság...” kitételrel. A következő, 8. bekezdésben bukkan fel ismét, és utoljára ez az intézmény, ekkor azonban ismét „előkészítő bizottságként”. Így aztán a jogszabályszerkesztés logikája szerint e rövidítésnek semmi értelme sincs. Ám szimbolikus jogalkotás logikájának, amikor a cél az, hogy részletes szabályok látszanak ott, ahol tartalmilag nincsenek, a megoldás tökéletesen megfelel. A rövidítéssel ugyanis 160%-kal hosszabban lehetett valamit leírni.

Az általánosan kötelező pályázattal csak 2007 szeptemberétől vált törvényi előírássá. Igaz, hogy a 10.§ (3) – (7) bekezdései a kivételeket sorolják, ezek azonban részben indokoltnak tekinthetők (tipikusan a széles értelemben vett közszolgálat más területeiről a Ktv. hatálya alá kerülőkre vonatkoznak), részben pedig létszámát tekintve minimális számú személyt érintenek.

A „Szetey vonal” talán legjelentősebb lépése nem egyszerűen általánosan kötelezővé tette a pályázattal, hanem ezzel együtt számos jelentős változtatást is bevezetett, vagy legalábbis megkísérelt bevezetni. Ezek közül a legfontosabbak:

- Egy személyügyi szolgáltató központ létrehozása. Ez Szetey eredeti elképzelései szerint a központi közigazgatás egészére, de legalábbis a minisztériumok számára egységes szervezetként (a korábbi minisztériumi HR egységek összevonásával) látta volna el feladatait. (Továbbiakban: személyügyi központ) Az elképzelés a tárcák aktív ellenállásán jelentősen gyengült ugyan, de a személyügyi központ létrejött és egészen 2010-ig működött is, igaz fokozatosan csökkenő befolyással a köztisztviselők kiválasztásának tényleges folyamatára. Jól mutatja helyzetét, hogy a jogszabály, rövidítve, mint „szolgáltató” és nem mint „személyügyi” központot említi, noha utóbbi adekvátabb és egyértelműbb is lett volna.
- Valamennyi álláshelyet központilag hirdetnek meg személyügyi központ honlapján. (Nem csak a köztisztviselői, hanem a közalkalmazotti posztokat is.)
- A személyügyi központ az érintett poszttól és szervezettől függően részt vesz a kiválasztásban. Ez a kezdeti szabályozás szerint úgy épült fel, hogy az érintett közigazgatási szerv megküldte a kiválasztáshoz szükséges információkat, beleértve az álláshely jellemzőit, valamint a szükséges kompetenciákat is, a személyügyi központ pedig a jelentkezők közül a három legalkalmasabbnak talált személyről tájékoztatta az érintett szerv vezetőjét, aki ezek közül választhatott. Az eljárás nyilván nagyban csökkentette a döntés önkényes jellegét, kevésbé adva lehetőséget illegitim kiválasztási szempontoknak. Később – nagyjából, ahogyan a szabályok hatályba léptek volna – a személyügyi központ ilyen hatáskörét a törvény jelentősen szűkítette. Így 2009. január 1-jétől csak a vezetőkre vonatkozik a központi kiválasztás. A személyügyi központ feladata e tekintetben a kompetencia vizsgálatra szorítkozik és a jogszabály arra is lehetőséget ad, hogy az érintett szerv más kiválasztási eljárást (is) alkalmazzon, ami így már lényegében teljesen kiüresíti a központosított kiválasztás, mint garanciális tényező intézményét.
- A Szetey vonalhoz köthető a versenyvizsga bevezetése is, amely szintén jelentős garanciális tényező az önkényes kiválasztással szemben.

Érdemes megjegyezni, hogy 2010-ben a hatalomra került új kormány valamennyi, még hatályban lévő, az önkényes kiválasztást korlátozó érdemnek tekinthető biztosítékot eltörölte – a köztisztviselők eltávolítását akadályozó intézkedésekkel együtt. Néhány hónappal később ezeket részben visszaállította, illetve visszaállítani szándékozik.

Jellemző, hogy a 2011.01.01-én hatályos Ktv. szerint a kompetencia vizsgálatot csak „a pályázat kiírójának kezdeményezésére” végzi a személyügyi központ, ami ennek garanciális tartalmát megszünteti. A pályáztatás az új szabályozás szerint – hacsak jogszabály az kifejezetten elő nem írja – ismét a szerv vezetőjének hatáskörébe kerül. És persze ismét számos szabályt találunk arra az esetre nézve, ha a vezető a pályázat mellett dönt. Igaz, a jogalkotó láthatólag a korábbinál kevésbé törekedett a látszat fenntartására, amennyiben jóval kevesebb bekezdést és betűt szentel ennek körülírására.

Am mindezek ellenére a jogalkotó így is szükségesnek tartotta, hogy Ktjt. 2.§ (2) kifejezetten kiemelje még a Ktv. ilyen legyengített értelmű pályáztatásra vonatkozó rendelkezései alól is a minisztériumi „szakmai vezetőket”.

### **III.2.2. Jogszabályban meghatározott kiválasztási feltételek**

A jogszabályi feltételeket lényegében két nagy csoportra bonthatjuk. Eszerint beszélhetünk általános és különös feltételekről. Bár az elhatárolás nem könnyű, lényegében azt mondhatjuk, hogy általánosak azok a feltételek, amelyek a köztisztviselők egészére, vagy feladatkör-csoportokon, illetve szervezeti lehatárolásokon túli nagy csoportok számára határoz meg feltételeket.

### III.2.2.1. Általános kiválasztási feltételek

Az általános feltételek lényegesen nem változtak a törvény elfogadása óta. Ennek nyilván az is oka, hogy hasonló feltételeket találunk a legtöbb közigazgatási rendszerben. Így a meghatározó általános feltételek a következők:

- magyar állampolgárság,
- 18. életév betöltése,
- teljes cselekvőképesség,
- büntetlen előélet.

Bár e szabályok nyilván lényegesek, de a közszolgálat összetétele szempontjából nincs valódi jelentőségük, amennyiben nem képezik az esetlegesen önkényes kiválasztás gátját, hiszen a magyar lakosság mintegy háromnegyede megfelel e feltételeknek.

Az iskolai végzettség tekintetében a jogszabály a kezdetektől az érdemi ügyintézői (nem ügykezelői) munkakörökre középfokú végzettséget írt elő. Hasonlóképpen a központi közigazgatásban a szerv alaptevékenysége körébe tartozó feladatot csak felsőfokú végzettséggel lehet ellátni. E szabályokat lényegében a Ktjt. is átemelte. Az iskolai végzettség előírása már komolyabb szelekciós feltételt jelentenek, hiszen a KSH adatai szerint<sup>57</sup>, ma a lakosság legalább fele rendelkezik közép- és mintegy negyede felsőfokú végzettséggel. Nem nehéz azonban belátni, hogy ezek a szempontok még kevésbé jelenthetik az önkény gátját. Igaz elsődleges céljuk sem ez, hanem inkább a személyi állomány minimális színvonalának biztosítása.

2001-től a központi közigazgatás alaptevékenységébe tartozó pozíciókhoz megjelent a nyelvismeret követelménye (lehetőleg a három nagy EU nyelvre koncentrálni), ami már jelentős szelekciós tényező lehetne. Am a törvény ezt kizárólag a pályakezdő jelöltekkel szemben fogalmazza meg, elfogadásakor egyébként egy későbbi hatályba lépési időpontot meghatározva. A jogszabály értelmező rendelkezései szerint pályakezdő, akinek a diploma megszerzése után egy éven belül ez az első állása. Eltekintve attól, hogy a diplomának jó ideje feltétele a nyelvvizsga, valamint, hogy a szabályt akár egy néhány napos „fal” foglalkoztatással is ki lehet kerülni, ez a feltétel önmagában nemigen tekinthető szűrőfeltételnek. Ennek fényében érdemes megjegyezni, hogy a Ktjt.-ből már kikerült a „pályakezdő” ilyen laza meghatározása is.

### III.2.2.2. Különös kiválasztási feltételek

A Ktv. más elfogadásakor tartalmazott rendelkezést a különös kiválasztási feltételekre vonatkozóan a következőképpen:

(2) Jogszabály - vagy jogszabály által meghatározott esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója - a közszolgálati jogviszony létesítését az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően meghatározott iskolai végzettséghez, képesítéshez, illetve gyakorlati idő letöltéséhez kötheti.

2001 VII. 1-től a rendelkezés – a képzettség és szénioritás mellett – kiegészül még a pszichológiai és egészségügyi alkalmasság megnevezésével.

---

<sup>57</sup> KSH 2005-ös mikrocenzus adatai (<http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp>) a lakosság mintegy 15%-a rendelkezett felsőfokú és 43%-a középfokú végzettséggel. A közben végzettek vonatkozó adatokat, és a korcsoportok e szempontból jelentősen eltérő jellegét is figyelembe véve állnak elő a szövegben jelzett becslések.



A jogi szabályozás tekintetében különösen fontos a 9/1995-ös (II.3.) kormányrendelet a köztisztviselők képzési előírásairól. A rendelet van hivatva ugyanis szabályozni az egyes feladatkörök betöltéséhez szükséges képzettségi előírásokat. A jogszabályt más kontextusban már részletesen elemeztem. (Gajduschek 2005) E ponton azt hangsúlyozom, hogy a rendelet teljességgel alkalmatlan valódi feladata betöltésére, a kiválasztás szempontjából arra, hogy szűrőfeltételként szolgáljon a szelekció során. Összesen 188 feladatkör (vagy ha az egyes feladatkörökön belüli további elemeket is ide soroljuk, akkor valamivel 200 feletti munkakör) került meghatározásra. Összehasonlításképpen: ez jóval alatta marad a francia közszolgálatban a corps-ok, vagyis a hivatáscsoportok számának (amelyen belül számos munkakör és fokozat található). Kiválasztási szempontként különösen elgondolkodtató, hogy a munkakörök több mint fele mind felső, mind középfokú végzettséggel betölthető. Egyes munkakörökben tucatnyi képzettség elfogadható, és a munkakörök mintegy felét jogi diplomával el lehet látni. Ennek a nagyvonalú meghatározásnak is betudható lehet, hogy miközben az átfogó törvényt háromhavonta, ezt a rendeletet csak nagyjából évente kellett módosítani; a változtatások általában akkor sem a munkakör-meghatározásokat érintették.

Természetesen számos más jogszabály határoz meg további speciális előírásokat. Több jogszabály vonatkozik pl. a jegyzőkre. Egyes ágazati jogszabályok már valóban sajátos, szűrőfeltételként is értelmezhető előírásokat fogalmazhatnak meg.

Összességében azonban az mondható el, hogy **a szabályok kevéssé határozzák meg az állások betöltésének tartalmi feltételeit.** Ilyenként pedig kevéssé jelenthetik gátját az önkényes, politikai vagy más, illegitim szempontok által motivált kiválasztásnak.

### ***III.2.3. A poszt betöltése meglévő munkaerővel***

A tiszta zárt rendszerben, mint azt a II. részben láttuk, csak a legalsó posztokra léphet be új köztisztviselő. Ennek megfelelően a magasabb szinten jelentkező üresedéseket a közszolgálaton belülről töltik fel. Leggyakrabban előléptetéssel, amelynek feltétele lehet a megfelelő vizsgák letétele. Máskor a posztot belső versenyvizsgálattal töltik be. Ez jellemzi az Európában leginkább zártan tartott francia közigazgatást is. (Linder 2008/a, Linder 2010: 130-139)

Az a kérdés, hogy valójában a magyar közszolgálati rendszer megfeleltethető-e ennek a zárt rendszeri jellemzőnek fel sem vethető, illetve csak egészen torz formában vetődik fel. A probléma lényege, s erre az előmenetel kapcsán még utalunk, abban áll, hogy a magyar rendszerben a besorolási fokozatok – éles ellentétben a weberi bürokratikus szervezet logikájával – valójában nem a posztokhoz, munkakörhöz igazodnak, hanem az azt betöltő személyhez. Ebből, a kiválasztás szempontjából, az következik, hogy lényegében minden posztot be lehet tölteni a közigazgatáson kívülről felvett személlyel. Ennek csak az szabhat gátat, ha a kinevezés különös feltételei között szerepel a közigazgatásban szerzett tapasztalat (senioritás) és pl. a már meglévő alap és/vagy szakvizsga megkövetelése, ami alapvetően csak a közigazgatásban szerzhető meg. Ezek megkövetelése azonban rendkívül ritka. E tekintetben tehát, a magyar közszolgálati rendszer inkább nyitottnak, a beosztáson alapulóknak, semmint karrierrendszerűnek tekinthető.

#### **III.2.3.1. Tartalékállomány**

A megüresedett álláshelyeknek a közszolgálaton belülről történő feltöltésének egy másik, a zárt rendszer szempontjából legalább ennyire lényeges funkciója, hogy a máshol feleslegessé vált köztisztviselőt új pozícióba helyezve lehessen „hasznosítani”. A köztisztviselő ugyanis

nem bocsátható el akkor sem, ha munkaköre megszűnik. A munkáját elvesztett, de köztisztviselői státuszát megőrző köztisztviselő ilyenkor tartalékállományba kerül.<sup>58</sup> A tartalékállomány így egyfajta pufferként szolgál, amelynek bemenete a megszűnt álláshelyekről rekrutálódik és kimenete a megüresedett álláshelyekben ölt testet. A tartalékállomány a két oldal közötti az időbeli, szervezeti és technikai különbségek áthidalására szolgál, valamint arra, hogy megfelelő nyilvántartási-informatikai háttérrel a két oldalt összehozza. Értelemszerűen ezt az adatbázist csak központosítottan lehet kezelni.

A Ktv. eredeti szövegében a tartalékállomány intézménye nem szerepelt. Azt a jogalkotó 1997-ben iktatta törvénybe, s szokatlanul hosszú időt hagyva csak 1998 szeptemberétől léptette hatályba. Ám ekkor is olyan szabályozás keretében, amely **lényegében alkalmatlanná tette funkcióját betöltésére**. A szabályozás szerint ugyanis az üresedéseket csak 15 nap után kell bejelenteni, ha addig nem tudják azt betölteni. A tapasztalat/adatok arra utalnak, hogy az üresedéseket általában nem jelentik be. A bejelentett üresedések esetében, a törvény a köztisztviselő átvételéről szóló döntést a szerv vezetőjének mérlegelésére bízta, amikor explicite így fogalmazott: „a közigazgatási szerv vezetője, a rendelkezésre bocsátott információk alapján mérlegelési jogkörében dönt a tartalékállományba helyezett köztisztviselő alkalmazásáról.” (Ktv 20.A§ (3), korábban: 20.§ (3)) A vezetőnek akkor sem kellett a köztisztviselőt „átvennie” ha a jogviszony megszűnése az adott szerv valamely részlege, vagy funkciója megszűnése miatt következett be, és más területen üresedés jelentkezett.<sup>59</sup>

Egy korábbi empirikus kutatásomban azt találtam, hogy 2004-ben, 1373 főt helyeztek tartalékállományba, és ugyanezen évben 7348 új köztisztviselőt vettek fel. Ugyanezen időszakban a tartalékállományhoz mindösszesen 29 (!) megkeresés érkezett a TARTINFO adatbázis adatai szerint. Ez tehát még korántsem jelenti, hogy ennyi köztisztviselő talált továbbfoglalkoztatást a közszolgálatban. Ha mégis ezt feltételezzük, akkor is azt mondhatjuk, hogy a felmentés előtt állók 2%-a, az új kinevezettek 4%-e köszönheti beosztását a tartalékállomány intézményének.

A tartalékállomány hatékonyabb működtetését szolgálta az, a már a Szetey vonalhoz kapcsolódó szabály, amely előírta, hogy a megüresedéseket főszabályként a tartalékállományból kell feltölteni. Ezt a szabályt azonban jóval későbbi időpontban léptette volna hatályba a jogalkotó, majd a hatályba léptetés időpontját tovább halasztotta, így lényegében soha nem vált hatályossá.

Mindvégig stabil maradt viszont az a szabály, amely szerint a végkielégítésnek csak a felére jogosult az, aki nem veteti fel magát a tartalékállományba.

A köz, s különösen a kormánytisztviselők 2010-ben bevezetett „könnyített eltávolítása” után a tartalékállomány elméletileg is funkcióját veszítette. Mindamellet a jelenlegi Ktv.-ben is találunk egy, a tartalékállománnyal foglalkozó egész fejezetet (20/A.§), amelyben a jogalkotó a Szetey vonal előtti tartalommal egyezően, tehát a vezető szabad mérlegelésére bízva, 11 bekezdésen keresztül, 4700 karakteren szabályoz egy de facto tökéletesen funkciótlan jogintézményt. A Ktjt 10.§ (7) pedig előírja, hogy a kormánytisztviselőt felmenési

---

<sup>58</sup> A zárt rendszerű gyakorlatról lásd Linder 2010: 139-140, a hazai szabályozás értelmezését lásd: Hazafi s.a.: 375-376.

<sup>59</sup> Hazafi (s.a.: 376) arra utal, hogy ennek az is oka lehet, hogy a tartalékállományba tipikusan létszámleépítés miatt kerülnek a köztisztviselők, s ilyenkor a szervek a legrosszabbul teljesítőktől igyekeztek megszabadulni, ami széles körben ismert is volt.

ideje felére tartalékállományba kell helyezni. Ez az idő – a két hónapos általános felmentési időt meghatározó 9.§ (1) szerint tehát – egy hónap.

**Összegezve**, elmondhatjuk, hogy a tartalékállomány soha nem töltötte be valódi, a nemzetközi gyakorlatban általános, és a hazai szabályozásban is deklarált célját. Egy valójában **funkciótlan jogintézményről van szó**. Fenntartása alighanem szintén a szimbolikus jogalkotás kategóriájába tartozik, amelynek lényege a zárt közszolgálat jellemző intézményeinek nevesítése a törvényben, anélkül azonban, hogy a zárt rendszeri funkcióját is betöltené. Jellemző, hogy a zárt rendszerrel elvi alapon szemben álló Szetey vonal tett egyedül kísérletet az intézmény működtetésére, ám a hatályba léptetést hosszú éveken keresztül, úgy sikerült kitolagatni, hogy végül soha nem lépett hatályba.

Különösen abszurdnak tűnik az intézmény **2010 utáni**, az alapvetően az önkormányzati tisztviselőkre vonatkozó Ktv.-ben történő fenntartása, hiszen meglehetősen életszerűtlen, hogy az országban egészen máshol működő önkormányzatnál vállaljon valaki munkát. A két hónapos felmentési idő felére tartalékállományba helyezettnek pedig a fenti feltételek szerint egyszerűen nevetséges. A tartalékállomány, amely általában pozitív intézményként a köztisztviselőt a munkanélküliségtől óvja, a végkielégítéshez kötéssel a magyar rendszerben **a köztisztviselő számára inkább negatív intézménnyé válik**.

### III.2.3.2. A versenyvizsga

A versenyvizsga **a zárt közszolgálati rendszerek legtipikusabb kiválasztási eljárása**, amely – a pályáztatáshoz hasonlóan, de annál teljesebben – egyesíti a toborzás és szelekció funkcióit. A versenyvizsga jellemzőiről mibenlétéről részletesen szól: Linder 2008/a: 177-183, 2010: 130-137. A versenyvizsga megjelenése szintén a Szetey vonalhoz kapcsolódik. A versenyvizsgát a Ktv. 2007. évi módosítása vezette be, ám csak 2009.12.01-től léptett hatályba a közigazgatás egészében. Ez esetben a későbbi hatályba léptetés teljességgel indokoltnak tűnik, sőt még így is feszített ütemezést jelent, hiszen fel kellett állítani a versenyvizsgáztatás teljes rendszerét, és meg kellett várni, hogy viszonylag nagyobb számban legyenek már versenyvizsgát tett személyek.

A korábbi szabályozáshoz képest a versenyvizsga jelentős eltérés volt, hiszen ennek letételéhez kötötték általánosságban a közigazgatási álláshelyek betöltését. A versenyvizsga így **egy előzetes és objektív, a kiválasztásról döntő szerv vezetőjének értékítéletétől mindenképpen független tényező volt**. A szintén Szetey nevéhez köthető kötelező pályáztatás mellett csak ez tekinthető az utóbbi húsz évben a tényleges, objektív szűrőmechanizmusnak a köztisztviselők kiválasztásában.

Előnye volt még a versenyvizsgának, hogy a jelölt előzetes érdeklődését és erőfeszítését kívánta meg. A tapasztalat azt mutatja ugyanis, hogy még egy jogvégzett személy számára is mintegy egyheti intenzív felkészülésre volt szükség ahhoz, hogy viszonylagos bizonyossággal teljesíteni tudja a követelményeket; másoknak ez nyilván még hosszabb időt, ráfordítást jelentett. A versenyvizsga eredmény tehát amellett, hogy utal a jelölt képességeire, egyben azt is bizonyítja, hogy már jelentkezése előtt is, érdemi érdeklődést mutatott a közszolgálati való elhelyezkedésre.

Mind a tananyag, mind a vizsgáztatás módja nagymértékben épített a képességekre és az általános ismeretekre, a tipikusan jogi ismereteket bemagoltató korábbi képzési és vizsgatartalmakkal szemben (Gajdusчек-Hajnal 2003, 2004).

Nem hallgathatjuk el ugyanakkor azt sem, hogy **ez a versenyvizsga nem verseny-vizsga**, amint azt Linder (2008/a: 177-183, 2010: 130-137) több helyütt is hangsúlyozza. A versenyvizsga ugyanis, egy adott, szűkebb szakterület ismeretkörére koncentrált, így eltérő

tartalmú az egyes szakmai csoportok (corps) esetében. Másfelől, és ennél alighanem lényegesebb eltérésként, a versenyvizsgák meghatározó eleme a verseny. A teljesítményt pontszámokkal értékelik és a legmagasabb pontszámot elért személyeknek van csak esélye közszolgálati állás elnyerésére.<sup>60</sup> A versenyvizsga így az objektív kiválasztás domináns eszköze. A listán a legmagasabb pontszámot elért jelölttel kell (!) betölteni a megüresedett állást. Így a különböző szervek a versenylista tetejéről egymás után „fogyasztják el” a jelölteket, mindaddig, amíg újabb versenyvizsgára kerül sor – a francia rendszerben pl. félévente, a magyar öt éves „elévüléssel” (Ktv. 10/C.§ (3)) szemben. A hazai rendszerben ezzel szemben a pontszámok lényegtelenek. Kizárólag az számít, hogy valaki a vizsgát – bármilyen eredménnyel, de – letette-e vagy sem. Hogy ez az elvárás ne jelentsen túlzott problémát, a jogszabály lehetővé teszi a vizsga letételének – lényegében korlátlan számú – ismétlését (Ktv. 10/C.§ (4)).

A versenyvizsga meglétének kötelezettségét a 2010-ben hatalomra jutott kormány azonnal megszüntette (tehát néhány hónappal az után, hogy az általánosan kötelezővé vált). Némileg abszurd helyzetet teremtve viszont megőrizte a versenyvizsga-rendszer működtetésére vonatkozó szabályokat. Amelyeket a jelenlegi szabályozás fényében egyfajta, sajátos hobbiként tehet le az érdeklődő. Állítólag az abszurd szabályozási helyzetnek az a magyarázata, hogy – miután a politikailag indukált személycserék lezajlanak, avagy más, jasszos, ám morális felhangokat is hordozó megfogalmazásban: „a csókosok beültek a tutiba” – a kormányzat a versenyvizsga kötelezettséget vissza kívánja állítani.<sup>61</sup> A versenyvizsga – akár időleges – kiiktatásával legalábbis morálisan megkérdőjeleződött a versenyvizsga, mint garanciális elem léte, hiszen a politikai könnyedén átlépett ezen a feltételen, amikor hatalmi érdekei azt így diktálták.

E „malórtól” eltekintve is a versenyvizsga értékelése ambivalens. Egyfelől ismét azt látjuk, hogy egy a zárt rendszerben karakteres jogintézmény **nevében átvételre kerül, ám funkcióját tekintve alig emlékeztet eredeti tartalmára.** A hazai közszolgálati rendszert jól jellemzi, hogy **még ebben a csökevényes formában is az egyik legkomolyabban vehető szűrőfeltétel,** illetve más értelmezésben eljárási korlát. Ezt kérdőjelezi meg némiképp az a tapasztalat, hogy **a politikai szándék ezt bármikor felfüggesztheti.**

A versenyvizsgához is kapcsolódik a **toborzási adatbázis,** amelynek lényege az olyan jelentkezők nyilvántartása, akik közszolgálati állást kívánnak elnyerni. Ez lényegében hasonló a magánszférában alkalmazott eljáráshoz, amelynek során az érdeklődőket a HR egység nyilvántartásba veszi. A szabályozás jelentős része az adtavédelmi kérdésekre koncentrált. Ezen intézmény tényleges működéséről és hatásáról nincs információnk, gyaníthatóan azonban a tartalékállományhoz hasonlóan gyenge határfokú. Az általunk vizsgált problematika szempontjából, legalábbis a jelenlegi szabályozás mellett relevanciával alig bír<sup>62</sup>, ezért további elemzésétől eltekintünk.

### **III.2.4. Próbaidő - gyakornoki rendszer**

---

<sup>60</sup> A versenyvizsgára a jelöltek nem ritkán egy teljes évig készülnek.

<sup>61</sup> Erre utalt Kiss Norbert kormánybiztos a 2011. március 24-én, a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencián tartott előadásában.

<sup>62</sup> Relevanciával különösen akkor bírna, ha – és ez magyarázza, hogy e pontban tárgyaljuk – a versenyvizsga kötelező lenne, és ennek nyilvántartására (is) szolgálna az adatbázis. Ez esetben ugyanis az adatbázis tartalmazza az elvileg szóba jöhető jelölteket.

A próbaidő, mint arra a II. részben utaltunk bizonyos értelemben a kiválasztás utolsó állomásának tekinthető. Még a legjobb kiválasztási eljárás sem képes annak pontos előre jelzésére, hogy miként fog viselkedni a köztisztviselő munkahelyén. A próbaidő során ez nagy valószínűséggel kiderül. A próbaidő alatt még „a közszolgálati jogviszonyt bármelyik fél indokolás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti” (Ktv. 11/B.§ (3)). Elgondolkodtató, hogy ez a jogintézmény a törvény eredeti szövegében nem kapott helyet és csak az 1997. évi módosítás során került be önálló paragrafusként a szabályozásba. Az is jellemző, hogy hosszabb ideig a próbaidő csak lehetőségként jelent meg, amely alól a vezetői kinevezéseket a jogszabály kiemelni rendelte. Szintén a Szetey vonalhoz köthető a próbaidő kötelező kikötése, amely alól most már a vezetői kinevezések sem kerültek általánosan kivételre.

A próbaidőnek illetően, néhány rövid bekezdésben történő **meglehetősen laza szabályozása**, sőt a kezdeti időszakban annak hiánya, majd opcionális alkalmazása arra utal, hogy a próbaidőnek nincs igazán jelentősége. Ennek két oka lehet. Ez egyik, hogy nem működik a próbaidő tényleges szelekciós mechanizmusként, amikor a kiválasztást végző és/vagy a vezető intenzíven figyeli a felvett tevékenységét, és nem megfelelő magatartás vagy teljesítmény esetén eltávolítja őt. Megjegyezzük, mindegyre a maximálisan **6 hónap próbaidő önmagában sem igen elégséges**. A legtöbb zárt közszolgálati rendszerben a próbaidő jóval hosszabb, pl. két év (Linder 2010: 147), ami lehetővé teszi, hogy pl. a lusta vagy összeférhetetlen tisztviselőről kiderüljenek ezek a tulajdonságok, amelyeket pl. három hónapig még meglehetősen jól lehet leplezni.

A **gyakornoki idő** funkciója a II. rész elején említett munkába állás elősegítése, az érintett felkészítése feladatai ellátására, a közszolgálati munka sajátosságainak elsajátítása. Ennek megfelelően a specialisták a közigazgatás általános jellemzőivel, a generalisták az adott feladat sajátosságaival ismerkednek. (Gajduschek 2005) Ebben a szakaszban tehát általában keveredik a munkavégzés és tanulás. A magyar közszolgálati rendszerben a gyakornoki idő az első évet takarja, ezután sorolják megfelelő fokozatba a köztisztviselőt. A törvény megalkotása óta számos kísérlet történt arra, hogy a gyakornoki rendszert értelmes tartalommal töltsék ki, s lehetőleg egységes módon működtessék. E kísérletek lényegében kudarcba fulladtak. Elmondhatjuk, hogy értelmes, a nemzetközi gyakorlatnak megfelelő gyakornoki rendszer Magyarországon nem működik. Bizonyos értelemben, bár meglehetősen erőltetetten az alapvizsgát felfoghatjuk úgy, mint amely a gyakornoki időszakot zárta. Az alapvizsgát azonban a versenyvizsgát bevezető szabályozás fokozatosan kivezetni rendelte. Mivel azonban a versenyvizsgát is megszüntették, most nincsen egyetlen olyan vizsga sem, amely a köztisztviselőt a közigazgatásban általában szükségesnek tekintett ismeretekkel felvértezné.

Szemponctunkból az érdemel még kiemelés, hogy a próbaidő a gyakornoki rendszer letelte előtt legalább fél évvel véget ér. Ez azt jelenti, hogy a köztisztviselő „normál” munkahelyi körülmények közötti, „normál” munkavégzésének kipróbálására szolgáló próbaidő olyan időszakra esik, amely során a köztisztviselő még nem „normál” munkáját végzi. Ez az alapvető probléma csak azért nem okoz gyakorlati nehézséget, mert mint láttuk sem a próbaidő nem próbaidő, sem a gyakornoki idő nem gyakornoki idő. **Az intézményi elnevezések ezúttal is más tartalmat hordoznak**, mint amit „normálisan” várnánk.

### **III.2.5. Részleteiben nem tárgyalt jogintézmények**

A közszolgálatot alapvetően jogi aspektusból vizsgáló művek (pl. György 1998) a fenti kérdéseket általában a „Közigazgatási jogviszony létrejötte” témakörön belül tárgyalják. Ebben a kontextusban természetesen számos más jogintézmény is részletes bemutatásra kerül. Ilyen mindenekelőtt a kinevezési dokumentum, ami kétségtelenül a közszolgálati jogviszonyt

rögzítő legfontosabb okirat, ilyenként jogviták középpontjában is gyakran állhat. A kinevezésre vonatkozó szabályok többször változtak, egyebek mellett kötelezővé téve az írásbeli rögzítést és pontosan meghatározva a tartalmi elemeket is. E kérdések azonban szempontunkból nagyobb jelentőséggel nem bírnak.

További jelentős elem az eskü. Az eskü kapcsán utaltunk arra, hogy a minisztériumok ún. szakmai vezetői nem a köztisztviselői esküt teszik le, ezzel is jelezve, hogy itt jelentős mértékben politikai posztokról van szó. Az eskü kapcsán az Istenre való utalás kérdése váltott ki komolyabb vitákat még 2001-ben.

### **III.2.6. Kiválasztás az empirikus adatok tükrében**

A kiválasztás kérdése kifejezetten olyan, amelyben az empiria segítségével nemcsak a működési folyamatokat vizsgálhatjuk, hanem a folyamatok hatásait is. Azt tehát, hogy mi a kiválasztás sajátos rendjének, a közigazgatás személyi összetételében manifesztálódó következménye.

#### **III.2.6.1. Kiválasztás a kérőívek tükrében**

A kiválasztással kapcsolatban alapvetően két, a bevezetőben már ismertetett adatforrásra fogunk támaszkodni. Egyfelől a köztisztviselők 2005-ös kérdőíves felmérésre, másfelől a közigazgatási HR (személyzeti) vezetők körében 2007-ben végzett felmérésre. Előbbivel kapcsolatban ismét hangsúlyozzuk, hogy a köztisztviselőkben erős a „megfelelési kényszer”, igyekeznek kerülni a negatív válaszokat. A HR vezetők pedig – lévén, hogy gyakran a szerv első számú vezetőjéről van szó – a pozícióból fakadóan sajátos szemszögből látják az egyes kérdéseket, gyakran igyekeznek ’jobb’-nak (bármit jelentsen is ez) bemutatni a HR tevékenységet, mint amilyen az valójában. Ez utóbbi adatfelvétel kapcsán hangsúlyozzuk, hogy az adatok szervezeti arányok szerint reprezentatívak: így pl. a kis, összességében kevés köztisztviselőt foglalkoztató önkormányzati hivatalok nagy számban vannak jelen a mintában. Az adatok nem reflektálnak a Szetey vonal változtatásaira, s főleg nem a 2010-es eseményekre.

#### *Toborzás*

A HR vezetőket elsőként arról kérdeztük, hogy **milyen módszerrel** kerestek új embert a megüresedett köztisztviselői státusok betöltésére. A válaszok százalékos megoszlását mutatja be a 4. táblázat.

#### **4. Táblázat A toborzás módszerei a HR vezetők válaszai alapján**

Alkalmazás gyakorisága: <sup>63</sup>	Tipikus	Olykor	Soha
Nyílt pályáztatás	29%	22%	26%
Személyes kapcsolatokra támaszkodva	24%	34%	19%
Egyéb módszerrel	8%	11%	48%

<sup>63</sup> A 100%-hoz hiányzó adatok abból adódnak, hogy a kérdés „az utóbbi két év”-re vonatkozott, és számos szervnél ez alatt az idő alatt nem vettek fel új köztisztviselőt.

A táblázatból is látszik, hogy a személyes kapcsolatokra alapozott toborzás tipikusabb, bár azt nem szívesen vállalják fel a HR vezetők. A szervtípusok közötti eltéréseket vizsgálva rendkívül meglepő, hogy a nyílt pályáztatás sokkal tipikusabb az önkormányzatok körében (56%), mint az államigazgatási szférában, ahol ez az arány csak 15%. A szervezeti nagyság szerint felfelé haladva nő a pályáztatás és csökken a személyes kapcsolatok szerepe.

A toborzáshoz kapcsolódó kérdésekben a köztisztviselőket megkérdeztük arról, hogy – annak idején – miként kerültek az adott közigazgatási szervhez. A válaszok megoszlását az 5. táblázat tartalmazza.

#### 5. Táblázat Milyen módon értesült a köztisztviselő az álláshely megüresedéséről

	Arány
Álláshirdetés révén	17%
Személyes ismeretség révén, ebből:	45%
- baráti, rokoni, egyéb ismeretség	22%
- korábbi munkájához kapcsolódóan értesült az üresedésről	29%
Spontán jelentkezéssel (elküldte az önéletrajzát)	15%
Átszervezéssel, áthelyezéssel	16%
Egyéb módon	7%

A táblázat világossá teszi, amit a HR vezetők válasza alapján még csak hipotézisként fogalmazhattunk meg: a toborzás tipikus módja a személyes kapcsolatok felhasználása. A közigazgatásba kívülről, formális csatornákon keresztül (ha most ilyenek fogadjuk el a 'spontán jelentkezést' is) az összes köztisztviselőnek csak mintegy harmada került a közigazgatásba, míg mintegy fele kifejezetten informális mechanizmusokra támaszkodva. A toborzásnak ez a módja ellentmond annak az alkotmányos elvnek, hogy mindenkinek egyenlő joga van a köz ügyeinek intézésében való részvételre, praktikusán pedig nyilvánvalóan szűkíti a jelentkezők körét. Elképzelhető ugyanakkor, hogy a toborzásnak ez a módszere valamiképpen azokra az állapotokra reflektál, amikor hivatalos csatornákon nem lehet megbízható információt szerezni egyfelől a jelentkezőkről, másfelől az állásokról (mert hivatalosan ilyen nem adható/kérhető, vagy, mert hivatalosan valószínűleg nem valós, kritikátlan információt kapnánk). Ilyen körülmények között a személyes kapcsolatokra alapozott toborzás akár racionális is lehet. (Lőrincz 2005: 289-295) Azt az adatok azt valószínűsítik, hogy a személyes kapcsolatoknak döntő szerepe van a szelekcióban is.

#### *Szelekció*

A HR vezetőket elsőként arról kérdeztük, hogy milyen szelekciós **módszereket** alkalmaznak a kiválasztásban. A válaszok megoszlását a 6. táblázat mutatja be.

6. Táblázat A szelekciós módszerek alkalmazásának gyakorisága a HR vezetők szerint<sup>64</sup>

	Tipikusan	Olykor	Soha
Korábban ismerték a jelentkezőt	21%	30%	23%
Személyes elbeszélgetés, interjú	53%	15%	7%
Versenyvizsga (azonos feladatok megoldatása valamennyi jelentkezővel)	3%	8%	63%
Ún. referencia alapján a korábbi munkáltatótól	7%	21%	47%
Egyéb módszer	3%	7%	59%

A táblázatból világosan látszik, hogy a szelekció személyes kapcsolatokra és benyomásokra építő módszerei dominálnak. Ezzel szemben a leginkább strukturált, a szubjektivitást a lehető legnagyobb mértékben kiküszöbölő módszert egyáltalán nem alkalmazzák. E gyakorlat csak tükrözi a jogi szabályozásban foglaltakat.

A kilencvenes években egyszerűen nem volt kellő számú jelentkező, ami kifinomultabb szelekciós mechanizmust indokolt volna. Az adatfelvétel időpontjában azonban egy-egy állásra már számos jelentkező akad. A „személyes elbeszélgetésre” és korábbi ismeretségre alapozott kiválasztási rend tehát ma már nem kényszer; más okok állnak háttérben. Az adatok leginkább a klasszikus zsákmányrendszer kiválasztási módszerét tükrözik.

Az önkormányzatok és az államigazgatási szervek között a kiválasztás módszereit tekintve általában nem találtunk karakteres (szignifikáns) különbségeket. A szervezeti nagyság növekedésével – némileg meglepő módon – folyamatosan és határozottan nő a személyes ismeretség és a referenciák szerepe, csökken a személyes elbeszélgetés fontossága, ám a versenyvizsga alkalmazásában nincs tendenciaszerű összefüggés. Tehát azokban a nagyobb szervezetekben, ahol a kapacitás, a szakértelem nem jelentene problémát, sem alkalmazzák intenzívebben ezeket a módszereket.

A kiválasztással kapcsolatban nem csak az alkalmazott módszerről, hanem a vizsgált **ismeretekről és képességekről** is kérdeztük a HR vezetőket, amikor arra kértük őket, hogy öt előre meghatározott tényezőt rangsoroljanak azoknak a kiválasztásban játszott fontossága szerint. Az így kapott átlagos rangsorszámokat, fontossági sorrendben mutatja be a 7. táblázat. A rangsorolás logikája miatt (a legfontosabb az 1.) a legkisebb szám jelenti a legfontosabb tényezőt, és aztán a növekvő számok csökkenő fontosságra utalnak.

---

<sup>64</sup> A 100%-hoz hiányzó adatok abból adódnak, hogy a kérdés „az utóbbi két év”-re vonatkozott, és számos szervnél ez alatt az idő alatt nem vettek fel új köztisztviselőt. A „versenyvizsga” a kérőívben még a versenyztetéses, objektív képességfelmérésre utalt, nem pedig a később megvalósított, általánosan kötelezővé tett, de a verseny elemét nélkülöző vizsgára.



## 7. Táblázat A kiválasztás során figyelembe vett tényezők – a HR vezetők beszámolója alapján

	Átlagos rangsorszám
Képzettség (iskolai végzettség)	2,15
Közigazgatásban megszerzett gyakorlat	2,35
Személyes rátermettség	2,73
Szakmai tapasztalat (az adott területen, akár magánszférában is)	3,92
Speciális készségek (pl. számítógépes, vagy nyelvismeret)	3,95

Ha figyelembe vesszük a kiválasztás során alkalmazott szelekciós szempontokat, akkor a fentiekben megfogalmazott állítást több ponton is finomítanunk kell. Az iskolai végzettség meghatározó szerepe, különösen jelentős a **német-porosz hatás** alatt álló közigazgatási rendszerekben, amelybe Magyarország immár évszázadok óta folyamatosan beletartozik. Adataink is ezt támasztják alá. Ez, az egyébként a weberi bürokráciamodelben is megjelenő szelekciós szempont részben magyarázza, hogy miért van kisebb jelentősége az – elsősorban a francia közszolgálati modellt jellemző – versenyvizsgáknak.

Mind a képzettség, mind a második helyre rangsorolt, a közigazgatásban töltött idővel azonosítható 'közigazgatási tapasztalat' lényegében dokumentumok alapján meghatározható, igazolható. Egyben ugyanakkor abszolút objektív szelekciós szempontok. Ha ezek valóban jelentős szelekciós tényezőkként működnek, akkor az nagyban magyarázza, hogy a továbbiakban a szelekciós mechanizmus objektivitása kevésbé lényeges. A személyes informálódás, és beszélgetés indokoltságát támaszthatja alá az is, hogy a harmadik helyre rangsorolt 'személyes rátermettség' alighanem ezekkel a módszerekkel határozható meg a legjobban.

A HR vezetők beszámolója szerint a szervek 75%-a **próbaidót** köt ki, „minden olyan esetben, amikor az jogszabályilag lehetséges”. Nem zárható ki azonban, és a tapasztalatok mintha ezt a hipotézist támasztanák alá, hogy itt a kérdés „jogszabály”-ra való hivatkozása különösen erőteljesen aktiválta a „megfelelési kényszert”. Magyarán, gyaníthatóan kisebb arányban történik meg a próbaidő kikötése, mint azt adataink sugallják. A szervek méretének csökkenésével nő a próbaidő kikötők aránya (a legkisebbek esetében ez 95%). Önkormányzatok és államigazgatási szervek között nincs lényegi különbség.

**Összegezve: a kiválasztás mindkét elemében meghatározó szerepet játszanak a személyes kapcsolatok.** Ez a módszer eltér az általában zárt rendszerrel összekapcsolt módszerektől, és leginkább a zsákmányrendszert, szélsőséges értelemben a nepotizmust idézi. Ugyanakkor egyes tényezők magyarázhatják a szubjektív-személyes elem hangsúlyozott jelenlétét. Hogy mennyire meghatározóak ezek a tényezők, s mennyire a zsákmányrendszer kultúrájának érvényesüléséről van szó, az további vizsgálatot igényelne.

**Az „adatok üzenete”** az lehet, hogy a magyar közigazgatásban a kiválasztásban döntő szerepe van a felsőfokú, „papírral igazolt” képzettségnek, ugyanakkor hiányzik az objektív kiválasztásra való törekvés és ennek gyakorlata; a személyes kapcsolatok, ismeretség dominál. Az utóbbi két év történéseit, különösen az jogi korlátok felszámolását figyelembe ez a tendencia nyilván inkább erősödött, mint gyengült.

### III.2.6.2. A kiválasztás hatása: a közigazgatás személyi összetétele

Az alábbiakban egy elemzésem (Gajduschek 2010/a)<sup>65</sup> eredményeit összegzem, amely azt vizsgálta, hogy mennyiben tekinthető adekvátnak a személyi állomány összetétele a közigazgatás előtt álló feladatokhoz viszonyítva. **Amennyiben ugyanis nem illeszkedik a személyi állomány összetétele a közigazgatási feladatokhoz, az arra utalhat, hogy a kiválasztás rendszere nem megfelelő.**

Ez az állítás persze csak erős korlátokkal érvényes. Nyilvánvaló, hogy a közszolgálat más alrendszerei is felelősek a személyi állomány összetételéért. Ha a bérek alacsonyok sokan elhagyják a közigazgatást a jobban fizetett állásokért a piaci szektorban. Ha az előmenetel korlátozott az hasonló eredménnyel járhat, s mindez gyakran a legjobb munkaerőt sújtja. A sort még hosszan folytathatnánk. Ennél is lényegesebb azonban a közigazgatás relatív munkaerő-piaci helyzete. Amikor egyes szektorokat, vagy a gazdaság egészét válság sújtja a közigazgatási állások felértékelődnek, ellenkező folyamatok viszont az értékes munkaerő eláramlásával járnak. Összességében a munkaerő-piaci környezet, illetve abban a közszolgálat relatív helyzete legalább annyira meghatározó, mint maga a közszolgálati rendszer. Mindezeket szem előtt kell tartanunk az elemzés során. Mégis lehetnek olyan éles diszkrpanciák a közigazgatás előtt álló feladatok jellege és az annak megvalósítására vállalkozó személyzet összetétele között, amelyek a kiválasztás nem megfelelő voltára utalnak. Az alábbiakban ezeket a jeleket vizsgálom, elsősorban a KÖZIGTAD adatbázis adataira támaszkodva.

#### *Nemek szerinti megoszlás*

Magyarországon hosszabb ideje **a nők aránya a teljes köztisztviselői létszám mintegy háromnegyedét teszi ki.** (2005-ben 73%). A nők a hetvenes években kerültek túlsúlyba a magyar közigazgatásban. 1961-ben az összes köztisztviselő 37%-a, a vezetők 12%-a volt nő. Ez az arány 1967-re 45%, illetve 14%-ra emelkedett. (KSH 1969 p 14.) Az 1975-ös adatok szerint (Lökkös 1980) a nők aránya a teljes közigazgatásban már 50% körül mozgott.

A nők aránya nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedően magas. Ezt több külföldi szerző is hangsúlyozza, így pl.: Bossaert-Demmke (2003: 33) és Verheijen (1999: 333) is. Az OECD PUMA (2002, Table 9) tanulmányában tizenhét országot vet össze, s ezek közül csak Írországból és Svédországból magasabb a nők aránya, mint Magyarországon.

A nemzetközi szakirodalomban a nők aránya széles körben tárgyalt téma. Az elemzések – gyakran feminista indíttatásból – a nők magasabb arányát pozitívnak tekintik, mivel ez a közösségi döntésekben nagyobb szerepet biztosít a nőknek, illetve arra utal, hogy a közigazgatásban nem érvényesül a nőkkel szembeni negatív diszkrimináció. Egy másik, a magyar szakirodalomban dominánsabbnak – s a számarányok fényében talán realistábbnak – tekinthető nézet szerint a nők magas aránya az adott professzió viszonylagosan alacsony társadalmi presztízsére, illetve rosszabb munkaerő-piaci pozíciójára utalhat, s a közigazgatásban is alighanem erről van szó. (Vági 1988, Lőrincz 2007 pp. 270-271) Lőrincz arra is utal, hogy a nők magas aránya praktikus problémákat is felvet, hiszen a gyermekszülés, majd gyermekgondozás miatt elsősorban a nők esnek ki a munkából. Ezek olyan tényezők, amelyeket a magánszféra kevésbé tolerál. Közismert, hogy a vállalatoknál gyakran kerülnek a

---

<sup>65</sup> A részletesebb elemzések, érvelések e dolgozatban találhatóak tehát meg. Ez különösen akkor lényeges, ha az alábbiakban az olvasó nem érezné kellően meggyőzőnek az indoklást, ott ugyanis részletesebb kifejtést talál. Ugyanakkor a bemutatandó összegzés lehetőséget ad a közigazgatás személyi állományának összetételére vonatkozó fontosabb mutatók nemzetközi és történelmi összehasonlításban való elemzésére is.

nők, különösen a szülőképes korú nők, illetve gyermekes anyák alkalmazását, mivel ők nagyobb valószínűséggel maradnak ki a munkából, munkavégzésük folyamatossága bizonytalanabb.

Összességében a nők kiugróan magas aránya a közigazgatásban a munkaerő összetételét tekintve – politikailag korrekten fogalmazva – **nem tekinthető feltétlenül előnyösnek**. Tekintve, hogy általában a foglalkoztatottakon belül a nők mintegy 46%-ban vannak jelen, feltételezhetjük, hogy a piaci szférában arányuk jóval kisebb, mint a közzszolgálatban, ami ebben az értelemben a közigazgatás személyi állományának egyfajta „gyengességét” jelzi.

#### *Kor szerinti összetétel*

A magyar köztisztviselők átlagos életkora 2006-ban 43 év volt. (ÁROP 2007: 17). Ez érzékelhetően magasabb, mint az 1967-es adat, ami 39-40 év között mozgott – igaz, azt, a fiatal átlagéletkorú „ügyellátók” nagy száma erőteljesen befolyásolta. (KSH 1969 p. 16)

A legtöbben (pl. Dudás-Hazafi 2005, ÁROP: 17) a korösszetétel kapcsán azt jelzik problémaként, hogy a korfa sajátos U alakot mutat. Éppen a középgeneráció hiányzik a közigazgatásból. Ez a középgeneráció különösen fontos szerepet játszhat a szervezet életében. György (1998: 131) arra utal, hogy – nagy általánosságban – a nagyon fiatal tisztviselő esetében még nem halmozódik fel elég tapasztalat, és talán a szükséges higgadság, megfontoltság, türelem sem alakul ki, míg a nyugdíj előtt állók már nem szívesen vállalnak kockázatot, kerülnek a döntéseket és konfliktusokat.

A korösszetételre vonatkozó adatokat mutatja be az 8. táblázat.<sup>66</sup>

#### **8. táblázat A köztisztviselők korcsoportonkénti aránya egyes országokban és Magyarországon**

<b>Ország</b>	Magyar 1992	<b>Magyar 2001</b>	Német 1999	Francia 2000	Japán 2001	Holland 2000	Svéd 2001
<b>Központi közigazgatás</b>							
<b>-19</b>	0,9	<b>0,1</b>	3,5	0,1		0,7	0,1
<b>20-29</b>	14,4	<b>14,9</b>	25,1	16,7		15,0	9,7
<b>30-39</b>	26,9	<b>20,6</b>	24,6	26,7		23,0	23,2
<b>40-49</b>	37,4	<b>29,4</b>	23,1	32,3		34,0	26,2
<b>50-59</b>	19,0	<b>30,2</b>	18,9	22,7		25,0	33,7
<b>60-</b>	1,3	<b>4,9</b>	4,8	1,5		2,3	7,2
<b>Teljes közzszolgálat</b>							

<sup>66</sup> Hazafi (s.a.: 392) jóval frissebb, 2009-es adatokat közöl, ám ezek nem teszik lehetővé a nemzetközi összehasonlítást. Hazafi adatai azt jelzik, hogy a probléma időközben inkább erősödött. Az okot Hazafi az Európára általában jellemző elöregedésben látja. Ez azonban nem magyarázza a középgeneráció hiányát és a nyugdíjközeli nemzetközileg is kiugró arányát.

-19	1,3	<b>0,1</b>	2,2	2,1	0,2	0,6	
20-29	16,8	<b>13,6</b>	11,9	19,8	15,5	13,3	
30-39	31,0	<b>22,8</b>	25,3	25,9	25,5	24,2	
40-49	33,3	<b>34,5</b>	29,9	30,0	32,4	34,2	
50-59	16,9	<b>26,0</b>	25,0	20,6	26,2	25,5	
60-	0,7	<b>3,0</b>	5,7	1,6	0,2	2,2	

Készítette a szerző az OECD PUMA 2002 Table 6. (pp.16-17) adataiból. A közszoigálat általában szélesebb kört foglal magában, mint a magyar köztisztviselői körnek megfelelő személyi állomány.

Először a magyar közszoigálaton belüli időbeli változást vizsgálva azt látjuk, hogy 1992 és 2001 között a korstruktúra jelentősen átalakult; a fiatalok és a középkorúak arányának drasztikus csökkenése mellett jelentősen megnőtt a nyugdíjkorhatárhoz közelítők aránya. Ez különösen a „központi közigazgatás” kategóriában érzékelhető jól. Nemzetközi összehasonlításban a középgeneráció létszamaránya valamivel alatta marad a fejlett országok átlagának, ám az eltérés nem kiugró. Ugyanakkor az 50 év felettek, vagyis a nyugdíjhoz közeledők arányát tekintve Magyarország 17 másik ország között a második legmagasabb adatot produkálja. A nemzetközi összehasonlítás tehát a középgeneráció viszonylag alacsonyabb, de különösen **a nyugdíj előtt állók rendkívül magas arányát tekinthetjük anomáliának.**<sup>67</sup>

Közismert ugyanakkor, hogy a magánszféra elsősorban a fiatalabb, illetve a középgenerációt keresi a munkaerő-piacon, s a lakosság korstruktúrájából eleve adódik, hogy ezek a generációk alkotják a vállalati dolgozók többségét, vagyis itt is határozott kontraszt érzékelhető magán és közszoigálati személyi állománya között, utóbbi rovására.

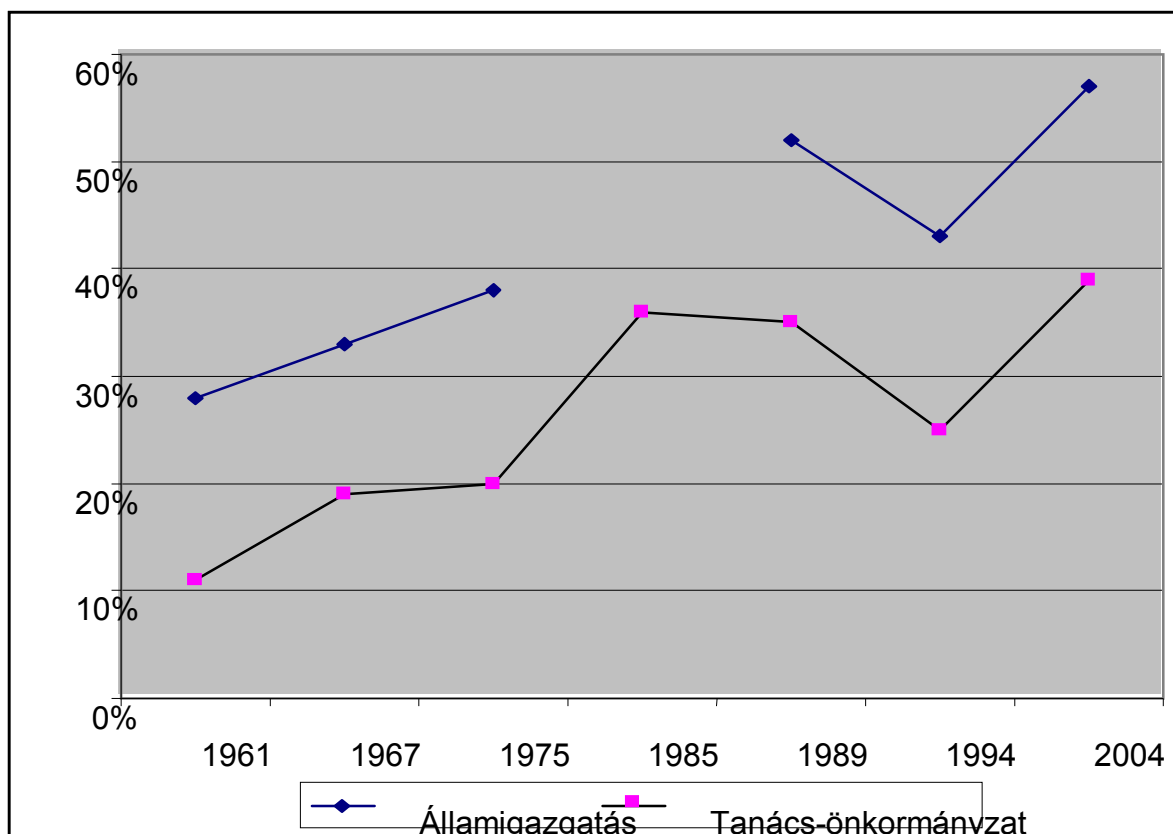
#### *A képzettség adatai*

Az iskolai végzettség történeti alakulását az 4. ábra összegzi.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Paradoxonnak tűnhet, hogy éppen az ún. karrierrendszerű közszoigálat esetében biztosított a viszonylag kiegyensúlyozott korfa, és a fiatalabb generáció magasabb aránya. Az ilyen rendszerben a „seniorok” viszonylag alacsonyabb aránya, éppen a szenioritás elve érvényesülésének tudható be. Mivel ugyanis az előmenetel a közszoigálatban töltött időn alapul, a zárt rendszerű közszoigálatba fiatalon érdemes belépni. Ennek megfelelően az egyes korcsoportok aránya kiegyensúlyozottabb.

<sup>68</sup> A táblázatot számos forrásból állítottuk össze. Ezeket részletesen bemutatja: Gajduscek 2008:140-142

4. ábra A felsőfokú végzettséggel rendelkezők arányának változása



A grafikon jól mutatja a folyamatokat, amelyeket összességében az iskolai végzettség szintjének határozott emelkedése jellemez. A hatvanas évektől kezdve, az ötvenes évek rendkívül képzetlen kádereit részben lecserélik, részben esti és levelező képzésen képzik tovább. Mivel képzettségüket már a munka során szerezték meg, feltételezhető, hogy az tartalmában igazodott a munkakör szükségleteihez.<sup>69</sup> A rendszerváltás során azonban a javuló tendencia határozottan megtört, a kvalifikált szakemberek száma drámaian csökkent. A csökkenésben minden bizonnyal szerepet játszott a rendszerváltáshoz kapcsolódó hangulat (politikai tisztogatás légköre) és helyzet. Legalább ekkora lehetett azonban az újonnan létrejövő piaci szféra elszívó hatása. Ekkor nyílt meg pl. az ügyvédi pálya. Egy jogász, de egy közgazdász vagy informatikus is könnyen tízszer annyit kereshetett egy vállalkozás alkalmazottjaként, mint a közigazgatásban hasonló pozícióban.

A közszféra így ismét vesztes maradt a magánszférával szemben a munkavállalókért folytatott versenyben. Különösen a feladatok által igényelt és a tényleges összetétel közötti kiáltó különbség szúr szemet. Úgy gondolkozhatunk, hogy a rendszerváltás egy simoni értelemben vett „strukturálatlan feladat”. (Simon 1980) Olyan feladat, amelyben a közigazgatás teljes gépezetét radikálisan át kell alakítani. Ugyanakkor a közigazgatásnak meghatározó szerepe volt az ország (a társadalom és gazdaság működés módjának) átalakításának menedzselésében is. (Pl. privatizáció lebonyolítása, új, demokratikus intézmények létrehozatala, az ezekkel kapcsolatos igazgatási feladatok, stb.). Ha valami, akkor ez különleges képességeket és magas fokú képzettséget igénylő feladat. Ám a magyar

<sup>69</sup> Bár nem volt jelentéktelen a „marxista egyetem” aránya sem.

közigazgatás képzettségi szintje éppen ekkor zuhant vissza mintegy két évtizeddel korábbi szintre.

Úgy spekulálhatnánk tovább, hogy a „nagy átalakítás” után, fokozatosan kialakulnak, bejáratódnak az új mechanizmusok, amelyek már inkább ún. strukturált, ha úgy tetszik rutinizált feladatokat jelentenek, egyfajta betanított szellemi munkát, amelyhez már a középfokú végzettség is elegendő. Ám a magyar közigazgatásban éppen ebben az időszakban kezd el előbb lassabban, majd az ezredforduló után robbanásszerűen növekedni a felsőfokú végzettségűek aránya. 2004-re már az összes köztisztviselő több mint fele rendelkezett diplomával.

Magyarországon az iskolai végzettséget, azon belül is elsősorban a felsőfokú végzettségűek arányát a szakirodalom hosszú évtizedek óta a személyi állomány képzettségi-alkalmassági szintje meghatározó indikátorának tekinti. Utaltunk arra is, hogy a magyar közigazgatás leginkább a német igazgatási minta befolyásolta (Hajnal 2003), s ebben a kultúrában az iskolai végzettségnek, diplomának meghatározó szerepe van. Az angolszász szemlélet által dominált nemzetközi szakirodalomban viszont jóval kisebb jelentőséget tulajdonítanak a diplomának, Semmiképpen sem tekintik ezt a tényt önmagában a köztisztviselői felkészültség megfelelő, vagy akár csak jól alkalmazható indikátorának.

Az ideális megoldás természetesen éppen az, ha a képzettség szintje a feladat jellemzőihez igazodik. A magánszférában idegenkednek attól, hogy felsőfokú végzettségű személyt foglalkoztassanak olyan poszton, amelyet egy középfokú végzettségű is el tudna látni. Ennek oka egyfelől a magasabb képzettség miatt fizetendő magasabb bér, ami ez esetben nyilvánvaló pazarlás. De a „túlképzettség”<sup>70</sup> (overqualification) akkor is probléma lenne, ha nem kellene többet fizetni. A túlképzett munkavállalót ugyanis frusztrálja a túlságosan egyszerű, esetleg monoton, de valódi kihívást számára semmiképpen nem jelentő munka. Ez aztán rontja a munkahelyi légkört, a munkamorált, és végső soron a termelékenység csökkenéséhez vezethet.

A magyar közszolgálati rendszerben – az illetményeket és karrierlehetőségeket is jórészt meghatározó – bértábla az érdemi ügyintézőket két nagy csoportra osztja: a középfokú és a felsőfokú végzettségűekre. Ám ez a felosztás nem a munkakörökre reflektál, miként az a nemzetközi gyakorlatban megszokott és a normális szervezeti logika alapján is elvárható, hanem a köztisztviselő személyéhez kötődik. A problémáról a besorolásban való előmenetel kapcsán még részletesen szólunk. Ott utalunk az elvileg részletes munkaköri képzettségi előírásokat meghatározó 9/1995 kormányrendelet jellemző vonásaira. Itt e rendelet kapcsán azt emeljük ki, hogy:

- A közigazgatási állások túlnyomó részét a jogszabály szerint felső- és középfokú végzettséggel egyaránt be lehet tölteni. Jogi kötelezés tehát önmagában bizonyosan nem indokolja a felsőfokú végzettségűek ilyen nagy arányát.
- A kormányrendelet és más, a képesítést meghatározó jogi rendelkezések nem változtak jelentősen az utóbbi másfél évtizedben, így a képesítési összetételben lezajlott meglehetősen karakteres változás nem indokolható a jogszabályi változásokkal.
- Ugyanakkor a jogalkotót is érzékelhetően jellemzi a felsőfokú végzettség preferálása, lényegében minden egyéb szempontot, különösen pedig az ésszerűség, takarékoság, racionalitás szempontjait félretéve. Ellenkező esetben nehezen hihető ugyanis, hogy a

---

<sup>70</sup> A fogalommal a közigazgatás-tudományban először Olajos 1980 elemzésében találkoztam, azóta szinte egyáltalán nem.

közigazgatásban csak egyetlen olyan érdemi munkakört lehet definiálni, amelyekhez csak középfokú végzettséget kel megkövetelni.<sup>71</sup>

Érdemes utalni arra, hogy az önkormányzatoknál jóval kisebb a diplomások aránya. Ennek több oka is lehet. Így pl. talán kisebb a kínálat: községekben nehéz diplomást találni. De talán az is állhat az adat mögött, hogy az önkormányzatok viszonylag kisebb mérete, a közvetlenebb belső és külső kontroll nagyobb mértékben ösztönöz ésszerű humán erőforrás gazdálkodásra, mint a központi közigazgatásban, ahol a sok tízezer közalkalmazott között nem tűnik fel néhány fölösleges ember, hát még néhány fölösleges diploma.

Kézenfekvő, hogy a diplomások hazai arányát más országok hasonló adataival vessük össze. Sajnos azonban erre nézve viszonylag kevés adatot találunk. Az OECD (2002) egyébként igen informatív anyagi például egyáltalán nem tartalmaznak a képzettségre vonatkozó adatokat, s nem tartalmaz ilyet a legtöbb összehasonlító munka sem. Végül a Bekke – Meer (2000) szerzőpáros nyugat-európai közszolgálatokat bemutató kötetének néhány országtanulmányában sikerült elszórtan adatokra bukkanni.

A legegységesebb adatot itt a holland közszolgálatról találjuk. (Meer-Dijkstra 2000: 175) Eszerint 1988-ban a központi kormányzatban az egyetemest végzettség aránya 11% (!), és a – talán a mi OKJ-s, felsőfokú szakképzésünknek megfelelő – „magasabb szakmai képzettséggel” rendelkezők aránya is csak 14% volt. A többi köztisztviselő ennél alacsonyabb iskolai végzettséggel látta el feladatát – a hazainál talán nem gyengébb színvonalon. A magasabb beosztásban (értsd: vezető) dolgozók esetében ezek az arányok már jóval magasabbak, bár e körben is csak 43% rendelkezett diplomával.<sup>72</sup> Olaszországban, az 1995-ös adatok szerint, a diplomával rendelkezők aránya a minisztériumokban (!) 15%, míg 34%-nak (!) csak 8 osztályos iskolai végzettsége van. (Lewansky 2000: 228) Jelentősen eltérőek az arányok Franciaországban. Itt azonban a közszolgálat a magyarnál összehasonlíthatatlanul szélesebb kört ölel fel, magába foglalva pl. a kórházak, oktatási intézmények érdemi alkalmazottait (pl. a tanárok óriási tömegét) is. Mindenesetre az ilyen értelemben vett közszolgálatban is csak 44%-os volt a felsőfokú végzettségük aránya 1996-ban. (Meininger 2000: 198) Már a néhány rendelkezésre álló összehasonlító adat alapján is jól látszik, hogy a **magyar közigazgatásban nemzetközi viszonylatban is kiugróan magas a diplomások aránya**, s különösen az, ha az ország fejlettségéhez viszonyítjuk ezt az adatot, illetve ha összevetjük azt a magyar közigazgatás teljesítőképességével kapcsolatos – igaz tudományosan nem igazolható – benyomásainkkal. Ha ez az adat megfelelő indikátora lenne a közigazgatási kapacitásnak, akkor Magyarország a világ abszolút élvonalában lenne. Ugyanezen adatokat másként interpretálva viszont felvethető a kérdés, hogy vajon szükség van-e ilyen mennyiségű diplomásra, illetve, hogy a diplomások arányának ez a robbanásszerű emelkedése vajon valóban egyértelműen pozitív folyamatként értelmezhető-e.<sup>73</sup>

Az Európai Unió statisztikája<sup>74</sup> szerint 1997 és 2003 között a diplomát szerzők aránya Magyarországon 92%-al nőtt, vagyis hat év alatt majdnem megduplázódott. Közismert, hogy az utóbbi években pl. a végzős jogászok, közgazdászok egyre nehezebben tudnak

---

<sup>71</sup> E szemléletet tükrözi az a szabály is, amely előírja, hogy érdemi ügyintézői feladatot a központi szervek alaptévékenységébe tartozó körben csak felsőfokú végzettséggel lehet ellátni.

<sup>72</sup> Magyarországon a vezetői kinevezés feltétele (jószerével egyetlen objektív feltétele) a diploma megléte.

<sup>73</sup> Ugyanezt a kérdést már a Dudás-Hazafi (2005: 213) is felveti: „a személyi állomány iskolai végzettség szerinti minőségi színvonala jelentősen emelkedett, ugyanakkor kérdéses, hogy a feladatok ellátása ugyanilyen arányban igényli-e a felsőfokú iskolai végzettséget.”

<sup>74</sup> Eurostat /[ep.eurostat.cec.eu.int/](http://ep.eurostat.cec.eu.int/): Students, Tertiary Education

elhelyezkedni. Olyan szakmák ezek, amelyeket a közigazgatás egy évtizeddel ezelőtt nem, vagy alig-alig tudott megfizetni, mert jó fizetéssel elszipkázta őket a piaci szféra. Mára azonban ezek a kapuk a végzettek nagy tömege előtt bezáródtak, így a fiatal végzősök a közigazgatás felé fordultak. A diplomások megnövekedett tömege így egyfajta kínálati nyomás alá helyezhette a közigazgatást.

Mindez – összevetve és együtt értelmezve a fentiekkel – arra utal, hogy a diplomások számának nagyarányú növekedését a közigazgatásban az utóbbi egy-két évtizedben, elsősorban **a munkaerő-piaci kínálatból magyarázhatjuk, s jóval kevésbé a közigazgatás szükségletéből, a keresletből kiindulva.**

Elvileg könnyen elképzelhető, és a gyakorlatban meglehetősen gyakran elő is fordul, hogy két személy közül, akik ugyanazt a munkát ugyanolyan színvonalon végzik az egyik mintegy kétszer akkora fizetést kap mint a másik. (Lásd a Ktv. – 1992. évi XXIII: tv. – 2. mellékletét). Mindez természetesen feszültséghez vezet. Az érettségizettet az frusztrálja, hogy kevesebbet keres azonos munkával, míg a diplomást az, hogy kevésbé értékes munkát végez. A feszültség rontja a munkahelyi légkört, morált, összességében negatívan hathat ki a teljesítményre. Az, hogy ilyen szabályozás mellett robbanásszerűen nő a diplomások aránya a közigazgatásban pontosan ellentétesen azzal, mint amit a költségmegtakarítás, a gazdaságosság és hatékonyság elve diktálna, vagyis ahogyan egy piaci szervezet reagálna erre a helyzetre. A kiválasztás rendje itt egyértelműen diszfunkcionálisnak tűnik. Olyan gyakorlatról van itt szó, amit a magánszektor semmiképpen nem követne.

#### *A diplomák típusa / szakmai összetétel*

A feladatokhoz igazodó humán erőforrás esetében a képzettség szintjénél alighanem jelentősebb kérdés a képzettség irányultsága, szakmai összetétele.<sup>75</sup> Egy példával élve: a pénzügyi területen egy szakirányú középfokú végzettség nyilvánvalóan alkalmasabb, mint egy zeneakadémiai (felsőfokú), vagy – uram bocsá' – egy jogi diploma, még ha ezt a jelenlegi szabályozás nem is feltétlenül ismeri el.

Az alábbiakban tehát a diplomák szakirány szerinti megoszlást fogjuk elemezni. Bár a középfokú szakmai képzettség esetén is értelmes lenne egy ilyen elemzés, ehhez hiányoznak az adatok. A diplomákra koncentráló elemzés során viszont szem előtt kell tartani a tény, hogy a teljes személyi állománynak csak egy részéről, a 2004 előtti adatok esetében kisebb részéről beszélünk.<sup>76</sup> A rendelkezésre álló szűkös és hiányos adatokat, tekintettel a diplomatípusok tartalmának, valamint kategorizálásának változásaira is a 9. táblázat mutatja be.

---

<sup>75</sup> A szakmai összetétel kérdését itt kizárólag abból a szempontból vizsgálom, hogy az mennyire tükrözi a közigazgatás feladatstruktúráját, illetve annak változását. Az összetétel más szempontú vizsgálatát máshol elvégeztem: Gajdusчек 2008/a: 146-152. A generalista – specialista problematika aspektusából, különösen a jogi professzió sajátos szerepére koncentrálva: Gajdusчек 2005/a.

<sup>76</sup> Ez azt is jelenti, hogy az arányok időbeni csökkenése mellett is valószínűsíthető, hogy az adott diplomatípussal rendelkezők abszolút száma nő. Így pl. bár a jogászok aránya mintegy felére esik vissza 1975 és 2004 között, a jogászok tényleges száma (a diplomások arányának erős kétszeres növekedése miatt) kismértékben növekedhetett is.



9. táblázat Diplomátípusok százalékos aránya az összes diplomáson belül szervtípusonként<sup>77</sup>

Szervtípus	Diploma típusa	1975	1985	1994	2004
Tanács- Önkormányzat	Jogi	22%	16%	11%	13%
	Igazgatási	17%	29%	10%	10%
	Bölcsész			2%	6%
	Természettudományi			3%	2%
	Közgazdasági-pénzügyi	12%	15%	17%	18%
	Műszaki	13%	12%	23%	16%
	Mezőgazdasági	12%	6%	16%	15%
	Pedagógiai	15%	12%	8%	9%
	Egészségügyi-szociális	2%	2%	7%	8%
	Informatikai			1%	2%
Egyéb	6%	8%	2%	1%	
Államigazgatás	Jogi	29%			13%
	Igazgatási				6%
	Bölcsész				6%
	Természettudományi				3%
	Közgazdasági-pénzügyi	17%			20%
	Műszaki	14%			14%

<sup>77</sup> Az adatok forrásainak bemutatása: Gajduschek 2008/a: 148. **Megjegyzések:** Az „igazgatási” diploma elsődlegesen az Államigazgatási Főiskola, illetve jogutódja képzésére utal. Ilyen diploma csak 1981-től kerül kiadásra. Ezt megelőzően a Tanácsakadémia kétéves nem-nappali képzése adott hasonló tartalmú, bár alacsonyabb szintű oklevelet, amit szintén belevettünk e körbe. Az 1990 előtti adatok nem tartalmazzák a bölcsész, természettudományi és informatikai diplomátípusokat. Ezek az 1975-ös és 1985-ös adatokban nyilván az egyéb kategórián belül jelennek meg, számunkra ismeretlen arányban. A tanácsokra vonatkozó adatsorban a közgazdasági és pénzügyi végzettség külön szerepel, ezt összevonva közöljük. A tanácsai adatok tartalmazzák a VB titkárok adatait is. Az összetételben különösen figyelemre méltó, hogy a társadalomtudományi diplomák, amilyen pl. a szociológus, politológus, amelyek egyes közigazgatási rendszerekben meghatározó szerepet játszanak, a magyar felsorolásban meg sem jelennek. Ez arra utal, hogy a magyar közigazgatásban e diplomátípusoknak sem elvi fontossága, sem tényleges előfordulása nem indokolja külön kategóriában történő szerepeltetésüket. Bizonyára az egyébként is kis arányt képviselő „bölcsész” kategórián belül helyezkednek el.

	Mezőgazdasági	9%			19%
	Pedagógiai	17%			7%
	Egészségügyi-szociális	3%			10%
	Informatikai				2%
	Egyéb	11%			1%

Kíséreljük meg értelmezni a táblázat adatait, elsősorban oly módon, hogy az államról-közigazgatásról, annak történeti változásairól rendelkezésre álló, rendszerezetlen, nem adatszerű, ám kétségtelenül meglévő ismereteinket (ún. tacit knowledge), összevetjük az összetétel és annak változása adataival. E szempontból technikai okok miatt eleve kiesik a vizsgálandó spektrumából **az informatikai, bölcsész és természettudományi diploma**, hiszen ezek a rendszerváltás előtti statisztikákban nem jelentek meg. A **pedagógus** kategóriában végbement 50% körüli csökkenés valószínűleg annak tudható be, hogy a ma a bölcsész- és természettudományi kategóriákba tartozók korábban jórészt itt jelentek meg.

Az „**egészségügyi-szociális**” kategória változásának lehetséges magyarázata, hogy mindez a feladatok megváltozott összetételére, különösen a szociális tevékenység iránti ugrásszerűen megnövekedett igényre vezethető vissza. A rendszerváltás után a szociális igazgatás egy olyan, tartalmában új, jelentős területként jelentkezett, amely korábban nem is létezett, míg a rendszerváltással az egyik meghatározó feladattá nőtte ki magát. A „szociális” kategória mintegy 3-4-szeres növekedése értelmezhető úgy, hogy a személyi állomány összetétele itt a megváltozott feladatstruktúrához igazodott adekvát módon. Ennek a feltételezésnek azonban némileg ellentmond, hogy a növekedés – legalábbis önkormányzati szinten, amire van adatunk – jórészt már 1994-re végbement, amikor még a szociális munkásképzés gyermekcipőben járt – ilyen képzettséggel tömegesen csak a kétezres évekre jelentek meg a friss diplomások. Ez arra utal, hogy az adatgyűjtés rendjének változása (ugyanaz a diploma más kategóriába kerül besorolásra) áll, legalább részben a látszólagos változás középpontjában, és nem, vagy nem csak a megváltozott feladatstruktúrához való alkalmazkodás.

A „**közigazgatási-pénzügyi**” kategória esetében a változás, a növekedés meglehetősen egyenletesnek mutatkozik, sőt abban még a rendszerváltás sem mutat törést. Ez nagy vonalaiban megegyezik azzal is, amit a közigazgatás fejlődése kapcsán várnánk; nevezetesen a közigazgatási és a pénzügyi szempontok fokozódó fontosságával. A pénzügyi finanszírozási szempontok előtérbe kerülése, a merev hierarchiát felváltó önállóság, különösen az önkormányzati szektorban<sup>78</sup> egyaránt indokolja a növekedést. E tekintetben éppen a növekedés viszonylag lassú volta, s különösen az meglepő, hogy a rendszerváltás idején sem tapasztalunk „nagy ugrást”, noha az igénynövekedés nyilvánvalóan ugrásszerű volt.

---

<sup>78</sup> A témáról jó, a magyar önkormányzati rendszert számos aspektusból megvilágító áttekintést ad: Verebélyi 2000. Különösen figyelemre méltó Lőrincz (2000) dolgozata, amely a kérdést történetiségében vizsgálva utal a centralizáció és decentralizáció ingaszerű kilengéseire.

Érdemes emlékezni arra is, hogy a rendszerváltás után a közgazdász-pénzügyi diplomára óriási kereslet mutatkozott a magánszektorban.<sup>79</sup> A szerény növekedés tehát úgy is értelmezhető, hogy az ilyen diplomával rendelkezők óriási többségét elszípkázta a magánszféra. Ezen értelmezés szerint a tendencia ugyan jó irányú, ám annak mértéke nem igazodik (messze alatta marad) a feladatok átalakulása alapján szükségesnek nevezhetőtől; és emögött is a magánszféra domináns helyzete állhat.

**Az igazgatási** (par excellence: közigazgatási) diploma háttérbe szorulása külön elemzést érdemel, aminek azonban témánk szempontjából nincs relevanciája, ezért azzal itt nem foglalkozom.<sup>80</sup>

Sajátosan alakul a **jogi diplomával** rendelkezők aránya. A trend összességében egy jelentős csökkenést mutat, ami alapvetően megfelel a nemzetközi tendenciáknak. Máshol (Gajduschek 2008/a: 150-151) bemutattam, hogy azon országokban, ahonnan ilyen adattal rendelkezünk, Olaszországot kivéve mindenhol (Hollandia, Norvégia, Németország) csökkent a jogászok aránya a diplomás köztisztviselők körében. Ám ez minden országban magasabb volt, mint a magyar adat. Ráadásul Norvégia és Hollandia kevésbé azonosítható a jogias közigazgatási kultúrával, mint Magyarország (Hajnal 2003), vagyis ezekben az országokban alacsonyabb adatokat várnánk, mint a hazai közigazgatásban.

Ha az időbeli változásokat nézzük, akkor is aránytalanságokat tapasztalunk. Kissé leegyszerűsítve: a jogállam megjelenése együtt járt a közigazgatásban a jogászok arányának jelentős csökkenésével. Valójában, a jogi garanciák jelentős megnövekedése, a jogszerűségeen örökdő intézményrendszer kiépülése (az ombudsman(ok) megjelenése, a közigazgatási határozatok általános bíróság előtti megtámadhatósága, stb.), mind arra utalnak, hogy nagyobb arányban lenne szükség jogászokra, mint a diktatúra éveiben. De biztosan nem kevesebb jogászra van szükség. Ha a munkaerő-piaci helyzetet is bevonjuk az elemzés körébe, akkor a folyamatok jóval inkább magyarázhatónak tűnnek. Hiába nőtt meg a közigazgatásban a kereslet, ha csökkent a kínálat a rendszerváltás idején. A megnyílt az ügyvédi pálya, és a magánszféra tömegesen szívta fel a jól képzett jogászokat, meglehetősen magas fizetéssel.

A kétezres évekre aztán egyfelől záródott az olló a két szférában szerezhető bérek között (2001-től jelentősen nőttek a köztisztviselői, a telítődés folytán pedig csökkentek a magánszféra bérei). Másfelől a felsőoktatási boom a jogászok körében különösen nagy volt. A piac a kétezres évekre telítődött. Bár – mint az közismert – a végzett jogászok legkevésbé a közigazgatásban akarnak elhelyezkedni<sup>81</sup>, ám a magánszféra bezárulásával rákényszerülnek erre. Ennek jeleként értelmezem, hogy a jogászok arányában 1994-2004 között egy közel húsz százalékos növekedés állt be. Tekintve, hogy a jogászok iránt a magyar közigazgatásban nagy a kereslet, amit ez esetben talán a feladatstruktúra is indokol, biztosak lehetünk abban, hogy a jogászok aránya mára jóval nagyobb, akár meg is kétszereződött az utóbbi egy évtizedben.

---

<sup>79</sup> Ebben a kategóriában jelenik meg a nagyjából a rendszerváltás környékétől datálható vállalatvezetői (BBA / MBA: business administration) diploma is. Ilyen diplomával a kilencvenes évek első felében egy friss diplomás beosztott is legalább 5-10-szer több kezdő fizetést kapott, mint a már hosszabb ideje a közigazgatásban dolgozó diplomás köztisztviselő.

<sup>80</sup> A kérdésről részletesebben lásd: Gajduschek 2005/a.

<sup>81</sup> Hiszen ez nem a klasszikus jogágak (büntető-, polgári-, illetve nemzetközi- és alkotmányjog) gyakorlásának terepe, közigazgatási jogot összesen 2-3 félévet hallgatnak, akkor is általában az utált tárgyak közé tartozik. A „valódi” jogi pályákhoz (bíró, ügyész, ügyvéd, jogtanácsos) képest a közigazgatás a végzett jogászok többsége számára egyfajta eltvelyedés, zsákutca, kudarc.

Rendkívül figyelemre méltó két további kategória, a „műszaki” és a „mezőgazdasági” változása. Mindkét kategória elsősorban mérnököket, utóbbi főleg agrármérnököket takar. Mérnökökre a közigazgatásban természetesen nagy szükség van, olyan területeken, mint az útépités és fenntartás, a közlekedésügy, a különféle infrastrukturális beruházások, a vonalas infrastruktúrával bíró közszolgáltatások, stb. Ám a kilencvenes évek eleje egyáltalán nem a nagy állami beruházások időszaka volt. Ezzel szemben a nagyvállalati szférában a megkezdődött, sőt már le is zajlott a privatizáció, ami az „állami vállalatirányítás” utolsó intézményeit is szükségtelenné tette. Minden jel arra utal, hogy mérnökökre a közigazgatásban, ebben az időszakban kevésbé volt szükség. A közigazgatási feladatok összetétele semmiképpen sem indokolta, hogy a rendszerváltás után arányaiban többen dolgozzanak műszaki diplomával, mint akár még 1975-ben is.

Még szembeütőbb a változás a mezőgazdasági diplomák esetében. Itt a tanácsok irányító szerepe végképp megszűnt. Alig indokolta bármi is agrárszakemberek foglalkoztatását. (A falugazdász hálózat is jóval később épült ki.) Így ahol a legdrasztikusabb csökkenést feltételeznénk (ti az önkormányzatoknál), 1985 és 1994 között több mint két és félszeresére (!) nőtt az agrárdiplomások aránya. Még inkább elgondolkodtató, hogy ez az arány az államigazgatási körben nagyobb mértékben nőtt meg.

A műszaki és agrárdiplomák arányának növekedése tehát **a közigazgatás feladatszerkezetével nem, a munkaerő-piac változásaival azonban annál inkább magyarázhatók.** A termelőszövetkezetek megszűnésével a magasan képzett agrárszakemberek jelentős része elveszítette állását. Hasonló folyamat ment végbe a nagy állami vállalatok privatizálása, avagy megszűnése során az ezeknél a vállalatoknál foglalkoztatott mérnökökkel is. E csoportok megjelentek a kínálati oldalon, és – legalábbis egy részüket – a közszféra, illetve a közigazgatás szívta fel. Amikor a mérnökök iránt megnövekedett a magánszférában a kereslet, arányuk le is zuhant, noha ugyanezen időszakban megnőtt pl. az állami beruházások mértéke.

#### *Az empirikus adatok üzenete*

Mindez, most kifejezetten a kiválasztás folyamatára vonatkoztatva arra utal, hogy **a kiválasztás nem képes a közigazgatás előtt álló feladatokhoz igazodó személyi állomány rekrutációjára.** Ugyanakkor **nem képes ellenállni a munkaerő-piacról érkező nyomásnak sem.** Olyan személyeket vesznek fel a közszolgálatba, akik – legalábbis képzettségüket tekintve, és a nagy számok szintjén – nem igazán alkalmasak a feladatok ellátására. Ugyanakkor **e személyek bérezését alapvetően felsőfokú végzettségük határozza meg, viszonylag magas szinten, amit többségében nem is hasznosíthatnak munkakörükben.**

**Mindez a kiválasztás alapvető anomáliáira utal.** Az empirikus adatok azt látszanak – legalább részben – igazolni, hogy a kiválasztás kapcsán kifogásolt tényezők, mindenekelett annak szabályozatlansága és az, hogy mindez teret enged a szubjektivitásnak, megmutatkozik a személyi állomány összetételén is. Olyan személyeket vesznek fel tömegével, gyaníthatóan egyfajta szívességként, akik nem igazán alkalmasak a feladat betöltésére, de legalábbis viszonylag magas, közpénzből fizetett bérüket, nem alkalmasságuk miatt kapják. Az utóbbi időszak eseményeit is figyelembe véve e jelenség alighanem inkább erősödött, hiszen az érzékelhetően jelentős mértékű „fluktuáció” mögött bevallottan más célok álltak; semmiképpen sem a szakmai szerkezet javítása. Mindezt azonban csak akkor tudhatjuk meg, ha ilyen jellegű adatok ismét hozzáférhetővé válnak. Mint jeleztük, különösen a jogászok arányának jelentős növekedésére számítunk – már csak az új kormányzati-politikai elit sajátos szakmai indíttatása miatt is.

### **III.2.7.      Értékelés, részösszegzés**

A kiválasztás a legfontosabbnak tekinthető HR döntés, amely a zárt közszolgálati rendszerben az elbocsáthatóság szigorú korlátja miatt még hatványozottabb jelentőséggel bír. A kiválasztást is, mint a személyzeti feladatokat általában a „hivatali szervezet vezetői” végzik, akik, mint azt a megelőző fejezetben láthattuk, kifejezetten politikai kinevezettek és személyükben is politikai döntéshozóktól függenek. A szubjektivitás, és önkény általános veszélye emiatt erőteljesebben jelentkezik.

Ezt a veszélyt a jogi szabályozás úgy csökkentheti, ha a kiválasztás során nagyon pontos **szűrőfeltételeket** határoz meg; olyanokat, amelyek a potenciális jelöltek számát nagyban csökkentik, a feladat jellegének megfelelő szempontok alapján. Az „anyagi jogi” szűrőfeltételek rögzítése mellett **az eljárás rendjének szigorú szabályozása** jelenti a szubjektivizmus másik korlátját. Ilyen eljárásrendek pl. a pályáztatás, a versenyvizsga rendszere a nemzetközi gyakorlatban. Ilyen továbbá egy központi szakértő szervezet bevonása a kiválasztás elvégzésébe. További szempont, hogy a megüresedett állásokat a zárt rendszerben a más területen felszabadult, ám ettől még a közszolgálat kebelében maradó köztisztviselőkkel kell elsődlegesen feltölteni. Új felvételre csak akkor kerül sor, ha az igények így nem elégíthetők ki.

A hazai szabályozást áttekintve, azt találtuk, hogy **a szűrőfeltételek jórészt hiányoznak**. Az egyes munkakörök rendkívül elnagyoltan kerültek meghatározásra, talán ezért is, a betöltésükhöz szükséges képzési követelmények rendkívül általánosak, gyakran közép- és felsőfokú végzettséget is elfogadnak. **A szakmai tapasztalat, ide értve a közigazgatási gyakorlatot szinte sehol nem szempont**. A hatályos szabályozás, és jórészt a korábbi szabályozás sem tette kötelezővé a kiválasztási szempontokat és eljárást pontosan megjelölő pályáztatást, sőt az állások nyilvános meghirdetését sem. A versenyvizsga csak rövid ideig élt, és akkor sem, mint a kiválasztás eszköze, hanem mint szűrőfeltétel.

Valójában tehát a kiválasztás **a „hivatali szerv vezetőjének” szinte korlátlanul szubjektív döntésétől függ**. Ez a helyzet, egy rövid, átmenetinek bizonyuló időszakról eltekintve állandónak mondható a jogszabály közel két évtizedes létezése óta. A kiválasztás „sajátságait” érzékelik maguk a köztisztviselők is. A közigazgatás személyi állományára vonatkozóan rendelkezésre álló adatok elemzése pedig azt mutatja, hogy a kiválasztás nem megfelelően működik. A személyi állomány összetétele, különösen annak szakmai összetétele nem igazodik a feladatokhoz, másfelől pedig szükségtelenül drágán látja el azokat.

### III.3. Előmeneteli- és illetményrendszer

Ez a fejezet **három** olyan közszolgálati **alrendszert tárgyal együttesen**, amelyek a legtöbb tankönyvben külön kerülnek tárgyalásra. Hasonlóképpen külön fejezetekben tárgyalná ezeket a tartalmakat egy üzleti HR tankönyv. Mi az oka, hogy mi ezeket egyetlen nagy fejezetben összevonva elemezzük? Nos **az ok a zárt rendszer logikája**. Eszerint az illetmény elsősorban a szervezetben elfoglalt helyhez igazodik. A besorolásban fokozatosan előre jutva növekszik a köztisztviselő rangja, és ezzel együtt növekszik a fizetése is. Ha netán vezető beosztást nyer el, azzal általában szintén nő a fizetése is. Ebben a rendszerben az értékelés célja, hogy információt szolgáltatson arról, hogy a köztisztviselő képességei, tudása, valamint magatartása és teljesítménye alkalmassá teszik-e őt arra, hogy magasabb karrierfokozatba lépjen. Ha nem, akkor az előmenetelt késleltetni lehet. Máskor, kiugró szorgalom, képességek, teljesítmény esetében lehetőség van a gyorsított előmenetelre is. A három alrendszer a zárt rendszeren belül tehát szoros egymásra hatásban működik, amiből a domináns a **minősítés → előmenetel → illetmény összefüggésrendszer**. Ez indokolja az alrendszerek egy fejezetben történő tárgyalását itt és az előző részben is.

Hangsúlyosabban elemezzük a karrierrendszert, ami a zárt, avagy karrierrendszerű közszolgálat magja. Az illetménnyel kapcsolatos számos téma már ennek kapcsán előjön. Emiatt kevésbé részletesen tárgyaljuk ezt a témát. A köztisztviselő munkájának értékelésére alkalmazott hazai megoldásokat máshol már a szerző részletesen elemezte, és igen jelentős hazai szakirodalma is van a témának. Ez indokolja, hogy itt csak rövidebben tárgyaljuk a kérdést, elsősorban a minősítés jogi szabályozásának anomáliáira koncentrálna.

#### III.3.1. Besorolásban való előmenetel

Mint azt jeleztük a zárt karrierrendszer **egyik legkarakterisztikusabb eleme a besorolásban való előmenetel**.

Az előmenetel besorolási osztályokon belül **besorolási fokozatokban** történik, amelyeket a Ktv. 2. számú melléklete határoz meg. 1992 óta változtak a besorolási kategóriák. 2001-ben az ügykezelők és fizikai dolgozók kikerültek e körből, majd az ügykezelők valamivel később vissza. Az érdemi ügyintézői I (felsőfokú végzettségű) és II (középfokú végzettségű) besorolási osztályokon belül a kategóriák száma az eredetihez képest valamelyest változott: megnőtt és főleg tekintélyesebbé vált az elnevezések sora. A 2001-es módosítás során a korábban nemzetközi összehasonlításban is különösen „összenyomott” alapberek jobban széthúzóttá váltak. Míg 1992-ben az I. besorolási osztály legsóbb és legmagasabb kategóriájának szorzószámai 1,25 és 3,2 voltak, addig 2001 után 2,1 és 6,0 lettek; jelenleg ezek: 3,1 és 6,0. Az új szabályozás az előmenetelt is tagoltabbá tette, az egész életpályájukat a köznek szentelőket is sokkal jobban jutalmazva.<sup>82</sup> Az előlépés üteme a pályájuk elején állók esetében jóval gyorsabb ma, mint a törvény bevezetésekor volt. Így, míg 1992-ben a szolgálat negyedik évében a tisztviselő csak a 2. fokozatában (az alacsonyabb szintű fogalmazói fokozatban) volt, ma négy év után már az ötödik, tanácsosi fokozatban.

---

<sup>82</sup> Hazafi (s.a.: 385-387) arra utal, hogy a rendkívül összenyomott bértábla meghatározó oka, de legalábbis indoka volt azoknak a minisztériumi törekvéseknek, amelyek a zárt rendszerű szabályozás fellazítására törekedtek, s ennek eszközeként különféle „fellazító” jogintézményeket, pl. a személyi bért kényszerítették bele a törvénybe. Valóban megdöbbentő pl. az az adat, amely szerint a fizetési fokozatban történő előlépés átlagosan csak 6.25%-os alapilletmény-növekedést eredményezett, miközben ezekben az években az infláció évi átlagban 20% körül mozgott. Ráadásul a 25. szolgálatban töltött év után már alig volt előmeneteli lehetőség.

Probléma ugyanakkor, hogy **az előmenetelhez szinte semmilyen elvárás nem kapcsolódik**. A közigazgatásban alkalmazott két vizsga közül az alapvizsga le nem tétele állásvesztéssel járt, bár ilyen esetről, az alapvizsga empirikus kutatása során sem értesültünk. (Gajduschek-Hajnal 2001) A szakvizsga egy időszakban a vezetővé válás feltételeként működött. Jelenleg és már hosszabb ideje ez a feltétele annak, hogy az I. besorolási osztályba tartozó köztisztviselőt tanácsosi fokozatba sorolják, ami a karrier 3. évében esedékes. (Ktv. 26.§ (7)) E vizsgához a tanfolyamon való részvétel kötelező. Más olyan követelmény, amely a szenioritáson túl egyéb feltételt is meghatározna a köz- és kormánytisztviselők egésze, vagy széles köre számára a besorolásban való előmenetelhez nincs és nem is volt a magyar közszolgálat utóbbi 20 évében.

A besorolás legnagyobb problémája mégsem ez, hanem az, hogy – a nemzetközi gyakorlatban ismert és alkalmazott rendszerekkel, és a weberi bürokrácia, de a modern üzleti menedzsment általános gyakorlatával is szembe menve, de mindenekelőtt: a józan ész ellenében – a besorolás **nem az egyes posztokhoz kötődik, hanem a köztisztviselő személyéhez**. „Normál” körülmények között, a besorolás az adott munkakör sajátosságaira reflektál. Így mindenekelőtt arra, hogy milyen szintű végzettség kívánatik meg (felső, közép) a feladat megfelelő szintű ellátásához, milyen mértékű közigazgatási-szakmai tapasztalatra van szükség az adott területen (szenioritás), illetve esetlegesen milyen egyéb, sajátos ismeretekre, képességekre van szükség (továbbképzés, belső versenyvizsgák rendszere). Ezzel szemben a magyar gyakorlat mintegy a gombhoz varrja a kabátot. A besorolás nem a feladatkörhöz, hanem az azt ellátó személyhez kapcsolódik.

A munkakörökkel kapcsolatos fenti elvárásokat legalább részben (az iskolai végzettség tekintetében) pótolná a korábban már említett 9/1995 kormányrendelet. Ám, mint láttuk, a rendeletben szereplő „feladatkörök” általánosságban megfogalmazottak, teljességgel alkalmatlanok arra, hogy valamiféle egységes képesítési előírás-rendszert rögzítsenek. Rendkívül kevés (mintegy 200) kategóriát tartalmaz és a megnevezések érzékelhetően a tárcák szerinti tagolódást tükrözik, nem pedig az igazgatás tényleges működésmódját követik. Így találhatunk olyan munkaköröket mint az „egészségügyi igazgatási feladatok”, az „európai uniós feladatkör” vagy a „honvédelmi igazgatási, tervezési, szervezési feladatkör” – mindezeket a polgármesteri hivatalok tekintetében, avagy a misztikus „stratégiai feladatkör”, amelyet bölcsész, műszaki, közgazdász, katonai, de természetesen mindenekelőtt jogi diplomával lehet betölteni. Hiányoznak ugyanakkor az olyan feladatkörök, mint a „pénztáros” vagy pénzügyi ügyintéző, a könyvelő, a személyzetis, stb.

Az így „definiált” feladatkörök 58%-a mind közép-, mind felsőfokú képzettséggel betölthető. Ráadásul éppen az ilyen meglehetősen tágan megfogalmazott feladatkörök fedik le a teljes személyi állomány túlnyomó részét, mivel a definíció általános, elnagyolt volta miatt a legtöbb pozíció ezekbe sorolódik be. A pénzügyesek, könyvelők, pénztárosok tömege pl. – másokkal együtt – nyilván a „Pénzügyi gazdálkodási és számviteli feladatok” munkakörön belül szerepelnek, ez tehát egy meglehetősen sok köztisztviselőt lefedő kategória. A feladat/munkakörök 41%-a csak felsőfokú végzettséggel tölthető be. E munkakörök jelentős része azonban olyan specifikus, hogy praktikusán az egész közigazgatásban csak néhány, esetleg néhány tucat tisztviselőt érінhet. Így pl. a nevesített feladatkörök 4%-át teszi ki a tisztiorvosi szolgálat vezető beosztású dolgozóinak specifikálása (országos tisztifőorvos, helyettese, megyei tisztifőorvos, tisztigyógyszerész, stb.). Mindössze 1%-ban volt olyan munkakör meghatározva, amelyet kifejezetten csak középfokú végzettséggel lehetett betölteni.

A szabályozás így nemhogy útmutatást adna, hanem kifejezetten zavaró a munkakörök és a besorolási fokozatok összefüggése tekintetében. Különösen a közép- és felsőfokú végzettséggel betölthető munkakörök nagy száma megdöbbentő. Látni kell ugyanis, hogy így

ugyanazon munkakört mintegy kétszeres bérrel tölti be az egyik, mint a másik, esetleg munkáját (pl. a hosszabb szakmai tapasztalat miatt) jobban végző ügyintéző, csak ezért, mert előbbi diplomával rendelkezik. A problémát az empirikus adatok tükrében a kiválasztás kapcsán fentebb részletesen is elemeztük.

### **III.3.2. Beosztásban való előmenetel, vezetővé válás**

A vezetővé válás kérdésével már korábban foglalkoztam (Gajdushek 2007/c), vizsgálva a kérdésnek mind a jogi, mind a gyakorlati aspektusait. Az alábbiakban erre is támaszkodom, valamint utalok az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokra, illetve azok hiányára.

#### **III.3.2.1. A vezető kiválasztása**

##### *Jogszabályelemzés*

A vezetővé válásnak, a jogszabály hatályba lépésétől kezdődően, a Szetey vonal rövid időszakától eltekintve **egyetlen lényegi szűrőfeltétele volt**, a felsőfokú végzettség megléte. Fontos hangsúlyozni, hogy a korábban pl. a közigazgatási államtitkári poszt kapcsán kifogásolt, „szakirányú” kitétel sem szerepelt soha a jogszabály szövegében. Ez tehát azt jelenti, hogy **bármely diploma** megléte megalapozza a köztisztviselő kinevezését. Így pl. a Zeneakadémián szerzett, „Népi pengetős (citera–tambura–koboz-tekerő) előadóművész” BA fokozattal – legalábbis a Ktv. és a Ktjt, illetve a 9/1995 képzési kormányrendelet szerint – valaki probléma nélkül kinevezhető a pénzügyi főosztály élére.

Még egy további feltétel van folyamatosan jelen kiválasztási szűrőfeltételként ez pedig a közigazgatási szakvizsga megléte. Érdekes, hogy ez a szabály már a törvény megalkotásakor része volt annak, és ebben az időszakban ez alóli felmentést megfogalmazó szabályt nem találtunk, bár nyilván volt ilyen, hiszen szakvizsga ebben az időben és még sokáig nem létezett.<sup>83</sup>

2001-től<sup>84</sup> jelent meg a Ktv.-ben (31.§ (2)) az a szabály, amely azóta mindvégig jelen van, s amely lehetővé teszi a vezető kinevezését szakvizsga nélkül, amennyiben azt a vezető egy éven belül leteszi. Másként fogalmazva ez a szűrőfeltétel megszűnt létezni. feltételként sem jelent sokat, hiszen akár vezetői vizsgaként, akár az első besorolási fokozathoz kapcsolódó vizsgaként érvényesül, azt praktikusán mindenképpen le kellene tennie a vezetőnek. Érdekes még megemlíteni, hogy a Ktjt. jogalkotói számára még ez a megoldás is túlzottan striktnak tűnhetett. Ott, külön, 560 karakternyi bekezdést szentelve a kérdésnek (12.§ (3)) két évet adnak a pótlásra, ami nagyjából megegyezik azzal, amin belül az I. besorolási osztályba tartozó beosztott tisztviselőnek is le kell tennie a vizsgát ahhoz, hogy magasabb besorolási osztályba lépjen. Ehhez képes a bekezdés még azt is sorolja, hogy mely időszakok nem számítanak bele ebbe a két évbe.

Összegezve, a vezetői kinevezés egyetlen feltétele a – nem feltétlenül szakmába vágó – felsőfokú végzettség, aminek, mint láttuk az aktív lakosság legalább negyede megfelel. További érdemi feltételek nincsenek. Így **nem feltétele a vezetői kinevezésnek pl.:**

---

<sup>83</sup> A szakvizsga rendszerének felállításáról elsőként a 46/1995 (IV. 24.) Korm. rendelet rendelkezik, amely megbízza a kijelölt szervet a tananyag összeállításával és számos szervezési feladattal. Tehát szakvizsga nyilván csak jóval e rendelet kihirdetése után létezett.

<sup>84</sup> Talán túlzott rosszindulat részünkről, ha azt valószínűsítjük, hogy nagyjából ettől az időtől kezdődően működött valóban a szakvizsga, s kellett volna ezt a kiválasztási szempontot ténylegesen is érvényesíteni.



- A közigazgatási gyakorlat;
- Bármiféle szakmai, munkahelyi gyakorlat;
- Szakirányú felsőfokú végzettség;
- A közigazgatási szakvizsga, illetve a versenyvizsga megléte;
- A megfelelő minősítés (valaki kifejezetten rossz minősítéssel is kinevezhető);
- Magasabb vezetői posztokhoz, alacsonyabb szinten szerzett vezetői gyakorlat.

**A szűrés szerepét biztosítani tudó tartalmi szabályok mellett a procedurális szabályok is hiányoznak.** Hosszú ideig nem volt feltétel a vezetői állás nyilvános meghirdetése sem. A **pályáztatást** ma a Ktv. 10.§ (1) kötelezően írja elő a vezetők számára. Valójában azonban ez csak az álláshely nyilvános meghirdetését jelenti. Ez magában foglalja a feladat leírását, és a szükséges feltételek meghatározását (10.§ (6)), amely feltételeket, mint a gyakorlatból tudjuk, lehet akár egy preferált jelölthöz igazítani. A kiválasztási szempontokat, s különösen, hogy ezeket milyen eljárásban, milyen arányban mérlegelik már nem. Alighanem matematikailag is bizonyítható, bár erre most nem vállalkozunk, hogy bármilyen nagyságú jelentkezői halmazzal számolva lehet olyan kiválasztási szempontrendszer és ezeket kombináló algoritmust találni, amely a kívánt személyt hozza ki győztesnek. A pályáztatás, mint eljárási garancia tehát nemigen vehető komolyan. Mindamelllett a Kjt. megalkotói ezt a „garanciarendszert” is kiiktatták, amikor a törvény 2.§ (2) kifejezetten kiveszi a kormánytisztviselőket a Ktv. pályáztatást előíró 10.§-ának hatálya alól.

Hiányzik a döntési szempontok előzetes és egyértelmű meghatározása és nyilvánosságra hozatala. Nem feltétel más személy, személyek bevonása a döntésbe (pl. dolgozói érdekképviselő, szakmai szervezetek), illetve bizottság felállítása ez egyedi döntésben rejlő szubjektivitásból következő hibák, esetleges korrupciós kockázatok csökkentése érdekében. (10.§ (13.)) Nem kell HR szakembereket bevonni a döntésbe, akkor sem ha ilyenek az adott szervnél alkalmazásban állnak.

E tekintetben ismét, a nyílt közszolgálati rendszert preferáló Szetey vonal hozott valódi újdonságot. A vezetői állások kötelező pályáztatásának előírásával. Ekkor a pályázat kötelező tartalmi kelléke volt „a pályázati eljárásra és a pályázat elbírálásának módjára vonatkozó általános tájékoztatás”, ami ha komolyan veszik (pl. a közbeszerzési eljárásban megkövetelthez hasonló pontossággal határozzák meg a döntési eljárást), már-már tökéletes eljárási garanciának tekinthető. Némileg realisabban gondolkodva, fontosabb garanciális tényező a kiválasztás, legalább részben történő centralizálása. A főszabályként a kiválasztás domináns elemének tekinthető kompetencia-vizsgálatot a személyügyi központ végezte. A szerv vezetője csak a központ által megfelelőnek ítélt jelöltek közül választhatott. Igaz, voltak kibúvók, ám a hazai szabályozáshoz képest szigorúan szabályozva. Lehetett pl. más kiválasztási eljárást is alkalmazni, ám azt már – a központnak is megküldendő – pályázati kiírásban is rögzíteni kellett. Érvénytelennek is lehetett nyilvánítani a pályázatot, ám erről a központot írásban értesíteni kellett és egyben indokolni is a döntést. Végül, egyes esetekben a központ vezetője felmentést adhatott a kompetencia-vizsgálat alól. A versenyvizsga rendszer kiépülésével, 2009-től a vezetővé válás feltételei között megjelent a versenyvizsga követelménye is. Mindezt aztán 2010-ben az új kormány megszüntette, lényegében visszaállítva a korábbi állapotot, sőt annál még tovább ment (vissza) a kormánytisztviselői körben.

Mindezzel kapcsolatban azt is jeleznünk kell, hogy a zárt rendszerben főszabályként a vezetői posztokat az apparátuson belülről töltik fel. Ezért a pályáztatás, amely új

köztisztviselő felvételéhez igazodik lényegében inadekvát forma. Olyan mechanizmusra lenne szükség, amely a belső kiválasztást biztosítja. A kifinomult HR, illetve közszolgálati rendszerekben a vezetői kinevezéseket előre tervezik, előkészítik. Ennek megnyilvánulása az egyéni karrierfejlesztési tervek elkészítése, illetve gyakorlati alkalmazása.<sup>85</sup>

#### *Empirikus adatok a vezető-kiválasztásról*

A HR vezetők körében készített kérdőíves adatfelvétel alapján egyértelműen megállapítható, hogy a közigazgatási szervek kevesebb mint ötöde készít ilyen tervet. Valamennyi HR feladat közül a kiválasztásba, vezető-kiválasztásba vonják be legkevésbé a HR szakembereket.

**Mi határozza meg tehát, hogy ki lesz Magyarországon közigazgatási vezető?** Ezt a kérdést a köztisztviselőknek többféle formában is feltettük. A 2005-ös kérdőívben megfogalmazott azon a kijelentéssel, hogy „Az előléptetések (vezetők kiválasztása, címadományozás, stb.) nálunk kizárólag az érdemeken alapul”, az egyébként kritikát csak elvétve megfogalmazó köztisztviselőknek csak 36%-a értett egyet. 35% egyértelműen az állítással szemben foglalt állás, míg 29% kikerülte a válaszadást. Korábban már utaltunk arra is, hogy a válaszadók mindössze ötöde vélte úgy, hogy a szakmai teljesítmény önmagában elég a magas fizetéssel honorált állásba kerüléshez.<sup>86</sup>

A HR vezetők jóval optimistábbak.<sup>87</sup> A személyes kapcsolatok szerepét – a köztisztviselők óriási többségének tapasztalatával szemben – kifejezetten lényegtelennek értékelték. Nehéz eldönteni, hogy ebben a válaszadók megszokott kincstári optimizmusa mutatkozik-e meg, esetleg egyszerűen az a tény, hogy ebben az esetben a legtöbb válaszadó maga is vezető. Az sem zárható ki, hogy a HR vezetők véleményének eltérése abból következik, hogy mélyebben ismerik a vezető-kiválasztás tényleges gyakorlatát; bár ennek némileg ellentmond, hogy abba őket nemigen vonják be. A HR vezetők ugyanakkor a vezetői képességek szerepét is meglehetősen hátra sorolták a kiválasztás szempontjai között. Ennek az ad különös hangsúlyt, hogy a zárt közszolgálati rendszerekben egyébként minden eszközzel kerülni kívánt szubjektivitásnak, a vezető-kiválasztásban éppen ezért maradhat szerepe, mert csak így biztosítható a vezetői képességekkel rendelkező személyek kiválasztása. Ha azonban az kevésbé lényeges, akkor mi indokolja a hazai eljárási szabályozatlanságot.

Érdekes, hogy a magyar közigazgatásban, noha erre a szabályozásban semmi sem utal, sőt kifejezetten ennek ellenkezőjét sugallja (széles körben meghirdetett pályáztatás), a vezetőket valójában nagyrészt a közigazgatáson belülről toborozzák. A HR vezetők válaszai alapján a szervek 47%-ában a vezetők kiválasztása tipikusan szerven belülről történik, 43%-ában ugyan a szerven kívülről, de a közigazgatáson belülről (más közigazgatási szervtől)<sup>88</sup>, és csak 4%-

---

<sup>85</sup> A francia közszolgálatban, mint láttuk, az előmenetel meghatározó eszköze a belső versenyvizsgák rendszere.

<sup>86</sup> Csak az érdekesség kedvéért érdemes megjegyezni, hogy a vezetők egy kicsivel még kritikusabbak. Csak 16%-uk gondolja úgy, hogy a kinevezések a tényleges érdemeken alapulnak. A HR vezetők ugyanakkor jóval optimistábbak, bár ez talán inkább kincstári optimizmus. Arra a kérdésre, hogy „a vezetői kinevezések során a legalkalmasabb személy nyeri-e el a megbízást?” csak 1,5% adta az „általában nem”, és 29% az „olykor igen, olykor nem” választ. Mintegy kétharmaduk szerint viszont általában a legalkalmasabb személy kerül kiválasztásra.

<sup>87</sup> Itt és az alábbi bekezdésekben rövid szöveges összefoglalását adjuk azoknak az empirikus adatoknak, amelyeket máshol részletesen is bemutattunk és elemeztünk: Gajduschek 2008/a: 277-281

<sup>88</sup> Vegyük figyelembe, hogy a közigazgatási szervek jelentős része olyan kis szervezet, tipikusan kis önkormányzat, ahol csak egy vezető van, s gyakran ő az egyetlen diplomával rendelkező, így vezetővé kinevezhető személy. Ebben az esetben a szerven belüli kinevezés szóba sem jöhet.

ban a magánszférából. A rekrutációnak ezt a tipikusan közigazgatásra koncentráló útját igazolják a 2003-as és a 2005-ös adatfelvételünk tényadatai is. Mindkét adatfelvétel arra utal, hogy a közigazgatási vezetők kifejezetten a közszférán belülről rekrutálódnak, többségüknek a közszférán kívül nem is nagyon van szakmai tapasztalata. A 2005-ös adatfelvétel adatai szerint a közigazgatási vezetőknek csak mintegy negyede (24%) dolgozott magánvállalatnál (ide értve a saját vállalkozást is). Ennél nagyobb arányban, mintegy 45%-nyian, számoltak be arról, hogy valamely állami vállalatnál dolgoztak, vélhetően jórészt a rendszerváltás előtt. Ezzel szemben a vezetők több mint 60%-a számolt be tíz évnél hosszabb közigazgatási gyakorlatról.

Más kérdéseinkben rákérdeztünk a politikai szempontok jelenlétére. A 2003-as adatfelvételben a köztisztviselők ezt jóval kevésbé tartották jelentősnek, mint a személyes kapcsolat szerepét, ám jelezték, hogy elvárásaikhoz képest e két tényező kiugróan erőteljesen érvényesül. A politikai szempontok érvényesítésének jelenlétét a HR vezetők nagy része is tagadta: 60%-a szerint egyáltalán nincs ez jelen a vezető-kiválasztásban, s csak 13% mondta, hogy tapasztalata szerint meghatározó szerepet játszik ez a szempont. Igaz ugyanakkor, hogy egy másik kérdésre a HR vezetők negyede nyíltan elmondja: tapasztalata szerint a vezetők egy részét a választások után lecserélik.

Interjúkban többen utalnak arra, hogy a vezetői kinevezés gyakran nem a vezetői feladat ellátására szól, hanem kizárólagos célja, hogy az érintett személynek a normál bértábla szerintinél jóval **magasabb bért lehessen adni**. A közigazgatási vezetők „önbevallása” alapján 4%-nak egyáltalán nincs beosztottja, és további 12% dolgozott 1-3 beosztottal. Amikor viszont a köztisztviselőnek tettük fel azt a kérdést, hogy ismer-e az adott szervnél olyan vezetőt, akinek egyáltalán nincs beosztottja, akkor a válaszadók 34%-a számolt be ilyenről. Ez az adat magában foglalja a kisebb szervezeteket, ahol ez jobbra eleve kizárt, míg a minisztériumokban a válaszadók közel kétharmada tudott ilyen vezetőről; miközben a választ nem adók aránya is meglehetősen magas (18%) volt.

Az a gyakorlat tehát, amely **a magasabb fizetés biztosításának eszközeként** alkalmazza a vezetői kinevezést bizonyíthatóan jelen van. Mind a Ktv (31.§ (1)), mind a Ktjt. (12.§ (1)) lehetővé teszi, hogy főosztályvezető-helyettesi kinevezést szervezeti egység vezetése nélkül is kaphasson valaki, a főosztályvezető helyettesítésére, ami logikusnak is tűnik, bár, hogy a Ktv. ennek számát miért kettőben határozza meg (egyébként hosszú ideje) rejtély. Ám e posztok aligha jelentek meg válaszainkban. Azok más vezetői beosztásokra utaltak. Igaz a Ktv. és a Ktjt. sem tiltja, hogy vezetői állásokat tényleges szervezeti egység vezetése nélkül is lehessen adni. A 2010-es kormányváltás során a jogszabályi változások és a gyakorlati történések egyaránt a közszoigálat erősödő átpolitizáltságának üzenetét hordozták. Valószínűtlen, hogy ezek után a köztisztviselők szkepszise a megbízható szakmai teljesítménynek az előmenetelben játszott szerepét illetően csökkent volna.

### III.3.2.2. A vezetői megbízatás megszűnése

A szabályozás meglehetősen stabil eleme, hogy **a vezetői megbízatás bármikor, indoklás nélkül visszavonható**. Egyesek ezt a szabályt kifogásolják, a zárt rendszer szempontjából teljes joggal, hiszen ez egyfelől a vezetők kiszolgáltatottságát erősíti, ami – tekintve, a csúcsvezető átpolitizált voltát is – teret enged a politikai befolyásnak. Kritizálható mindez a stabilitás hiánya miatt is, amire már Dudás-Hazafi (2005) is utal. A szabályozást természetesen a közigazgatási vezetők is kifogásolták. Ám esetükben az érvelést morális töltetét gyengíti, hogy posztjukat hasonlóképpen szabályozatlan, garanciák nélküli folyamatban nyerték el.

E tekintetben a szintén Szetey névéhez fűződő azon megoldás jelentett eltérést, amely a vezetői kinevezést – az ismertetett szigorúbb kiválasztási feltételek mellett – meghatározott időre, hat évre adta meg. Hazafi ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy az adatok fényében ez nem gyengítette, inkább erősítette a stabilitást.

További kérdés, hogy a vezetői beosztás elvesztése **jelenti-e a közszolgálati jogviszony megszüntetését is**. A válasz elvileg nemleges. A törvény hatálybalépésétől 2001-ig a Ktv. így fogalmazott:

(5) A Miniszterelnöki Hivatal, a minisztérium és országos hatáskörű szerv vezetői megbízású köztisztviselőjének - vezetői megbízásának visszavonását megelőzően - képzettségének, végzettségének megfelelő másik vezetői állást lehet felajánlani az e bekezdésben említett szerveknél. Ha ilyen vezetői állást nem ajánlanak fel, vagy a felajánlott állást a köztisztviselő nem fogadja el, a köztisztviselőt újra be kell sorolni.

Ez úgy értelmezhető, hogy a vezetői megbízás visszavonása során, egyes szerveknél – lényegében a szerv döntésétől függően – lehet másik vezetői beosztást felajánlani, de főszabályként vissza kell sorolni a vezetőt besorolás szerinti pozíciójába. Az e rendelkezést 2001-ben a következő megfogalmazás váltotta fel:

(31. § (8)) A vezetői megbízás visszavonása esetén - [...] - a köztisztviselőnek a visszavonással egyidejűleg a közigazgatási szervnél - feltéve, ha felajánlható munkakörrel rendelkezik - végzettségének, képzettségének megfelelő másik vezetői vagy ennek hiányában köztisztviselői munkakört kell felajánlani. [...]

A szimbolikus jogalkotás újabb bravúrjáról van szó. A másik állás felajánlás korábban „lehet”-őségként jelent meg, most viszont kötelezettségként. Amire a jogszabályban, amelyben általában a kötelezést is kijelentő móddal fejezik ki, a különösen erős „kell” kifejezés ad hangsúlyt. Ha azonban a mondatot figyelmesen olvassuk és figyelembe vesszük a későbbi szabályokat is, akkor egy éppen ellentétes kép rajzolódik ki. Eszerint korábban a vezető általában visszatérhetett besorolási fokozatának megfelelő közszolgálati posztjára, és egyes esetekben megkíséreltek neki másik vezetői állást biztosítani. Az újabb szabályozás szerint viszont a vezetőnek másik beosztást akkor „kell” felajánlani, ha ilyen a szervezetben van. Egyéb szabályok híján ezt a hivatali szervezetnek az a vezetője dönti el, aki a vezetői megbízást is visszavonta. A jogszabály ezután 1170 karaktert szentel a felajánlott poszt elfogadása, illetve elutasítása esetére vonatkozó rendelkezéseknek. Egyetlen szót sem szól azonban arról, a gyaníthatóan nem kivételes esetről, amikor „felajánlható munkakör” nincs. A döntési fának ezt az ágát egészen máshol, a 17.§ 2. bekezdés c. pontjának egy félmondata „rendezi” azzal, hogy ilyen esetben a köztisztviselő jogviszonya megszűnik.

A Ktjt. (24.§ (1)) a kormánytisztviselőket kifejezetten kivonja a Ktv. vezetői kinevezéseket és azok visszavonását szabályozó rendelkezései alól. A Ktjt.-ben azonban nem találunk kifejezetten a visszavonásra vonatkozó szabályt. Ehelyett a 6.§ arról rendelkezik, hogy ha a vezető kinevezését módosítják, akkor illetményét az újabb beosztásának, illetve besorolásának megfelelően kell megállapítani, ami arra utal, hogy a kinevezés tartalma egyoldalúan módosítható, akár a kormánytisztviselő határozott hátrányára is. Ám ez a megoldás a vezető részéről bizonyos értelemben még mindig jobb lehet, mint a Ktv.-ben található.

Szemponktunkból a lényeg, hogy a hazai szabályozás e tekintetben is éles ellentétben áll és állt a zárt rendszer működési logikájával, amelyben a vezetői kinevezés főszabályként határozatlan időre szól, annak visszavonását jobbára csak a vezető súlyos mulasztása indokolja, és a megszűnés oka tipikusan másik vezetői állás elnyerése, illetve nyugdíjazás.

Hazafi (s.a.: 378) dolgozatában adatot is közöl arra nézve, hogy a vezetők 60% hat évnél rövidebb ideig tölti be posztját, és csak mintegy 13% esetében több ez az időszak tíz évnél. Átlagosan egy vezető három évig tölti be posztját. Ezt Hazafi egyértelműen a vezetői stabilitás hiányaként értelmezi és negatívumnak tekinti. Ugyanígy foglalt állás az adatokat publikáló elsőként publikáló Dudás-Hazafi (2005) szerzőpáros is.

A 2005-ös adatfelvétel során megkérdezett vezetők 78%-a kinevezése óta folyamatosan vezetőként dolgozik. 22% azonban arról számolt be, hogy korábban már legalább egyszer vezetői megbízását visszavonták. Ezek több mint fele (14%), ebben az időszakban beosztott köztisztviselőként dolgoztak. Nem szabad elfeledni azonban, hogy a kérdést csak a jelenleg vezető posztot betöltőknek tettük fel. A leváltottak jelentős része tehát nem jelenik meg ebben az adatsorban. A kérdőíves adatokból az is kiderül, hogy az átlagos magyar közigazgatási vezető összesen mintegy tíz éve tölt be valamilyen közigazgatási vezető posztot. Az összes megkérdezett vezető 70%-a számolt be arról, hogy ez már nem az első vezetői beosztása a közigazgatásban, és ezek nagyobb része, a fentiekből következően, előléptetés útján jutott jelenlegi pozíciójába.

Adataink így arra utalnak, hogy az egy vezetői beosztásban töltött viszonylag rövid idő oka tömegében nem, vagy nem csak a vezetők leváltása. A Dudás-Hazafi szerzőpáros megfélemezni látszik ugyanis arról, hogy a KÖZIGTAD adatbázis a poszt megszűnéseként értelmezi azt is, ha az illetőt előléptetik, nyugdíjba vonul, vagy saját akaratából mond le a megbízásról, mert pl. a magánszférában vállal állást. Az esetek jelentős, a jelek szerint nagyobb részében éppen erről van szó – ami persze a politikai szempontokat érvényesítő személycserék problémáját nem csökkenti.

### III.3.2.3. A vezetői illetmény

A magyar közszolgálati rendszerben a vezetői poszt sajátosága a legalábbis a közszektor átlagához viszonyítottan kiugróan magas bér. A vezetői bérezésnek ez a szintje és a sajátos illetményrendszer jellemzői a Ktv. egyik legstabilabb elemének tekinthetők.

A szabályozás lényege abban foglalható össze, hogy a vezetők **számára kizárólag a vezetői rangtól** (osztályvezető, főosztályvezető-helyettes, főosztályvezető) **függő bértábla** került meghatározásra. Ez a bértábla tehát teljesen független a „normál” bértáblától, így nem reflektál a szolgálati idő mértékére sem. A kezdetektől a mai napig a vezetői bértábla legalsó szintje is magasabb alapilletményt biztosít azonban, mint a „normál”, a beosztottak illetményét meghatározó bértábla legmagasabb fokozata. Ez azt jelenti, hogy pl. egy a főiskolát éppen most elvégzett (tehát semmiféle szakmai, illetve közigazgatási gyakorlattal) nem bíró, még csak nem is az adott poszthoz szükséges típusú diplomával rendelkező személy, akit azonban vezetőnek neveznek ki, eleve többet keres, mint a jelentős szakmai és közigazgatási tapasztalattal bíró, szakmájában Ph.D. fokozatot szerzett, nemzetközileg elismert, folyamatosan kiváló munkát végző beosztott szakértő.

A bérezés további abszurd jellemzője, hogy a vezetői bérhoz még vezetői **illetménypótlék** is jár. A vezetői illetménypótlék nem ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban. Alkalmazására olyankor kerül sor, amikor a vezető normál, besorolás szerinti bérét kapja (ami reflektál a közszolgálatban töltött időre, stb.), s ehhez kap bérkiegészítést, elismerve a vezetői feladat ellátásával kapcsolatos többletterheket és -felelősséget, stb. A magyar rendszerben azonban a vezető alapilletménye már eleve vezetői posztjához kapcsolódik. Az a tény, hogy a vezetői illetménykiegészítés mégis bekerült a törvénybe, és annak közel húsz éve folyamatosan részét képezi, önmagáért beszél.

A vezetői bért érintő jelentős változást szintén a Szetey vonal jelentett, amelyet részleteiben a 301/2006 (XII.23.) Korm. rendelet vezetett be. Eszerint – a korábbi szabályozással ellentétben – a vezetők eleve magasabb teljesítmény alapú jutalomra számíthattak, mint a beosztott köztisztviselők. „Kivételes teljesítmény” esetén pl. teljes – mint láttuk, a beosztott köztisztviselőnél eleve jóval magasabb – bérük 56%-át kaphatták még meg ilyen címen, míg a beosztott köztisztviselők ugyanezen esetben csak – eleve alacsonyabb bérük – 44%-át. Már a korábbi rendszerben is, mint azt empirikus adatokra támaszkodva

máshol bizonyítottuk (Hajnal 2007, Gajdushek 2008), a vezetők kiemelkedően magas arányban részesültek illetményeltérítésben. Az utóbbi időszakról ilyen adatokat nem sikerült szerezni. Másként fogalmazva a teljesítménybérként kifizetett összegnek számarányuknál jóval nagyobb részét is a vezetők vették fel.

A kiemelkedő illetményen kívül a vezetők számos más előnyt is élveznek. Így hosszabb szabadságra jogosultak. Ezen felül elsősorban a vezetők részesülnek a szolgálati mobil, laptop, s főleg a szolgálati gépkocsi nyújtotta meglehetősen jelentős, pénzben is megmutatkozó előnyökből.

Összességében tehát elmondható, hogy **a vezetői pozíció** meglehetősen vonzó lehetőség a közigazgatási pályán belül. **Olyan bért és más előnyöket nyújthat, amelyeket tanulással, szorgalommal és kitartással a besorolásban való (normál, automatikus) előmeneteli rendszerben soha nem lehetne elérni.**

A vezetők aránya a közigazgatásban 11% körül mozog, és a Hazafi (s.a.: 438) által közölt adatok szerint nem változott érdemben 1994 és 2009 összevetésében. Az ugyanitt közölt adatokból viszont az is látszik, hogy a magasabb szintű közigazgatási szervek esetében, ahol tehát erőteljesebb politikai befolyást valószínűsíthetünk jóval magasabb a vezetők aránya, 14%-os, míg a területi szerveknél 9% körül mozog. Valóban, a magyar szabályozás keretei között a vezetői posztok már viszonylag vonzó „zsákmánynak” tekinthetők a politikai szempontjából.

Ugyanakkor a beosztott köztisztviselők számára a vezetővé válás lehetősége a nem tartozik a kifejezetten motiváló tényezők közé. A 2003-as kérdőívben arra kértük a köztisztviselőket, hogy értékeljék a különféle karrierlehetőségeket aszerint, hogy azok mennyire „fontosak”, vonzóak, illetve motiváló erejűek számukra. A felsorolt hét karrierlehetőség közül a vezetővé válás lehetősége a hatodik helyre került fontosság szerint. Mivel ez a lehetőség csak felsőfokú végzettségűek számára adott, ezért megvizsgáltuk külön erre a csoportra nézve is a válaszokat. A vezetővé válás lehetősége azonban itt is csak a 4. helyen végzett. Ez arra utalhat, hogy a többség úgy véli, számára a vezetővé válás nem reális lehetőség, akkor sem, ha annak formális feltételét (ti. diploma) teljesíti.

### **III.3.3. A főtisztviselő**

Nemzetközi viszonylatban a főtisztviselővé válás, ahol ilyen létezik, általában a köztisztviselői karrier csúcsa. A magyar közszolgálat rendszerébe ezt az intézményt a 2001-es törvénymódosítás vezette be. A „kiemelt főtisztviselői kar” című, közel félszáz rendelkezést tartalmazó alfejezet nem adott igazi útmutatást, hogy mi a főtisztviselői kar létrehozásának végső célja, mi lenne a főtisztviselők funkciója a közigazgatásban. A kérdéssel ugyan két pont is foglalkozott, ez azonban inkább megnehezítette, mint megkönnyítette az eligazodást. A meghatározott célok pedig olyan számosak és olyan általánosak voltak, hogy annak alapján senki sem tudná megmondani, hogy „mire szolgálnak” a főtisztviselők. Hozzáteszem ehhez, hogy a kérdés megválaszolása később, a gyakorlati tapasztalatok alapján sem lett könnyebb.

Az első szabályozás lényegében semmilyen megkötést nem tartalmazott a főtisztviselők kiválasztásával kapcsolatban, abban **teljesen szabad kezett a politikus döntéshozónak**, a miniszterelnöknek. A később hatalomra került ellenzék által kezdeményezett módosítás egyetlen lényegi eleme, hogy egy középfokú nyelvvizsgát és öt év szakmai gyakorlatot szab a kiválasztás feltételeként, de a döntést továbbra is a miniszterelnök kezében hagyja. A politikai szempontok érvényesítésének gyanúját tovább erősíti, hogy ugyanezen alfejezetben tárgyalja a törvény a kormánytanácsadók státuszát is. A főtisztviselői kart, létrehozatala után öt évvel a 2007. évi LXXXIII. törvény megszüntette.

A főtisztviselők létszámát a törvény 350 főben maximálta. Adataink szerint az állomány tényleges nagysága minden évben a teljes kinevezhető létszám 90%-a alatt maradt. Noha a főtisztviselői kart eredetileg egy kifejezetten stabil csoportnak szánták a döntéshozók, az adatok arra utalnak, hogy e csoport fluktuációja összességében a köztisztviselői átlagot is meghaladhatja. Az új kinevezések száma 2003-ban 73, 2004-ben 42, 2005-ben 26 volt. A megszűnések száma ugyanezen években 37, 23, 25 volt. A megszűnések nagyobb része (58%) felmentés következtében történt, ami politikai indítékot sejtet.

### **III.3.4. A közigazgatási szervek hierarchiájában való előmenetel**

Az előmenetelnek egy sajátos módja, a közigazgatási szervek hierarchiájában való előmenetel, amiként azt viszonylag részletesen tárgyaltuk a II. részben. Erre a magyar rendszerben az illetménykiegészítés reflektál. Ezt önmagában jónak tartjuk. Ugyanakkor megfontolandóak Hazafinak (s.a.: 382-383) azok a felvetései, amelyek arra utalnak, hogy egyfelől az illetménykiegészítésnek a teljes bérben meglehetősen magas aránya, másfelől a különféle szervekhez kapcsolódó mértéke erősen vitatható, semmiféle ésszerű érveléssel nem támasztható alá. Valóban megkérdőjelezhető, hogy egy azonos képzettségű és kompetenciájú, azonos, vagy gyaníthatóan magasabb leterheltségű köztisztviselő miért keres 63%-al kevesebbet egy helyi államigazgatási szervnél, mint az Országgyűlés, a Köztársasági elnök, vagy az Alkotmánybíróság hivatalánál.

### **III.3.5. Sajátos – a normál előmenetel rendjét áttörő - intézmények**

A közszolgálati törvény már elfogadásakor és azóta is számos, **a normál, besorolási táblában meghatározott pozícióktól eltérő posztot**, illetve státuszt definiál. A módosítások természetesen ezt a területet is érintették, egyeseket megszüntettek, átalakítottak, másokat később hoztak be a törvénybe. A legfontosabb jelenleg is létező sajátos pozíciók a következők:

- személyi bérben részesülők,
- címzetes posztok,
- különféle tanácsadók,
- illetményeltérítésben részesülők.

Ezen posztok mindegyike kisebb-nagyobb mértékben áttöri, de legalábbis áttörheti a zárt rendszer logikáját, különösen akkor, ha ezek szabályozása nem zárja ki, vagy legalább minimalizálja a szubjektív lehetőségét. Mint azt egy korábbi tanulmányunkban (Gajduschek 2004) és e dolgozatban is kimutattuk, a magyar szabályozást éppen az ilyen garanciális szabályok hiánya jellemzi.

Érdekes itt legalább utalni arra, hogy számos, a Ktv.-ben megjelenő jogintézmény, ugyanazzal az elnevezéssel már jóval a rendszerváltás előtt is ismert volt. A tanácsos, főtanácsos cím adományozása, mint a rendes előmeneteli rendszertől eltérő karrierút (Lókkös 1980: 189), vagy a „személyi fizetés” (Györfi 1980: 227) már az 1975-ös kutatás dokumentumaiban is megjelennek.<sup>89</sup> Ugyanakkor számos elem a Ktv. 1992-es elfogadásakor még nem volt jelen a törvényben. Így pl. a különféle tanácsadói címek csak később jelentek

---

<sup>89</sup> Figyelemre méltó, hogy pl. Györfi (1980: 227) pl. így ír: „...2 évvel a bérrendszer bevezetése után (1976-ban) már ismét széles körű a személyi fizetés...”.

meg a jogszabályban, és a címzetes címek is jóval korlátozottabban voltak a kezdeti időszakban adományozhatók. A zárt közszolgálat logikáját legdurvábban áttörő megoldás, a személyi bér azonban már a törvény kezdetétől jelen volt, lényegében minden tartalmi korlátozás nélkül.

Nézzük hát ezeket a jogintézményeket előbb a jog, azután az empíria tükrében!

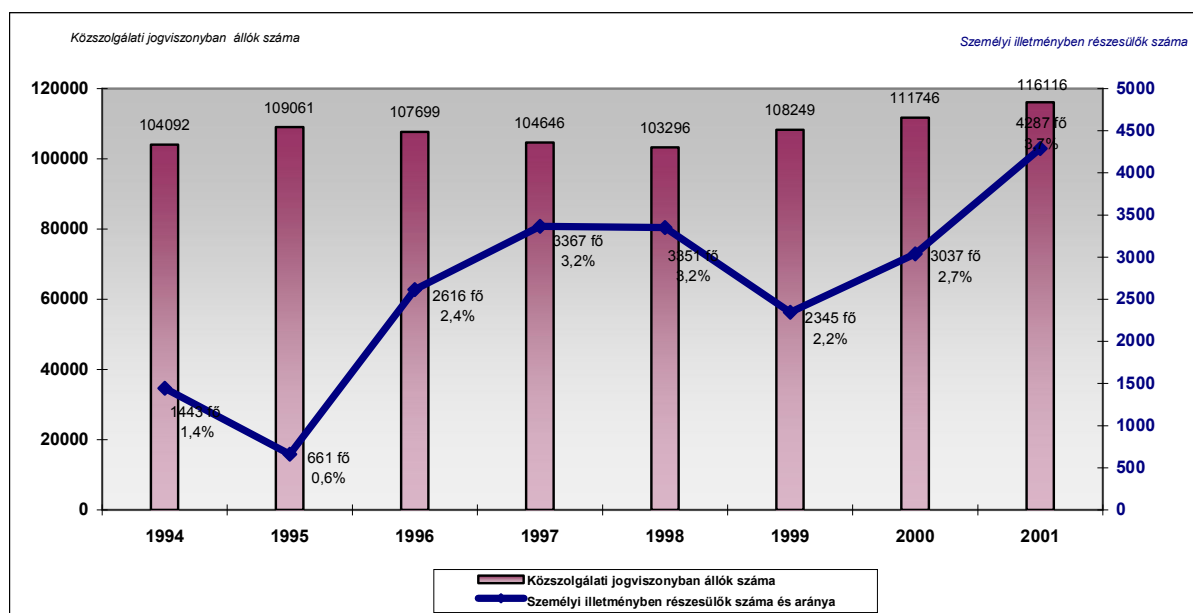
### III.3.5.1. Személyi illetmény

A személyi illetmény, a bértáblától függetlenül szinte korlátozás nélküli lehetőséget adott a vezetői szubjektivitásnak, amikor lehetővé tette, hogy a szerv vezetője, praktikusán bárkinek, a bértáblában meghatározottnál magasabb bért állapítson meg. Ez a rendelkezés a bérendszer normativitását teljességgel aláássa. A személyi bér elsődlegesen azért tűnt szükségesnek, hogy a különösen jól kvalifikált szakembereket, akik a normál köztisztviselői bérért nem vállalták volna a munkát, mégis a közigazgatásba lehessen csábítani. Ugyanakkor a szabályozás hiánya lehetővé teszi illegitim szempontok (pl. nepotizmus, politikai lojalitás) érvényesítését is.

A személyi bér lehetősége 2001-ben szűnt meg az államigazgatás esetében. Az önkormányzati szférában továbbra is él (44.§). Időközben különféle korlátozó intézkedéseket is bevezettek, ami ugyanakkor nem annyira a döntés szubjektivitására, mint a kivételezés mértékére irányult, jobbra költségtakarékossági megfontolással. Így a személyi illetményben részesülők arányát határozta meg a törvény, előbb a létszám 20%-ában, majd 40%-ában, ami korlátként már aligha értelmezhető. A hatályos jogszabály az illetmény mértékét maximálja az átlagos bruttó kereset tízszeresében – ami megegyezik azzal a maximális összeggel, amelynél többet a kormány politikai vállalása szerint állami alkalmazott nem kereshet. (Továbbiakban: kétmillió korlát.)

A 6. ábra a személyi bérben részesülők arányát, illetve annak változását mutatja be 1994 és 2001 között, vagyis arra az időszakra nézve, amikor ez a jogintézmény a teljes közigazgatásban alkalmazható volt.

6. ábra Személyi bérben részesülők száma és aránya



Forrás: Dudás-Hazafi 2005: 279



Látható, hogy a személyi térben részesülők aránya, néhány rövid visszaeséstől eltekintve folyamatosan növekedett, és hét év alatt az 1994. évi 1,4%-os arányról 3,7%-os arányra, két és félszeresére emelkedett.

### III.3.5.2. Sajátos posztok

A törvény számos sajátos olyan státuszt határoz meg, amely nem illeszkedik sem a besorolásban, sem a beosztásban történő előmenetelhez. Ezen státuszok nagy száma és meghatározásának módja miatt a külső – de talán a bennfentes – szemlélőben is a kaotikusság benyomását kelti. Tekintsük át röviden az egyes jogintézményeket! Az alábbi áttekintésben a következő szempontokat érvényesítjük: (a) megnevezés, (b) ki adományozhatja, (c) milyen feltételeknek kell megfelelni, (d) milyen előnyökkel jár a cím, és (e) mi a funkciója az adott cím betöltőjének?<sup>90</sup>

#### *Címzetes posztok*

A Ktv. 30.§ (1) szerint a szerv vezetője címzetes vezető-tanácsosi, címzetes főtanácsosi, címzetes vezető-főtanácsosi címet adományozhat a felsőfokú végzettségű, szakvizsgával rendelkező, és címzetes főmunkatársi címet a középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselőnek. További, szigorúnak tekinthető feltétel az években meghatározott, címenként eltérő, de igen jelentős (5-20 év) közigazgatási tapasztalat előírása. Noha a törvény a funkcióról explicit módon nem rendelkezik, a szövegből mégis világos, hogy ez egyfajta jutalmazási mód, amennyiben a besorolási fokozatokban néhány évnek megfelelő szinttel feljebb tolja az érintettet. A Kjt. is lehetővé teszi – a Ktv. háttérjogszabály jellegére támaszkodva, ám az intézményt expliciten nem nevesítve – a címzetes posztok alkalmazását.

Viszonylag szűk kört érintő, sajátos jogintézmény a címzetes főjegyzői, amelyet a miniszterelnök adományoz ugyan, de számos feltétele van ennek, s viszonylag keveseket érint lehetőségként is. Korábban a cím birtokosa évente egyszer az illetményalap 24-szeresét kitevő, tehát meglehetősen magas juttatásban részesült. A hatályos jogszabály ehhez címadományozási juttatást rendel, aminek mértékét azonban a mindenkori kormány állapítja meg.

#### *Politikai tanácsadók*

A hatályos Ktv. 11/A bekezdése szabályozza **az önkormányzat mellett működő politikai tanácsadói, főtanácsadói** (a továbbiakban: politikai tanácsadói) posztokat. A poszt létesítéséről a képviselő testület dönt, a munkáltatói jogokat nem a jegyző, hanem a polgármester gyakorolja. A kinevezés pusztán felsőfokú végzettséghez kötött. A kiválasztási eljárásra vonatkozóan szabályok annyira nincsenek, hogy az sem teljesen világos, vajon a képviselőtestület, vagy a polgármester dönt a kérdésben, esetleg azt az SZMSZ határozza meg. A politikai fő/tanácsadók száma a hivatal létszámának 8%-át nem haladhatja meg. A politikai tanácsadót is főtanácsosi vagy vezető tanácsosi besorolást kap, ám illetményét a polgármester szabadon állapítja meg, amiben itt is megjelenik a kétfélmillió korlát. A politikai tanácsadó megbízatása a választási ciklushoz igazodik, utána megszűnik. Ekkor kéthavi végkielégítésre jogosult.

---

<sup>90</sup> A feltételek kapcsán csak a valóban „szűrőként” szolgáló feltételeket vesszük figyelembe. Így pl. a szakmai tanácsadó esetében nem jelöljük a szakmai gyakorlattal rendelkezést, mivel bárki ilyennek nevezhető, aki már néhány napja a hivatalban dolgozik. Hasonlóképpen nem jelöljük itt, noha egyébként lényeges szempontnak tartanánk, hogy a „kiválóan alkalmas” minősítés feltétel, mivel a magyar rendszerben a minősítést egyszerűen hozzá lehet kreálni a személyzeti döntéshez. A tény, hogy a funkció került az utolsó helyre nem a szerző, hanem a jogalkotó prioritási sorrendjét tükrözi, mivel a jogalkotó a legtöbb esetben teljesen homályban hagyja az adott poszt célját/funkcióját.

Az intézmény 1997-ben került bevezetésre és 2010-ig nagyjából változatlan szabályozással működött. Eszerint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter és a miniszter politikai főtanácsadói és tanácsadói, a képviselőtestület pedig önkormányzati főtanácsadói és tanácsadói munkakört hozhatott létre, a teljes szervezeti létszám maximum nyolc százalékában. A feltételeket (illetve azok hiányát) a jogalkotó számos technika bravúros alkalmazásával igyekezett homályban hagyni. Különösen kiemelést érdemel a 11/A.§ 7. bekezdés fogalmazása, amely szerint e poszt betöltője „közigazgatási alap- és szakvizsgát tehet”; aminek jelentése: még alapvizsgával sem kell rendelkeznie. Később a szabályozás egyértelműbbé vált, világossá tette, hogy a tanácsadónak csak az általános kiválasztási feltételeknek kell megfelelnie és – bármilyen – felsőfokú végzettséggel kell rendelkeznie. (Azért az említett, alapvizsgára vonatkozó kitétel is benne maradt a szövegben.) A tanácsadó fizetését a politikus (miniszterelnök, miniszter, képviselőtestület) saját belátása szerint, minden törvényi korlát nélkül állapíthatja meg. Ugyanakkor e poszt csak az adott politikai ciklusra szól, annak lejárta után automatikusan, két hónapi bér kifizetésével megszűnik.

A hatályos Ktjt. (56.§) is nevesíti a politikai tanácsadói munkakört, amelyet államtitkár is létesíthet. A szabályozás lényegében követi a fentebb bemutatott logikát: lényegében csak felsőfokú végzettség, maximum 8%, munkáltatói jogokat a politikus gyakorolja, a poszt a választási ciklusra szól, az illetményt a politikus állapítja meg a kétfélszázalékos korláton belül.

#### *„Szakmai” tanácsadók*

Bár a szabályozás formailag különösen a Ktv. és a Ktjt. szétválásával rengeteget változott, az a szabályozási technika, hogy a politikai és a szakmai tanácsadókra vonatkozó rendelkezéseket a jogszabálynak egészen eltérő, egymástól távol eső pontján helyezik el, megmaradt. Így a 70 érdemi paragrafust számláló Ktv.-ben politikai tanácsadókról a 11/A.§, míg a szakmai tanácsadókról a 30/A.§ szól. Nehéz lenne e ténynek racionális jogszabályszerkesztési indokot találni. A Ktjt. is ezt a megoldást követi, bár az előbb szabályozza a szakmai (13.§) és a jogszabály végén, az ügykezelőkkel (sic) egy fejezetben a politikai tanácsadókra vonatkozó kereteket.

A hatályos Ktv. 30/A.§ szerint „szakmai tanácsadói, illetve főtanácsadói” cím adományozásáról a hivatali szerv vezetője dönt. A feltételek a hatályos szabályozásban feltűnően, más szabályokhoz képest kiugróan szigorúak, amennyiben a felsőfokú végzettség mellett 5, illetve 10 év közigazgatási szakmai gyakorlat és kiváló minősítés is megkívántatik. E tanácsadói címek nem haladhatják meg a felsőfokú végzettséggel bíró szervezeti létszám 10%-át. A cím – vezetői pótlék nélküli – főosztályvezetői, illetve főosztályvezető-helyettesi illetménnyel jár.

A néhány évvel korábbi szabályozás a jelenleginél jóval lazább volt a feltételek tekintetében. Ez lényegében a felsőfokú végzettség és a közigazgatási szakvizsga megléte volt, és szervezeti létszám 20%-ában megadott korlát. A címmel főosztályvezetői, illetve -helyettesi bér járt.

A Ktv 32.§-a, amely korábban a kormány, és miniszteri tanácsadói címeket szabályozta, most azon központi szervekre nézve ad szabályozást, amelyek nem tartoznak a Ktjt hatálya alá (Pl. ÁSZ, AB, MTA, PSZÁF). Az itt található szabályozás elsősorban abban tér el a 30/A. § szabályaitól, hogy minősítési feltételt nem határoz meg és a megkövetelt szénioritás csak 2<sup>91</sup> és 5 év. Elgondolkodtató, hogy ha e szerveket a jogalkotó magasabb szintűnek tette, amiként a különösen magas illetménykiegészítés azt tükrözi, miért követel meg kevesebbet a

---

<sup>91</sup> A szabályozás alapvetően követi a korábbi miniszteri, kormánytanácsadói szabályozást, ám a szénioritás esetében ott magasabb 3 éves előírás szerepel a tanácsadónál.

„szakértőtől” pl. az Alkotmánybíróság hivatalában, mint egy kisvárosi önkormányzatban. E tanácsadók is főosztályvezetői, illetve helyettesi illetményre jogosultak, de ők már a vezetői illetménykiegészítésüket is megkapják. További eltérés, hogy a szöveg utal arra, hogy a megbízás határozatlan időre szól és indoklás nélkül bármikor visszavonható. Ez a kitétel az önkormányzati tanácsadó esetében hiányzik. Nem világos miért.

A Kjt. 13.§-a foglalkozik a **miniszerelnöki, a kormány- és a miniszteri fő/tanácsadói posztokkal**, míg a 14.§ a **közigazgatási fő/tanácsadói szabályokat** tartalmazza. A 13.§ tehát összesen hatféle posztot nevesít rögtön első bekezdésében. E posztokra azonban azonos szabályok vonatkoznak. A kinevezés határozatlan időre szól. Feltétele a szakvizsga és szakirányú felsőfokú végzettség, valamint 5 és 2 év szakmai gyakorlat. A fő/tanácsadó főosztályvezetői, illetve -helyettesi illetményre jogosult. A jogszabály nem nevesíti a munkakör gyakorlóját, bár jogértelmezés szerint az a miniszter (illetve a Miniszterelnökséget vezető államtitkár). A (7) úgy fogalmaz, hogy a tanácsadó más munkakörbe áthelyezhető. A korábbi szabályozási megoldásokkal éles ellentétben itt nem találunk a tanácsadók számát a szervezeten belül korlátozó jogszabályt.

A Kjt. 14.§-ában meghatározott közigazgatási tanácsadó szabályozása alapvetően megegyezik a Ktv. 30/A.§-ában a szakmai tanácsadóra vonatkozó szabályozással. A kinevezés feltétele a felsőfokú végzettség, szakvizsga, öt illetve tízéves gyakorlat, és maximum a felsőfokú végzettséggel rendelkezők 20%-ának adható. Az illetmény a vezetői illetménykiegészítés nélküli főosztályvezetői, illetve helyettesi illetmény. A címet a hivatali szervezet vezetője adományozza. Érdekesség, hogy a jogalkotó csak itt ad értelmező szabályt a „szakmai tapasztalatra”. Ehhez visszautal a Ktv. 72.§-ára, amely meghatározza, hogy mit kell a közszolgálatban töltött időnek tekinteni. Jómagam, is így értelmeztem a szakmai tapasztalatot, ám a Kjt. csak itt, és csak a közigazgatási tanácsadó tekintetében ad definíciót.

#### *Néhány formai és tartalmi megjegyzés*

A jogszabályi szöveg olvasása során az a benyomása a szemlélőnek, hogy teljességgel **hiányzik a kiértelt, egységes szemlélet és szabályozástechnika**. Utaltunk rá, hogy több intézménynél definiálatlan marad, hogy mi tekintendő szakmai gyakorlatnak. Máskor nem világos, hogy ki dönt a kinevezésről, illetve ki gyakorolja a munkáltatói jogokat; azt csak komoly jogértelmezési munkával tudjuk megválaszolni. A kinevezés határozatlan időre szóló volta és indoklás nélküli visszavonhatósága hol teljes egészében, hol töredékesen szerepel, hol más megfogalmazást használnak azonos tartalommal. A minősítés szerepének szabályozása is nélkülöz mindenféle logikát: a szakmai tanácsadó esetében előzetes feltétel, a közigazgatási tanácsadó esetében utólagos feladat, míg a legtöbb esetben nincs szerepe.

Ami a tartalmi kérdéseket illeti, úgy tűnik, hogy a szakmai, illetve közigazgatási tanácsadó szakmaisága kérdéses? Valóban szigorúbb feltételek fogalmazódnak meg velük szemben (főleg a senioritás), és kiválasztásuk a hivatali vezető feladata (tehát legalább nem direkt politikus által történt kiválasztás). Ugyanakkor az adott szerveknél nyilván nagyon sokan megfelelnek a szűrőfeltételeknek. Mi alapján dönt a szerv vezetője arról, kit választ ki ezekre a posztokra. Úgy tűnik, a tanácsadóknak, legalábbis a tanácsadók e típusának nem igazán a tanácsadás a feladata. Ez a poszt, akárcsak a személyi illetmény, a címzetes posztok, stb., csak a bérezés „differenciálását” szolgálja – legyen annak oka a kiemelkedő teljesítmény, vagy bármilyen egyéb ok.

Különösen nehezen magyarázható, hogy a miniszterelnöki, kormány, és miniszteri tanácsadói posztokat mi is különíti el a politikai tanácsadói posztoktól. Amennyire ez megállapítható e kinevezések egyértelműen politikusok döntésétől függenek, amit aligha ellensúlyoznak a szerény szűrőfeltételek. Ezek nyilvánvalóan politikai posztok. Erre utal az is, hogy a miniszteri tanácsadókat a jogszabály a miniszteri kabinetekbe helyezi. Úgy tűnik, hogy

e kategória és a politikai tanácsadók között a lényegi különbség az, hogy előbbiek kisebb havi jövedelemmel, de határozatlan idejű kinevezéssel, utóbbiak akár milliós havi fizetéssel, de ciklushoz kötött megbízással dolgoznak.

Itt is meg kell jegyeznünk, hogy a kormány, és miniszteri tanácsadói posztok esetén, szakmainak álcázott szabályozása nem új keletű, az lényegében ugyanilyen tartalommal 2001 óta része a törvénynek, de a politikai és ál-szakmai tanácsadó státuszok már 1997 óta léteznek. Mindennek különös bájta kölcsönzött a törvény indoklása, amely e posztokat – a politikai tanácsadói poszttal kontrasztolva – ezek hangsúlyozott „politika-semleges”-ségével jellemezte.

Végül utalunk arra, hogy a jogszabály összességében meglehetősen széles lehetőséget ad a „tanácsadók” alkalmazására. Az önkormányzatoknál a létszám 8%-a politikai, az I besorolási osztály 10%-a szakmai tanácsadó lehet, a kormánytisztviselői körben ez 8% és 20%, azzal, hogy a miniszteri, stb. tanácsadók létszámának nincs felső határa, ahogyan a Ktv. hatálya alá tartozó központi szervek tanácsadói esetében sem.

### III.3.5.3. Empirikus adatok

A Ktv.-ben korábban már megtalálható posztokat betöltők számára nézve csak 2003-ból rendelkezünk adatokkal, amikor ezeket a KÖZIGTAD adatbázisból számunkra kutatási célból leválogatták. Ezeket az adatokat mutatja be a 10. táblázat

**10. Táblázat Egyes sajátos beosztásokban dolgozók száma**

<b>Beosztás megnevezése</b>	<b>Fő</b>
<b>1. Címzetes posztok</b>	
Címzetes vezető főtanácsos	411
Címzetes főtanácsos	392
Címzetes vezető tanácsos	151
<b>2. Szakmai tanácsadói posztok</b>	
Főtanácsadó	23
Tanácsadó	8
<b>3. Címzetes főjegyzői poszt</b>	N.A.
<b>4. Kormány és miniszteri (fő) tanácsadói poszt</b>	
Kormányfőtanácsadó	45
Kormánytanácsadó	28
Miniszteri főtanácsadó	2

Miniszteri tanácsadó	1
<b>5. Politikai tanácsadói posztok<sup>92</sup></b>	
Politikai főtanácsadó	44
Politikai tanácsadó	32
Önkormányzati főtanácsadó	51
Önkormányzati tanácsadó	69
<b>Összesen</b>	<b>1257</b>

*Forrás: KÖZIGTAD adatbázis, 2003 szeptemberi állapot. Összeállította a szerző által végzett kutatás számára a Belügyminisztérium Közszolgálati Főosztálya. Későbbi időpontra nézve nem áll rendelkezésünkre adat.*

Az adatokból az a – bizonyos értelemben meglepő – kép rajzolódik ki, hogy a viszonylag jól szabályozott, és viszonylag kis „jutalommal” járó címzetes megoldások teszik ki, legalábbis ekkor, legalábbis a KÖZIGTAD adatbázis adatai szerint, a sajátos posztok túlnyomó többségét. Jól látható az is, hogy a teljes köztisztviselői állománynak mindösszesen 1%-a dolgozik (illetve dolgozott 2003-ban) ilyen státuszban. Sajnos későbbi időszokról és különösen a jelenlegi helyzetről nincsenek megbízható adataink. A korábbi adatsor arra figyelmeztet, hogy a kirívó és látványos esetek, bár morális hatásukban jelentősek lehetnek, nagyságrendjük valószínűleg alacsonyabb, mint azt feltételeznénk.

#### III.3.5.4. Béreltérítésben részesülők

Az illetményeltérítés lehetősége 1997-ben került be a törvénybe szintén a bértábla merevségének oldására. A Ktv. 43.§ (4) ekkortól megengedte a köztisztviselő alapilletményének, ekkor, +/- 20%-os eltérítését. A 43.§ (5) a vezetők esetében csak a pozitív irányú, de rögtön 40%-os eltérítésről rendelkezik. Utóbbi döntés a minisztériumi államtitkár, helyettes államtitkár és főosztályvezető esetében is a miniszter döntésétől függ. Mindkét esetben a jogszabály szövege ezt a köztisztviselő (illetve vezető) munkájának értékelésétől teszi függővé. Nem világos, hogy ezen egyszerűen a döntéshozó benyomásait kell érteni, vagy esetleg a minősítésre utal a szöveg. Ezt támaszthatná alá, hogy a minősítést szabályozó 34.§ (3) utal arra, hogy e jogintézmény feladata egyebek mellett a köztisztviselő „szakmai teljesítményének megítélése”, illetve, hogy ez tekinthető a – zárt rendszerben bevett, és ekkor a törvényben egyedülként szereplő – hivatalos értékelési eljárásnak. Ennek az értékelésnek azonban ellentmond, hogy minősítésre, a 32.§ (1) szerint csak 2-3 évente kerül sor.

Nyilvánvaló, hogy itt is egy olyan megoldásról van szó, amely áttöri a zárt rendszer logikáját, amikor egyfelől a szigorú bértábla szerinti bérezés rendjétől jelentősen eltér, és

---

<sup>92</sup> Megjegyezzük, hogy a táblázat összeállítása során a hivatalos statisztikákra hagyatkoztunk. Empirikusan meg nem erősíthető szóbeli információk szerint azonban, különösen a minisztériumokban, igen nagyszámú tanácsadó, stb. működik és tölt be fontos szerepet, akik azonban e statisztikákban nem jelennek meg, mivel foglalkoztatásuk nem a köztisztviselői jogviszony keretében történt (hanem pl. megbízási szerződéssel).

ezzel szubjektív elemet visz az illetmény megállapításába.<sup>93</sup> 2001-ben aztán a béreltérítésnek ehhez a már meglévő rendszeréhez kapcsolódott hozzá, a teljesítményértékelés ekkor bevezetett rendszere, amelyről a későbbiekben részletesen is szólunk.

A jelenleg hatályos Ktv. (43.§ (4)-(5)) a béreltérítés lehetséges mértékét +50 és -20%-ban korlátozza, illetve itt is él a kétmilliós szabály. Vezetők esetében – a korábbi szabályozással éles ellentétben – a pozitív eltérítés lehetősége alacsonyabb, csak 30%. A döntést a szerv vezetője hozza a teljesítmény értékelése alapján. A Ktjt. pedig azt a sajátos megoldást alkalmazza, hogy bár nem is utal szövegében az illetménypótlék lehetőségére, ám a 24.§ (1), amely a Ktv. jó kéttucat rendelkezésének, köztük a 43.§ három bekezdésének alkalmazását megtiltja, a felsorolásban nem szerepelteti az illetményeltérítésre vonatkozókat.

Hazafi (s.a.: 387-3890) a béreltérítés bevezetésének okaként, hasonlóan a személyi bérhez, a tárcák autonómiatörekvéseit, – a nemzetközi szervezetek által propagált, és az NPM térnyerésével a nemzetközi gyakorlatban is terjedő – nagyobb rugalmasság iránti igényt, de különösen ezek és a költségvetés lehetőségei közötti feszültséget látja. Ez vezet a „fókuszált béremelés” preferálásához. A költségvetési megszorítások miatt, ahol a bértömeget nem lehet növelni, ott a kiugróak (annak mondottak) jutalmazását a gyengébbektől elvett összeggel lehet megoldani.

#### III.3.5.5. Egyéb juttatások

A fentiekén túl, időről időre egyéb eszközök is megjelennek a szabályozásban, amelyek a bértábla szerint meghatározotton túli jövedelmek kifizetését teszik lehetővé. Hazafi (s.a.: 348) pl. így fogalmaz, valamikor 2009 táján: „a jelenlegi hatályos szabályozás alapján legalább ötféle jogcímen – alapilletmény-eltérítés, személyi illetmény, céljuttatás, összkormányzati projekt-prémium, TÉR-jutalom – lehet a törvény által garantált illetményen felül többlet „díjazást” megállapítani a munkavégzésért.” A teljesítményértékelés kérdésével a későbbiekben foglalkozunk. A céljutalom azonban jelenleg is él, azzal a korláttal, hogy az nem haladhatja meg az éves illetmény 50%-át. A projekt-prémium intézményét nem tartalmazza a hatályos szöveg.

#### III.3.5.6. Az empirikus adatok

Saját adataink ismertetése előtt érdemes egy nemzetközi összehasonlító statisztikát ismertetni. Az OECD (2009: 81) a teljesítményértékelés és ahhoz igazodó béreltérítés területén két grafikont is közöl. Az első (15.1) a világ 19 viszonylag fejlett országának közszolgálati rendszerét rangsorolja aszerint, hogy azokban milyen mértékben alapozzák a személyzeti, HR döntéseket a köztisztviselő teljesítményének értékelésére. Ebben a rangsorolásban a 17. helyen áll Magyarország. Ugyanezen országokat rangsorolja a 15.2. diagram aszerint, hogy a „teljesítmény-bér” milyen részt tesz ki a köztisztviselő teljes illetményén belül. Ebben viszont a 6. helyen állunk, megelőzve nyílt rendszerű országokat is. Ennek üzenete, értelmezésünk szerint az, hogy a magyar közszolgálati rendszerben a teljesítményértékelés intézménye inkább csak nemzetközileg is elfogadott álcaként szolgál ahhoz, hogy egyesek számára béreltérítést lehessen nyújtani. Erre utal egyébként a jogszabályi elemzésben bemutatott tény, hogy az eltérítés intézménye már létezett a

---

<sup>93</sup> Ebben az időben a bértábla „összenyomottsága” miatt az egyes fokozatokban történő átlagos előlépés mindössze 6,25%-os alapilletmény növekedéssel járt. (Hazafi s.a.: 386) Ehhez képest a +/- 20%-os eltérés rendkívül jelentős; azt csak mintegy évtizedes kitartó előmenetellel lehetett elérni a zárt rendszerben előre haladva. Azt is megjegyezzük ugyanakkor, hogy a bértábla elvileg megadhatna – korlátozott mértékben – től-ig határokat is, amiként azt a közalkalmazotti törvény teszi.

teljesítményértékelés előtt is, valamint az, hogy az értékeléshez, egy rövid időszaktól eltekintve, nem kapcsolódott egyértelmű béreltérítési kötelezettség.

A magyar adatok a teljesítményértékelés alapján történő béreltérítés mértékére vonatkozóan meglehetősen ellentmondásosak. Dudás-Hazafi (2005: 279-280) arról számolnak be, hogy az összes köztisztviselő 11,94%-a részesült pozitív, míg 11,25%-a negatív illetményeltérítésben.<sup>94</sup> Ezzel szemben az általunk 2005-ben, tehát már jóval a teljesítményértékelésnek a Ktv.-be történt beiktatása után, lefolytatott kérdőíves köztisztviselői adatfelvétel során az összes válaszadó 18%-a számolt be arról, hogy bérét eltérítették, ebből azonban a túlnyomó többség, 17% pozitív béreltérítésről adott számot. A kétezres évek közepére minden jel szerint ezek az adatok jellemzőbbek.

A gyakorlat kapcsán érdemes még arra is utalni, amit Hazafi (s.a.: 389) mutat be. Eszerint a béreltérítések alkalmazásával a tárcák tényleges bérszintjei között óriási eltérések alakultak ki. A Pénzügyminisztériumnál és – nehezen magyarázható módon – a Belügyminisztériumban sokkal magasabb, az Egészségügyi Minisztériumban sokkal alacsonyabb bérek alakultak ki. A Hazafi által megadott adatok alapján végzett számításom szerint, így gyakori lehetett a két minisztérium között az akár 50%-os eltérés is ugyanazon besorolási fokozatban.

A kérdőíves adatok lehetővé tették annak vizsgálatát is, hogy kik részesülnek pozitív illetményeltérítésben. 22 lehetséges szempontot vizsgáltunk, egyebek mellett az iskolai végzettség szintjét (beleértve a több diplomát, tudományos fokozatot), a szakmai és közigazgatási tapasztalatot, stb. Mindössze azonban három tényezővel találtunk határozott összefüggést: a több továbbképzésen részt vevők, a vezetők, valamint a minisztériumokban dolgozók az átlagnál jóval nagyobb mértékben részesültek pozitív illetményeltérítésben. Ezek az adatok egyértelműen arra utalnak, hogy **az illetményeltérítés ténye legalább annyira az érdekérvényesítő képességtől, mint a tényleges teljesítménytől függ.** (Részletes elemzés: Gajdusчек 2008/b) Bár nincsenek erre vonatkozó survey adataink, az időközben bekövetkezett jogszabályi és a kormányzat gyakorlatban bekövetkezett változások alapján ez a tendencia aligha javulhatott.

### **III.3.6. Illetményrendszer**

**Az illetményrendszer két nagy kérdése: mennyit fizetnek és hogyan. Az előbbi kérdés a közszolgálat munkaerő-piaci helyzetére utal. Utóbbi az illetményrendszerre: főleg mennyire egységes és szabályozott (zárt rendszer) vagy mennyire enged eltéréseket és a végső soron szubjektív értékelést. Ez utóbbi kérdés bír jogi relevanciával, ezért az alábbiakban elsősorban erre koncentrálnak.**

#### **III.3.6.1. Verseny a versenyszférával**

A II. részben utaltunk arra, hogy az illetmények tekintetében a zárt közszolgálat mindenhol bizonyos versenyhátrányban van. Az adatok egyfelől azt mutatják, hogy a közszolgálatban kereshető bérek általában valamivel alacsonyabbak. A fejlett világban megszokott 10% körüli eltérés, a rendszerváltás után a poszt-kommunista országokban több száz százalékos eltérést jelenthetett.

---

<sup>94</sup> Ugyanezen adatot közli Hazafi (s.a.: 386) A szerzők sajnos nem közlik az adatok forrását. Nem adják meg, hogy melyik évre vonatkoznak az adatok, s azt sem, hogy honnan származnak. A részletes adatokat közlő grafikonnál nem szerepel, a más grafikonok alatt megjelenő BM KÖZIGTAD felirat, így gyanítható, hogy a forrás nem ez az adatbázis. Legvalószínűbbnek az látszik, hogy az adatok még a kilencvenes évekből származnak. Ez magyarázhatja a jelentős eltérést az alábbiakban bemutatandó, általunk gyűjtött adatoktól.

A másik jellemző a bérek összenyomottsága. Ez szintén általános jelenség, s amint láttuk, különösen az 1992-2001 közötti időszakban a nemzetközi gyakorlatnál is jóval összenyomottabbak voltak a hazai bérek. Az ilyen bérrendszer miatt különösen a kiemelkedő szakemberek (szakértők) és a csúcsvezetői posztok esetében a mai napig kiáltó a különbség a magánszférához képest. Az alacsonyabb képzettséget igénylő munkakörökben a közszféra olykor magasabb béreket kínál. Ebben is tükröződik a zárt közszolgálat hűségét-hűségért elve, és különösen a fair foglalkoztatás szempontja.

Az empirikus adatok összevetését több tényező is nehezíti. Általános, így már a II. részben is tárgyalt gyakori hiba, hogy megfelelnek a közszeaktor jóval magasabb képzettségi arányairól, ami miatt az átlagok összevetése félrevezető. Magyarországon ennél jóval lényegesebb, hogy a magánszeaktort általában a jövedelem eltitkolás jellemzi. Sarkosan, de az igazsághoz alapvetően híven, azt mondhatjuk, hogy **a magánszféra hivatalos béradatait nem lehet** komolyan venni és **elfogadni**. Jómagam, legalábbis erre a következtetésre jutottam, amikor egy korábbi kutatás kapcsán a vezetők bérszínvonalát kívántam összevetni. Ezt a Foglalkoztatási Hivatal által rendszeresen közölt adatok lehetővé teszik. A Hivatal által évente megjelentetett Munkaügyi Adattár 3. kötete (Költségvetési szféra) közli a köztisztviselőkre vonatkozó béradatokat, illetve ezeket összeveti a magánszféra hasonló adataival. Az 1997 és 2003 közötti időszakban például, a főosztályvezetői szintnek megfelelő ún. bérbeállítás jóval 100% felett maradt, sőt 2002-ben a 200%-ot is meghaladta. Eszerint ebben az évben a főosztályvezető szintű köztisztviselők kétszer annyit kerestek volna, mint a hasonló beosztásban a magánszférában dolgozók. Ezek az adatok olyan nyilvánvalóan eltérnek a tényleges bérarányoktól, hogy világossá teszik, **a jelenlegi helyzetben a hivatalos statisztikákra alapozott összevetés egészen egyszerűen értelmetlen**.

### III.3.6.2. Illetményrendszer

**A normál illetményrendszer felépítése 3 elemből áll**, amiként azt a Ktv. 42.§ (2)-e a törvény megalkotása óta lényegében változatlan tartalommal rögzíti.

(2) Az illetmény a 43. § (2) bekezdése szerint megállapított alapilletményből, valamint - az e törvényben meghatározott feltételek esetén - illetménykiegészítésből és illetménypótlékból áll.

Az alapilletmény megállapításának technikája, valamint az illetménykiegészítésre és illetménypótlékre vonatkozó szabályok alig változtak. Jelentősebb változás e tekintetben az illetmények már említett széthúzása és kisebb fontossággal a nyelvvizsgapótlék szabályozása.

A Ktjt. valamiért nem veszi át ezt a megfogalmazás, ami miatt pl. csak egy félmondat értelmezéséből olvasható ki, hogy a kormánytisztviselőknek is a Ktv.-vel egyező módon számítandó az alapbére, de a szabályozás rendje lényegében azonos, a „normál” bérek alapilletményből, illetménykiegészítésből, és illetménypótlékból állnak össze.

**Nemzetközi összehasonlításban ez egy rendkívül zárt, kifejezetten merev rendszernek tűnhet, amelynek rendkívül kevés kategóriája van.** Így, míg a magyar rendszerben az ügykezelőkkel együtt is mindössze 40 besorolási fokozat van, addig pl. az Egyesült Államok föderális kormányzatában több ezer (Shafritz et. al. 1992), és utaltunk a francia rendszerre, ahol a több száz corps-on belül kerülnek kialakításra a besorolási fokozatok. Mindezt figyelembe véve vitathatatlanul merevnek és irreálisan „egységessítőnek” (one fits all), ráadásul még jelenlegi formájában is viszonylag „összenyomottnak” tűnik a magyar rendszer.

Mindez valóban indokolhatja, hogy szükség van a rendszer oldását biztosító megoldásokra – ami a zárt rendszer logikáját áttörő, a fentiekben bemutatott megoldások indoka volt. Néhány tényező azonban alapvetően kérdőjelezi meg a fokozatosan kialakult helyzetet, amely a rendszertelenség rendszerének nevezhetünk.



Ha a besorolási fokozatok nem a köztisztviselő személyéhez kapcsolódnak, ahogyan az a mai rendszerben, minden értelemnek ellentmondó módon van szabályozva, hanem a munkakörhöz igazodnának, akkor ezek a problémák jórészt eltűnnének. Ebben az esetben ugyanis figyelembe lehet venni a munkaerő-piaci árakat és pl. az informatikai posztok esetében viszonylag magasan induló ám lassabban emelkedő fizetésüket megállapítani (hiszen ezen a területen viszonylag magas béreket találunk a magánszférában, viszont a legtöbb esetben a közigazgatási tapasztalatnak kisebb a szerepe). Ezzel szemben a jogalkalmazó, vagy a generalista posztok „beárazása” más logikát követhet. A teljes közigazgatás ilyen jellegű kialakítása persze meglehetősen nagy munka, és érdekkonfliktusokkal jár, nemritkán a politikai vezetők ellenállásával is. Nem véletlen, hogy erre ez idáig egyetlen kormányzat sem vállalkozott.

Ha elfogadjuk is, hogy szükség van a besorolási rend merevségének oldására, ennek módja legalább két ponton vitatható. Vitatható egyfelől, hogy miért lenne szükség ennyi féle, egymással és a rendszer egészével meglehetősen tisztázatlan viszonyban álló, a legtöbb esetben meglehetősen tisztázatlan funkciójú<sup>95</sup> jogintézményre. A másik kérdés probléma, hogy a jogalkotó mintha nem találná a középútat. Egyfelől megad egy – elhibázott koncepció alapján létrehozott – rendkívül merev rendszert. Másfelől viszont az ezt oldó megoldások esetében szinte semmilyen anyagi vagy eljárásjogi garanciát, a szubjektivitást alapvetően korlátozó szabályt nem állít fel. Ez aztán ismét felveti, hogy miért van szükség ennyiféle megoldásra, ha ezek általában rendkívül széles diszkrecionalitást biztosítanak, vagyis az esetek jelentős részében 4-5 megoldás is szóba jöhet az adott személy jövedelmének növelésére.

### **III.3.7. Köztisztviselő értékelése**

Számos dolgozat foglalkozott a köztisztviselő értékelésének kérdésével. (Linder 2005, 2006, 2009; Rixer 2009, Hajnal 2002, 2007). A szerző is két elemzést szentelt a témának (Gajduschek 2007, 2008/b). Előbbiben a különféle értékelési módokat, azok funkcióját, jellemzőit tekintettük át. Utóbbiban, a funkcionális társadalomelmélet keretein belül, azt vizsgáltuk, hogy mennyiben érvényesül a gyakorlatban a teljesítményértékelés deklarált célja, és kimutathatók-e látens és diszfunkcionális jellemzők. E ponton nem kívánunk belemenni a részletekbe, pusztán a legfontosabb állításokat ismételjük meg, mivel azok lényegében máig alig vesztek aktualitásukból.

A II. részben utaltunk arra, hogy a köztisztviselő, illetve munkája értékelésének elvileg három típusa van. Ezek közül a Ktv. 1992-ben csak a, zárt rendszerben ismert, minősítést nevesítette. **A minősítés** rendje önmagában alapvetően megfelelt a zárt rendszerben megszokott formának is. 2001-ben került bevezetésre a teljesítményértékelés. Ez a forma alapvetően a nyitott rendszer jellemzője. A teljesítményértékelés mintegy háttérrel biztosított a már korábban is meglévő illetményeltérítés intézményéhez. Az ezt a formát érintő változások egyfelől a részletszabályok kiadását jelentették, másfelől az eltérítés mértékének lehetséges arányai változtak.

E tekintetben is a Szetey vonal megjelenése tekinthető vízválasztónak. Szetey erősíteni kívánta a teljesítményértékelés rendszerét. Ehhez átalakította, eljárásában jóval cizelláltabbá tette a teljesítménycélok kialakításának, majd a megvalósítás felmérésének rendjét, valamint a

---

<sup>95</sup> Lásd a korábbi főtisztviselői rendszert, vagy a tanácsadók különféle kategóriáit, ahol egyenként sem világos ezek funkciója, egymáshoz viszonyított eltérése, és pl. a politikai tanácsadó esetében, hogy mikor igen és mikor nem kap valaki az adott funkció mellett ilyen kinevezést.

jövedelem jóval nagyobb részét kívánta az így meghatározott teljesítményhez kötni. A rendszer olyan módon kívánt a felfelé húzás gyakorlatának ellenállni, hogy az egyes egységeken belül meghatározta hány százalékot lehet kivételes (0-10%), magas (20-30%), megfelelő (50-60%), és fejlesztendő (0-10%) minősíteni. Az egyes kategóriákhoz pedig jutalomnagyságokat rendelt az illetmény százalékában, amelyek évente egyszer kerültek kifizetésre. Ennek maximális összege minisztériumi vezetők esetében maximum 56% is lehetett, míg beosztottak esetében 44%. (Lásd: 301/2006 (XII.23.) Korm. rendelet).

A teljesítményértékelés rendszere tehát a korábinál jóval szabályozottabbá vált, mind tartalmilag, mind eljárási szempontból. Jellemző az ezzel járó adminisztratív feladatok mértékére, hogy a rendelet 1. számú mellékletét képező Teljesítményértékelő lap kitöltetlenül is közel nyolc oldalas. Tekintve, hogy a kitöltés a teljesítmény célok szöveges meghatározását, majd a teljesítés szöveges értékelését is magában foglalja, egy megfelelően kitöltött ilyen lap akár a harminc oldalt is meghaladhatja, egyetlen köztisztviselő tekintetében, egyetlen évben.

A teljesítményértékelés rendje egyébként magába építette a kompetenciák felmérését is, illetve a fejlesztendő kompetenciák meghatározását, az ezekkel kapcsolatos fejlesztési feladatokat is. Utaltunk már arra is, hogy ebben az időszakban a pályáztatás elemeként a kompetenciák központosított értékelése a kiválasztási eljárásban is alkalmazott eszköz volt. Magyarország ebben az időszakban tehát a világban létező, ám funkciójában és szemléletében egymással jelentősen eltérő, részben ellentétes értékelési módszer is élt egymás mellett. E tekintetben Magyarország a modern világban tudásunk szerint **egyedülállónak tekinthető**.

A hatályos szabályozásban a kompetencia-vizsgálat egyfelől a magyarázó rendelkezések kapcsán jelenik meg, másfelől, a szerv vezetőjének diszkrecionális döntéséhez kötötten a személyügyi központ végezhet ilyen eljárást a kiválasztás során. Lényegében rendszerszerűen a kompetenciavizsgálatnak, mint módszernek nincs szerepe a hatályos szabályozásban.

A hatályos Ktv. 34. §-a, amelynek rendelkezései lényegében a kormánytisztviselőkre is vonatkoznak, visszatérést jelent a Szetey vonal előtti, az előbbi bekezdésben már jellemzett megoldáshoz. A jogszabály kifejezetten hangsúlyozza, hogy a „a munkáltatói jogkör gyakorlója évente mérlegelési jogkörében eljárva” értékeli a köztisztviselő munkáját. Lényegében kifejezetten **felhatalmazást ad a szubjektivitásra**, aminek egyetlen korlátja, hogy a köztisztviselő az értékelésben szereplő tények kapcsán jogvitát kezdeményezhet. Nincs azonban a törvény szövegében semmi<sup>96</sup>, ami miatt a teljesítményértékelésben bármiféle tényállításnak szerepelnie kellene.

A teljesítményértékelés tekintetében a II. részben már utaltunk arra, hogy annak két módja, a kommunikatív és a mérő-értékelő módszer ismert. Ezek közül a hazai szabályozás a mérő-értékelő módszert rögzítette és azt, tudtunkkal szintén a világon egyedülként a teljes köztisztviselői állományra kötelezővé tette, és annak alapján lehetővé tette a jelentős béreltérítést. Ugyanakkor a teljesítményértékelés és béreltérítés között nincs egyértelmű megfeleltetés, **a teljesítményértékelés (legyen ez „jó” vagy „rossz”) nem vonja feltétlenül maga után a béreltérítést, az további vezetői diszkreció kérdése**. Konkrét példán bemutatva a helyzet problematikáját: elvileg elképzelhető, hogy két gyenge teljesítményt nyújtó köztisztviselő közül az egyiknek negatív irányban eltérítik (magyarul: csökkentik) az illetményét, a másiknak pedig nem. Pozitív irányban pedig ez általános gyakorlat is.

---

<sup>96</sup> A végrehajtási rendelet pedig nem készült még el a dolgozat írásának időpontjára, noha az értékelés és a teljesítménycélok ideje egyaránt lejárt eddigre. A Nemzeti Közigazgatási Intézet honlapján pedig még a 2006-os, tartalmában a Szetey-féle teljesítményértékelésnek megfelelő, hatályát veszített kormányrendelet található.

Az empirikus adatok arra utalnak, hogy a gyakorlatban a teljesítményértékelés egyszerűbb módszerét sem alkalmazták teljes mértékben. A Szetey féle megoldás esetében vezetők gyakran beosztottaikkal töltették ki a nyomtatványt, s azt átnézve írták alá, így spórolva meg a soknapi munkát. Az adatok pedig azt mutatták, hogy a pozitív béreltérítés valószínűleg legalább annyira az egyéni érdekérvényesítő képesség, mint a tényleges teljesítmény következménye.

Az alapvető probléma a teljesítményértékeléssel (amellett, hogy jelen formájában értelmetlen) az, hogy **teljesen idegen a magyar közigazgatás gyakorlatától**. Bevezetése, majd átalakítása csak akkor lehetett volna sikeres, ha a közigazgatás egészét hozzáalakítják ehhez. Mindenekelőtt értelmes teljesítménycélok meghatározása lényegében lehetetlen egy olyan, alapvetően német, jogias orientáltságú közigazgatásban, mint a magyar. Ehhez olyan, alapvetően számszerűsített teljesítményindikátorok kellenének, amelyek a magyar kormányzati döntéshozataltól teljesen idegenek. Másfelől a valóságosan működő teljesítményértékelés a közigazgatás kultúrájának rendkívül jelentős átalakítását igényelné. Ennek csak egyetlen, de önmagában is óriási kihívást jelentő lépése lenne a vezetők tréningek során történő felkészítése a beosztottakkal történő hatékony kommunikációra, konfliktuskezelésre, stb. Ezek a feltételek nyilvánvalóan hiányoznak a magyar közigazgatásból.

Szemponctunkból a lényeg azonban az, hogy **a teljesítményértékelés nem a zárt rendszer értékelési mechanizmusa**. A teljesítményértékelés szerepe csak a teljesen nyílt rendszerekben jelentős. A zárt rendszer sajátos értékelési mechanizmusa a minősítés. A kompetenciaértékelés a kiválasztásban kaphat szerepet, egyébként részben az illetményrendszerrel, de főleg a továbbképzési rendszerrel áll kapcsolatban. A teljesítményértékelés az illetményrendszerrel áll kapcsolatban. A minősítés az előmeneteli rendszerhez, s azon keresztül az illetményrendszerhez kapcsolódik, ahogyan erre e fejezet bevezetőjében utaltunk a: minősítés → előmenetel → illetmény összefüggésrendszerre.

A minősítés lehetővé teszi, hogy a besorolásban való előmenetelben a gyenge minősítést kapott köztisztviselőt visszatartsák fokozatában. A jó minősítés pedig gyorsabb előmenetelt tesz lehetővé. A minősítésnek szerepe van az előmenetel más csatornáiban is. Így pl. a vezetői kinevezés során is figyelembe veszik. Ez a feltétel a magyar szabályozásban kivételesen, a szakmai tanácsadói kinevezés, vagy a címzetes főjegyzői cím kapcsán jelenik meg. A magyar rendszerben is megtaláljuk a besorolásban való előmenetel gyorsítását és lassítását a minősítés függvényében. A Ktv. 25. § (1) a. pontja a besorolásban való előlépés feltételei között elsőként említi a legalább alkalmas minősítést. Redundáns, avagy önellentmondó módon a 28. § (1) szerint a kevésbé alkalmas minősítést kapott köztisztviselőt egy évig vissza lehet tartani az előmenetelben. Itt tehát ismét a vezető diszkrecionális döntése, hogy él e ezzel a lehetőséggel. A Ktv. 27. § (2) rendelkezik arról, hogy kiválóan alkalmas minősítésű köztisztviselőt idő előtt előre lehet sorolni. A szabály nem adja meg, hogy mennyi idővel korábban, és itt is a „lehet” kitételt alkalmazza; és a minősítés mellett, pl. akkor is előre lehet sorolni valakit ha, „kimagasló munkát végez” (sic).

A minősítés szabályai általánosságban szintén a zárt rendszert idézik. A minősítési lap a jogszabály 1. számú mellékleteként részletesen meghatározza, hogy mely szempontok szerint, milyen értékelő skálát alkalmazva kell minősíteni. A köztisztviselő jogai is részletesen szabályozottak. Az érdekképviselők szerepe a Ktv. szabályozásában minimális, de ezen a ponton kötelező jelleggel jelenik meg részvétele, ha azt a köztisztviselő kéri. A minősítést a köztisztviselő megismerheti, kommentálhatja, vitathatja, sőt bíróságon is megtámadhatja. Ez

utóbbi nem csak a tényállítások, hanem a személyiségi jogát érintő megállapítások kapcsán is.<sup>97</sup>

Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a minősítés jogát átruházhatja. Ez a lehetőség a teljesítményértékelés esetében nem adott. Ez azért furcsa, mert a teljesítményértékelés bevezetésének elsődleges oka a tényleges teljesítményről adandó visszajelzés, és esetleges jutalmazás. A teljesítményértékelést elsősorban az NPM mozgalom javasolta azzal, hogy a közvetlen vezetőknek több önállóságuk legyen, közvetlenebbül tudják jutalmazni a jó teljesítményt. Ehhez képest a teljesítményértékelés a szerv vezetőjének kizárólagos joga, aki egy nagyobb szervezetben nem is ismeri az értékelést, nemhogy teljesítményét meg tudja ítélni. A minősítés ugyanakkor delegálható hatáskör.

A minősítéssel kapcsolatos legárukodóbb jel azonban annak időzítése. Kifinomult rendszerekben a minősítésre legalább évente sor kerül. Ezzel szemben a 34. §-nak mindjárt az első bekezdése kimondja, hogy minősítésre legalább négyévente kerül sor. Hogy a négy év nem egy extrém kivétel arra utal a tény, hogy ugyanezen bekezdés azt is előírja, hogy a köztisztviselő írásbeli kérésére soron kívül minősíteni kell, ha előző minősítése óta már legalább két év (!) eltelt. A kétévenként minősítés tehát kifejezetten kivételes.

Ezzel szemben, s e ponton a legárukodóbb a jogszabály, főszabályként „minden magasabb besorolási fokozatba sorolása előtt” kell minősíteni. Azzal az esettel találkozunk itt, amikor nem egyszerűen a gyakorlat mond ellent a zárt rendszer logikájának, hanem amikor ezt a gyakorlatot a jogszabály – aligha tudatosan – de magában a jogi szövegben is megjeleníti. A valódi zárt rendszerben több egymás utáni minősítés alapozza meg a személyzeti döntéseket. Így pl. a folyamatos kimagasló teljesítmény alapoz meg soron kívüli előléptetést, vagy feltétele a vezetői kinevezésnek. A magyar rendszerben, a döntési helyzetben állnak neki minősítést készíteni. A már meghozott, vagy meghozandó döntéshez, „hozzá-minősítenek”. A megdöbbentő esetben nem az, hogy ez a gyakorlat, hanem az, hogy ez a jogszabályban is megjelenik, még hozzá jogi előírásként, a helyes, elvárt cselekvési mintaként.

**A minősítés alapján történő előmeneteli döntések csak minimális mértékű eltérést eredményeznek a bérben,** miközben az más eszközökkel nagyságrendileg nagyobb mértékben növelhető. A vezetők ezért a minősítéssel, mint eszközzel kevésbé élnek. (Hazafi s.a.: 385-387)

### **III.3.8.      *Értékelés, részösszegzés***

A fentiekben az előmenetel az illetményrendszer és a köztisztviselő értékelésének rendjét vizsgáltuk a szabályok és a gyakorlat tükrében, fokozottan figyelve arra, hogy ezek egymásra hatását is értékeljük.

Ezen a területen különösen **nagy szerepet játszanak a nemzetközi minták.** (Linder 2009) Ezek a minták azonban sajátosan érvényesülnek. Így pl. a köztisztviselő értékelésének mindhárom, a világban jelenlévő módja egyszerre jelentkezik a magyar közigazgatás egy időszakában, de legalább két módszer tíz év óta folyamatosan együtt él. **A módszerek tényleges funkciója meglehetősen kérdéses, viszonyuk egymáshoz tisztázatlan,** tényleges működési módjuk alig ismert.

---

<sup>97</sup> Ezt a kitételest egyébként nehezen tudom értelmezni. Ha a köztisztviselőről azt írják le, amit esetleg még bizonyítani is tudnak, hogy lusta és hanyag munkát végez, vajon ez megtámadható-e a bíróságon? És ha igen, hogyan lehet akkor minősíteni a lusta, trehány köztisztviselőt?

Ezen a területen azonban jól érzékelhető a zárt rendszer mintaadó ereje. A jogi szabályozás – látszólagos – fő vonalaiban ezt követi. Így találunk egy meglehetősen mereven szabályozott, határozottan a szenioritásra építő előmeneteli rendszert és egy ehhez kapcsolódó, a szubjektivitás teljességgel kizáró „normál” illetményrendszert.

Ugyanakkor **számtalan kiskapu van, amelyekkel a normativitás kikerülhető**. A normál, lassú és kevésbé jutalmazó előmenetel mellett tucatnyi egyéb előmeneteli csatorna van, a szinte korlátozatlan vezetői kinevezésektől kezdve, a különféle tanácsadói posztokon át a címek adományozásáig. A merev bértáblát már a kezdetektől korlátlanul töri át a személyi bér intézménye, korlátozottabban a széles diszkrecionalitást biztosító béreltérítés lehetősége; és a karrierrendszerbe való belenyúlás is magasabb bért eredményez.

A merev bértábla ugyanakkor alapjaiban **értelmetlen**, mert nem a poszt, hanem az azt betöltő személy jellemzőihez igazodik. A minősítés alapvetően **funkciótlan**. Összességében tehát, **a szimbólumok szintjén megtaláljuk a zárt rendszer jogintézményeit, tényleges funkciójukat azonban aligha töltik be**. A direkt politikai befolyásnak az előmeneteli és az illetményre vonatkozó döntések esetében sem igen találjuk valódi jogi, garanciális korlátait.

## III.4. A köztisztviselői jogviszony megszűnése

### III.4.1. Az „eredeti” jogi szabályozás

**A közszolgálati jogviszony megszűnése elvileg-logikailag történhet:**

1. a felek akaratán túli okokból (köztisztviselő halála, stb.), vagy
2. közös akaratból, közös megegyezéssel,
3. a köztisztviselő kezdeményezésére, vagy
4. az állam, a közigazgatás kezdeményezésére.

Egyéb, a fentiekbe nem egyértelműen besorolható esetekben. Ilyen pl. az áthelyezés, illetve próbaidő alatt történő megszüntetés. A kérdéssel a továbbiakban nem foglalkozunk.

1. A Ktv. 2010-es módosításáig<sup>98</sup> felsorolta a azokat az okokat, amelyek a jogviszony **automatikus** megszűnéséhez vezetnek, ide értve a meghatározott idejű kinevezés lejártát, a köztisztviselő halálát, a törvényben meghatározott speciális eseteket (vagyonnyilatkozat benyújtásának elmulasztása, összeférhetetlenség, korábban alapvizsga letételének elmulasztása, illetve a hivatalvesztést kimondó fegyelmi büntetés, stb.). Ezek jelentős része értelemszerűen már 1992-ben megjelent.

2. Meglehetősen röviden szól a törvény a **közös megegyezés** lehetőségéről, a nélkül tehát, hogy annak részletszabályait meghatározná. A szabályozás elmaradása logikusnak tűnhet, hiszen, mint magában a kifejezésben is kódolva van: itt a felek kölcsönös, tárgyaláson, egyezkedésen alapuló megállapodásáról van szó. A jogi szabályozás ilyen esetben felesleges korlátnak tűnhet, és ellentétes e megoldás lényegével. Ez a felfogás teljességgel jogosult lehet a munkaviszony esetében, amikor az egész jogviszony létrejötte is a felek egyenrangúságát és kölcsönös érdekegyezésem alapuló megállapodását tételezi. A II. részben bemutattuk ugyanakkor, hogy a visszaélések, a politikai szempontok érvényesítésének jellemző terepe ez,

---

<sup>98</sup> A „2010-es módosítások” előtti időszak bemutatásához, hacsak másként nem jelzem a 2010 január 1.-én hatályos állapotból indulok ki.

a közszolgálati szabályozás logikájától nézetünk szerint idegen jogi megoldás. Ezért legalábbis pontos szabályozásra lenne szükség, de a zárt rendszer követelményét e jogintézménynek a közszolgálati rendből történő törlése szolgálná leginkább.

3. A törvény a **köztisztviselő** jogát, hogy a közszolgálati jogviszonyt felmondja, nem korlátozza, mindössze felmondási időt határoz meg, amitől a köztisztviselő javára el lehet térni. A kérdést mindössze két rendelkezés szabályozza meglehetősen megengedő módon. A hazai jogi szabályozás – e tekintetben követve a modern kori zárt rendszerek logikáját – elsősorban a jogviszonynak a közigazgatás részéről történő megszüntetésére, a felmentésre koncentrál, sőt a köztisztviselő számára a lemondáshoz kapcsolódó maximálisan két hónapos időtartam meglehetősen rövidnek tűnik. A közigazgatásnak ez idő alatt kell a toborzás, majd a kiválasztási eljárást lefolytatnia, az új köztisztviselőt betanítania, illetve biztosítani a lemondott köztisztviselő részéről a feladatok, ügyek megfelelő átadását. Ez lehetetlen feladatnak tűnik. Ennek fényében meglepő és magyarázatra szorul, hogy ez a rendelkezés miért nem problematizálódott két évtized alatt. A 2010-es változtatások kapcsán pedig érvként merült fel, hogy ha a lemondásra két hónap került meghatározásra, akkor a felmentés esetében is ez legyen. Vagyis egy rossz szabályhoz igazítottak egy másikat.

4. A köztisztviselő **felmentése (elbocsátása)**, vagyis az állam részéről történő megszüntetés, mint arra már többször utaltunk, a zárt közszolgálat talán leglényegesebb és legsajátosabb eleme. A **magyar szabályozásnak** azonban éppen ez az az eleme, amely talán **legélesebben tér el a klasszikus zárt közszolgálati rendszer** logikájától. A jogalkotó ugyanis lényegében **minden olyan esetben, amikor a profitorientált magánvállalkozás elbocsátaná dolgozóját, a köztisztviselő esetében is megengedi ezt.** Egy vállalat elbocsátja dolgozóját, ha tevékenysége megszűnik, egy gyáregységét, vagy egy tevékenységi területét megszünteti. Hasonlóképpen elbocsátásra kerül sor létszámleépítés esetén – legyen célja ennek akár a hatékonyság, akár a tőzsdei érték növelése. Elbocsátásokra kerülhet sor akkor is, ha a vállalat működését átszervezik. Végül elbocsátás indoka lehet az is, ha a dolgozóval személyesen elégedetlenek, munkáját nem tartják megfelelőnek. (Mt. 89.§ - 90.§) Nos, ugyanezen elbocsátási indokokat a közszolgálati törvény is megengedi. A közszolgálat sajátosága így mindössze abban jelenik meg, hogy a köztisztviselő „kirúgását” a jog nem elbocsátásnak, hanem felmentésnek nevezi.

A részletes szabályozás természetesen szolgálhatja azt a célt is, hogy a jogalkotó garanciákkal bátyázza körül az olyan eseteket, amelyet a zárt rendszerű közszolgálat főszabályként meg sem engedne. Valóban megfigyelhető a jogalkotónál a 2010 előtti szabályozásban egy erre utaló magatartás. Ezek a **garanciák** azonban még jogi szempontból is kétségesek, a gyakorlatban pedig egyáltalán nem működnek. Nézzük át röviden e garanciákat!

- **A szerv, vagy annak valamely szervezeti egysége jogutód nélkül megszűnik.** A jogszabály erre az esetre csak olyan általános „garanciát” tartalmaz, amely szerint ilyen esetben a köztisztviselőt tartalékállományba kell helyezni fél évre. A témával már foglalkoztunk, de ismét jelezzük, hogy a szerv vezetője – a törvény explicit rendelkezése alapján – még akkor is megtagadhatja e köztisztviselő további alkalmazását, ha a szervnek csak azon egysége szűnik meg, amelyben az érintett dolgozik, és ugyanazon szerv másik egységében megfelelő álláshely kínálkozik.
- Sajátos eset az, amikor a közigazgatási szerv csak, mint közigazgatási, s nem mint szerv szűnik meg. Tipikusan ilyen eset az, amelyben a korábban a közszolgálati törvény alá tartozó szerv **más jogállásúvá válik**, s alkalmazottait a továbbiakban nem a köztisztviselői jog alapján foglalkoztatja. Ebben az esetben az új munkáltató szabadon dönthet arról, hogy a köztisztviselőt tovább foglalkoztatja-e más (pl. egyszerű munkajogi) jogviszonyban,

vagy megválnak tőle. Ha előbbi választja, akkor a köztisztviselő hozzájárulása is szükséges az új jogviszony létrejöttéhez, pl. a munkaszerződés megkötéséhez. Akár a munkáltató, akár a köztisztviselő nem vállalja a megváltozott keretek közötti foglalkoztatást, a köztisztviselőt – a már ismertetett módon, és kilátásokkal – tartalékállományba helyezik.

- **Csoportos létszámleépítés.** Erre nézve a törvény viszonylag részletes, mintegy tíz rendelkezésből álló szabályozást ad, amelyek azonban semmiféle lényegi garanciális elemet nem tartalmaznak, a tartalékállományba helyezés általános lehetőségén túl. Ezen a területen időközben a közigazgatási szervek vezetője is megkapta a jogot, hogy ilyen létszámleépítést rendeljen el. (Prugberger 2007)
- **Átszervezés.** Az átszervezés adja a legszélesebb és legkorlátlanabb keretet a vezetői döntés – hogy ne mondjuk önkény – számára a köztisztviselővel szemben. Legalábbis árulkodónak tekinthetjük, hogy míg a jogviszony megszűnésének alábbiakban felsorolt egyéb eseteit a törvény általában több rendelkezésben is tárgyalja, az átszervezés kifejezés, azon túl, hogy mint lehetséges felmentési ok megjelenik, többé nem szerepel a jogszabályban.
- A köztisztviselő jogviszonya **alkalmatlanság** címén akkor szüntethető meg, ha egyetlen esetben alkalmatlan minősítést állítanak ki róla. Tekintve, hogy a minősítésre „normál esetben” csak négyévente kerül sor, valószínűsíthetjük, hogy az alkalmatlanság címén történő elbocsátáshoz magához állítják ki az alkalmatlan minősítést. E tekintetben garanciát azon rendelkezések jelenthetik, amelyek a minősítés rendjét szabályozzák.

Azt, hogy ezek az elbocsátási lehetőségek az EU tagországaiban rendkívül szélesnek számítanak, egyértelművé teszi Demmke-Moilanen (2010: 178) 31. táblázata. Ebben a szerzők hét elvileg szóba jöhető felmentési okot vizsgálnak. Azt találják, hogy Magyarországon ebből öt alapján a köztisztviselő elbocsátható. Érdemes megjegyezni, hogy

- A két „hiányzó” ok az „egyéb”, valamint – igen sajátosan a „gyenge teljesítmény”, amely a „fegyelmi büntetés” mellett a legtöbb országban jelen lévő ok;
- A legtöbb, egyébként a szerzők által nem-karrierrendszerüként definiált országban ennél kevesebb vagy ugyanennyi lehetséges felmentési ok van. Így pl. a beosztáson alapuló rendszer mintáországaiban, Svédországban csak 3, az Egyesült Királyságban 5 ilyen ok van;
- A táblázatot megalapozó kutatás még a 2010-es változások előtt készült.
- Végül, de elsősorban: A statisztikát a magyar minisztériumi „önbevallás” alapján állították össze a szerzők. Ezek az önbevallások, tapasztalatunk szerint, gyakran a ténylegesnél jobb képet mutatnak. Ez esetben is. Nyilvánvalóan „egyéb” okok az ex lege megszűnési okok (pl. alapvizsga le nem tétele, összeférhetetlenség meg nem szüntetése, vagyönbevallás le nem adása, akár a hozzátartozó által), vagy a vezetői kinevezés visszavonása más poszt felajánlása nélkül. Az alkalmatlanság egyik legtipikusabb esete, ha a köztisztviselő (hozzáértés hiányában, lustaságból) nem látja el megfelelően a feladatát, vagyis „gyenge teljesítményt” nyújt. Az 5 lehetséges ok tehát valójában 7. **Az összes elméletileg lehetséges esetben a magyar köztisztviselő már 2010 előtt is eltávolítható volt.** Az EU 27-ek közül ez még Romániára igaz. A helyzet, mint tudjuk, azóta rosszabbodott.

A törvény nevesít néhány **további garanciális**, vagy „fájdalomenyhítő” szabályt is. Ezek közül kiemelést érdemel, hogy a felmentést indokolni kell. E rendelkezést azonban a törvény csak annyiban specifikálja, hogy az „**indoklásból** a felmentés okának világosan ki kell tűnnie” és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű. Ez a szabály azonban a Munka Törvénykönyvében is megjelenik, így már ezért sem tekinthetjük a

zárt közszolgálat lényegi garanciális elemének. Fájdalombdíjnak tekinthető a **felmentési időre** utaló rendelkezés is, amelynek felére a köztisztviselő felmentést kap.

A **végkielégítés** mértéke a közszolgálatban töltött idő függvényében változik. Aligha tekinthetjük azonban a hűséget hűségért elv nagyszerű megnyilvánulásának, amikor a köztisztviselő, akit mondjuk átszervezés címén, harminc év becsületes szolgálat után bocsátanak el, átveszi nyolchavi járandóságát, majd mehet ötvenöt évesen munkát keresni. Érdeemes megjegyezni, hogy a Ktv.-ben a végkielégítés mértékére vonatkozó kógens szabályként megjelenő értékek alig haladják meg az Mt. 95. §-ban minimumként meghatározott értéket.

A zárt rendszer tipikus eleme a **tartalékállomány** intézménye, amelyet a magyar szabályozás is ismer. Ennek jogi és gyakorlati alkalmatlanságáról, a köztisztviselő számára összességében inkább hátrányos voltáról korábban már szóltunk.

A gyakorlatban a legerőteljesebb jogosítványnak a felmentésről hozott döntés **bíróság előtti megtámadásának** lehetősége bizonyult. Számos – tipikusan átszervezés címén elbocsátott vezető – köztisztviselő nyert pert az állam ellen, s döntött úgy a bíróság, hogy az átszervezés nem volt valós. Ebben az esetben a bíróság elrendeli az elmaradt bér kifizetését, valamint gyakran rendelkezik arról, hogy a felmentettet vissza kell helyezni állásába. Ez utóbbi döntés azért teljesen abszurd, mert az állást azóta már nyilvánvalóan más – az általában éveken húzódó bírósági eljárásnak betudhatóan – esetleg már a sokadik személy tölti be. Ezért tisztázatlan, hogy a jelenleg pozícióban lévő köztisztviselővel mi történjék – esetleg mentsék fel átszervezés címén?

Végül utalunk a korábban már szintén tárgyalt tényre, hogy a vezetői megbízás lényegében korlátlan visszavonási lehetősége a jogi szabályozás szerint a köztisztviselői státusz megszűnéséhez is vezethet.

Érdeemes még megjegyezni, hogy miközben Ktv. rendkívül sokat változott, **a jogviszony megszüntetésre vonatkozó szabályok 2010-ig meglehetősen állandónak tekinthetők.**

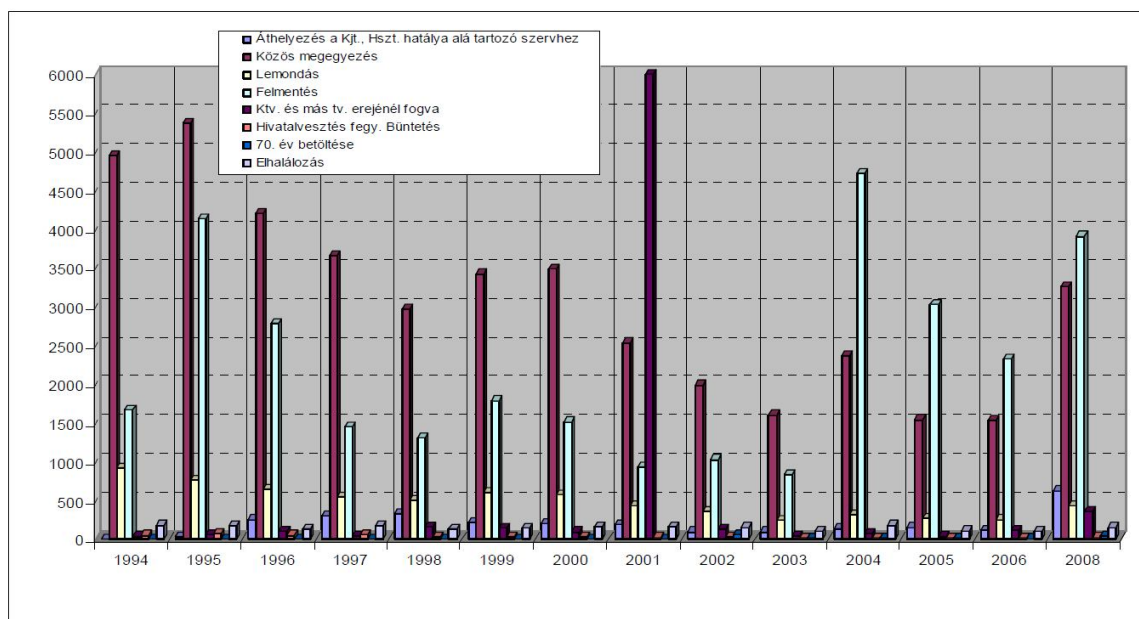
### **III.4.2. Empirikus adatok a korábbi szabályozási környezetben**

Az alábbiakban két kérdéssel foglalkozunk. Elsőként **a köztisztviselői jogviszony megszűnésének okaival**, és ehhez a KÖZIGTAD adatbázis adataira támaszkodunk. Ezután a bevezetőben említett három kérdőíves adatfelvétel adatait elemezzük: a munkavállalók és a HR vezetők körében 2007-ben, és **a köztisztviselők** körében 2005-ben lefolytatott vizsgálat adatait, elsősorban azért, hogy fel tudjuk mérni, **hogyan ítélik meg a pályabiztonságot**, annak létét és szükségességét az érintettek.

#### **III.4.2.1. A megszűnés okai**

A megszűnés okairól statisztikai jellegű, a közszolgálat egészére vonatkozó adatokat közöl a KÖZIGTAD adatbázisra alapozva Dudás-Hazafi (2005:215). Ezeket az adatokat korábban részletesen elemeztem: Gajduschek 2008/a: 289-292. Hazafi (s.a.: 374-375) most újabb adatokat közöl 2004-2006 és 2008-ra vonatkozóan is. Mit mutatnak a Hazafi által közölt grafikonok?





Mindenekelőtt azt látjuk, hogy a Ktv. első évtizedében a **közös megegyezés a legtipikusabb megszűnési ok**, sőt ez az időszak egészének átlagát tekintve is nyilvánvalóan áll. (A 2001-es év sajátága, hogy ekkor került kiszervezésre a III. és IV. besorolási osztály.) További kutatást igényelne, hogy pontosan **mi vezet a közös megegyezés ilyen kiterjedt alkalmazásához?** Az ok azonos lehet azzal, mint ami e módszer alapvető problémája is: a teljes szabályozatlanság. Ez ugyanis lehetővé teszi, hogy a felek olyan megoldást találjanak, amely mindkettejük számára optimális. Ebben az alkuban éppen csak az nincs képviselve, kinek/aminek a pénze felett a felek alkudoznak: nevezetesen a közösség, illetve az adófizetők.<sup>99</sup>

A görbék tendenciáját tekintve az tűnhet fel, hogy a leghektikusabb a felmentések alakulása, hiszen ez a nagy leépítési kampányokat tükrözi.<sup>100</sup> Ezzel szemben a lemondások számában nyoma sincs ennek a hektikusságnak. Talán kevésbé érzékelhető a grafikonról, de a lemondások száma kismértékű, ám tendenciájában nagyon határozott csökkenést mutat. Ez arra utal, hogy a közigazgatás vonzóbbá vált, vagy legalábbis a már ott dolgozóakra kevésbé hat a piaci szféra elszívó hatása. Bár ezt sem állíthatjuk teljes bizonyossággal a közös megegyezések bizonytalan tartalma miatt.

Mint arra már utaltunk, a zárt közzszolgálat szempontjából a leginkább neuralgikus pont a köztisztviselőnek a közigazgatás részéről történő **felmentése**, mivel az, egészen kivételes esetektől eltekintve, nem egyeztethető össze a zárt közzszolgálati rendszer filozófiájával.

<sup>99</sup> Nem azt állítjuk, hogy a közös megegyezés mögött mindig illegitim vagy immorális okok húzódnak meg. Könnyen lehet, hogy e megoldás alkalmazása a legtöbb esetben praktikus okokra vezethető vissza; a felek élnek, de nem élnek vissza a lehetőséggel. (Pl. egyszerűbb így elrendezni az ügyeket.) Mindamelllett megdöbbenőnek nevezhetjük, hogy a közös megegyezésnek ez a széleskörű elterjedtsége mindeztidáig egyáltalán nem problematizálódott, sőt fel sem merült sem a szakirodalomban, sem a közbeszédben. Mint láttuk a politikailag is generált botrányok sem érintették a jogintézményt magát.

<sup>100</sup> Más hol (Gajduszek 2008/a: 110-114) bemutatom, hogy a nagy, hirtelen létszámleépítéseket minden alkalommal a létszám fokozatos emelkedése követi, néhány éven belül nem ritkán a leépítés előttinél is magasabb szintre. Mindez óriási pazarlást jelent.

Hazafi erről is hoz adatokat, bár azokat nem magyarázza részleteiben. Az adatok szerint a felmentési okok között a nyugdíjasként minősülés játsza a domináns szerepet. Ez a felmentési ok pedig (az egészségügyi alkalmatlanság mellett) a zárt rendszerben is természetesen jelentkezik. Igaz, az egészségügyi alkalmatlanság címén történő felmentések magas aránya rejtély számunkra. Emellett még olyan megszűnési okok játszanak szerepet, amelyek a köztisztviselők egy csoportját, nem pedig egy-egy személyt érintenek. Ezen okok esetében nem valószínű, hogy politikai indíttatású menesztésről lenne szó. Azok a felmentési okok tehát, **amelyek ellen a zárt közszolgálat felmentés elleni garanciái elsősorban védeni hivatottak, a statisztikák szerint elenyésző számban fordulnak elő.** Három ilyen ok szerepel a táblázatban: viszonylag nagyobb arányban az átszervezés, valamint elenyésző arányban az alkalmatlanság és a vezetői megbízás visszavonása miatti megszűnés. Ugyanakkor, éppen ez utóbbi számnak az alacsony volta ébreszt kétséget afelől, hogy a statisztikák, még ha a maguk módján pontosak is, valóban a tényleges összefüggéseket tükrözik-e. Pontosán lehet ugyanis tudni, hogy a választások előtt-után, csak a minisztériumokból több vezetőt távolítottak el. Ezek a személyek azonban nyilvánvalóan **a „közös megegyezéssel” kategóriában keresendők.** Másfelől a politikai tisztogatások – ha azok csak a vezetői réteget érintik – aligha érzékelhetők a statisztika szintjén.

Összességében arra a következtetésre juthatunk, hogy a „közös megegyezés” kategóriája, amellyel, hogy a gyakorlatban lehetővé teszi a sajátos alkuk létrejöttét, egyben magába foglalja és eltakarja a de facto felmentések jelentős részét is, kevésbé szembeszökővé téve a gyakorlatnak a zárt közszolgálat ideáljától való eltérését. Ez, 2010-ben, a felmentésnek a munkajogi felmondáshoz viszonyítva is „garanciátlanabbá” tételével nyilván megszűnt. Ebből következően valószínűsíthetjük, hogy a kormányváltás hatása már a statisztikákban is jól érzékelhetően megjelenik. (Éppen ezért aligha lesznek e statisztikák hozzáférhetők.)

Végül utalunk itt a HR vezetőknek feltett azon kérdésünkre, amely a választások hatását firtatta, nevezetesen, hogy az adott szervnél **„a választások után (4 évente) lecserélik-e a felsővezetőket?”** Az egyébként óvatosságot 11%-a határozott igennel válaszolt, 14%-a pedig a részben választ adta. Az önkormányzatoknál ilyen cseréről sokkal ritkábban számoltak be, mint az államigazgatási szervek esetében, ahol ez az arány összességében 45%-ot (!) tesz ki.

#### III.4.2.2. Pályabiztonság, stabilitás fontossága és érzése

A nemzetközi szakirodalomban általános vélekedés, hogy a közszolgálati pályát inkább választják azok, akik az átlagosnál többre értékelik a stabilitást, kevésbé szeretik a kiszámíthatatlanságot és a változást. Az ő számukra a zárt rendszer kiszámíthatósága kifejezetten vonzó lehet a bizonytalan piaci szférához képest.

Ezt, legalábbis részben adataink is alátámasztják. Az átlagos magyar köztisztviselő 2005-ös adataink szerint közel 13 éve dolgozik a közigazgatásban, miközben a munkában töltött összes éveinek száma átlagosan 22 év. A munkahelyek számát illetően a megkérdezett köztisztviselők közigazgatási munkahelyeinek átlagos száma 1,69, átlagos összes munkahelyének száma 3,20. Statisztikai elemzéssel azt is kimutattuk, hogy a köztisztviselők szignifikánsan ritkábban váltanak munkahelyet, mint az átlagos munkavállaló. Összességében az adatok azt sugallják, hogy a köztisztviselők értékrendjében **a stabilitásnak, kiszámíthatóságnak nagyobb szerepe van,** mint az átlagos munkavállalóban.

A kérdés most már az, hogy a közigazgatás képes-e ezt a stabilitást, kiszámíthatóságot biztosítani, pontosabban, hogy mit gondolnak erről az érintettek. Lényegében ugyanazt a kérdést tettük fel a köztisztviselőknek és a HR vezetőknek is: „Biztosabbnak látja-e a közszolgálati pályát a magánszférához képest?” A köztisztviselők 72%-a, a HR vezetők 63%-

adott a kérdésre pozitív választ, vagyis a **közzférát 2007-ben még mindig jóval biztosabbnak tartották az üzleti szféránál**; igaz, hogy a tájékozottabb HR vezetők szkeptikusabbak. Mindez azonban még az utóbbi idők változásai előtti attitűdöket tükrözi.

### **III.4.3. Új szabályozás: 2010 és utána**

Többször utaltunk azokra a jelentős változásokra, amelyek 2010-ben következtek be. Jogi szempontból a legszembevetőbb és legfontosabb elem, hogy a korábbi egységes köztisztviselői szabályozást felváltotta a **kormánytisztviselőkre** vonatkozó külön törvény, amely háttérszabályként utalt vissza a Ktv.-re, ami viszont elsősorban az önkormányzati szervekre, valamint azon szervek köztisztviselőire vonatkozott, akik nem a kormány közvetlen irányítása alatt álló szerveknél dolgoznak.

A Ktjt. számos sajátos megoldást vezetett be, amelyek közül talán legnagyobb visszhangot a jogviszony megszüntetésének a korábbtól teljességgel eltérő szabályozása kapta. Eszerint a kormánytisztviselő **felmentését nem kell indokolni**. Ez éles ellentmondásban áll azzal a ténnyel, hogy még az egyszerű munkaviszony esetében is, az 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről (továbbiakban Mt.) 89. § (2) kötelezi a munkáltatót a felmondás indoklására, majd a felmondással kapcsolatos további garanciális tartalmi és eljárási szabályokat fogalmaz meg a 89. § (3) – (5) bekezdéseiben. A Ktv szabályozását gyakran, különösen a jogi szakirodalom és tankönyvek (köztük a közigazgatási alapvizsga és szakvizsga tankönyvek is) úgy interpretálják, mint ami a rendes munkaviszonyhoz képest a köztisztviselővel szemben többlet-jogokat állapít meg, amelyekért cserébe többlet-kötelezettségeket fogalmaz meg. A felmentés viszonylagos jogi korlátozottsága is ilyen többletjogosítványnak volt tekinthető. Ez esetben azonban a kormánytisztviselőket még a minden munkavállalót megillető garanciák sem védik.

Az Alkotmánybíróság 8/2011 (II.18) számú határozatában – a Ktjt. számos más kifogásolt rendelkezései közül egyedülként – ezt a rendelkezést alkotmányellenesnek mondta ki, hosszan elemezve a kérdést, és számos aspektusból is kifogásolva a rendelkezést:

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot, a 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot, ezért azt megsemmisítette.

Ugyanakkor az AB a rendelkezést május 31.-i határidővel semmisítette meg, ami praktikusán azt jelenti, hogy a kormány kapott még három és fél hónapot, hogy akiket még eddig az alkotmányellenes szabály alapján nem távolított el azt még megtehesse.<sup>101</sup> A Ktv. hasonló szabályát később, a 111/B/2011. AB határozat keretében semmisítette meg az Alkotmánybíróság. Ez esetben viszont azonnali hatállyal.

A Ktv. korábbi szabályai szerint a **felmentési idő** minimum 2 maximum 8 hónap volt, utóbbi 30 év közzszolgálati jogviszony után (18. § (2)). Ezt a szabályt változtatták meg úgy, hogy a korábbi minimális felmentési idő, **két hónap** jár mindenkinek függetlenül attól, hogy hány évet töltött a közzszolgálatban. Érdemes megjegyezni, hogy az Mt. szabályozása összességében ez esetben is kedvezőbb. A 92. § (1) abszolút minimumként egy hónap felmondási időt határoz meg, maximumként pedig egy évet. Ám 15 év munkaviszony után

---

<sup>101</sup> A jó száznapos határidő báját az is növeli, hogy ugyanezen határozatában az Alkotmánybíróság elégségesnek találta a Ktjt. bevezetésekor az érintett, mintegy hatvanezer köztisztviselő számára adott nyolc napot a felkészülésre.

már az Mt. 92. § (2) is hatvan napot határoz meg minimumként, míg 20 év után már 90-et, vagyis 50%-al többet, mint a Ktjt. Megjegyezzük, hogy a Ktjt.-nek ezt a szabályát az Alkotmánybíróság szintén nem kifogásolta, egy rendkívül figyelemre méltó okfejtés keretében.

A jelenlegi közszolgálati szabályozás és a munkaviszonyt keretjelleggel szabályozó Mt. összevetése több ponton is eltéréseket mutat utóbbi javára, amint azt a 11. táblázat is bemutatja.

#### 11. táblázat Az Mt. és a Ktjt., Ktv. közötti egyes jellemző eltérések

	Munkaviszony (Mt.)	Köztisztviselő (Ktjt.és Ktv.)
Indoklási kötelezettség	Igen. A bíróság vizsgálja	Nem.
Felmentési / felmondási idő	Munkaviszony tartamától függő: 15 év után 60, 20 év után 90 nap, maximum 1 év	Nem reflektál a közszolgálati jogviszony (szenioritás) hosszára, két hónap (59-62 nap)
Végkielégítés	A munkaviszony tartamától függő: minimum 1, maximum 6 havi kereset	Szolgálati időtől függő, minimum 1. maximum 8 havi kereset
Az elbocsátandó „védekezése”	Az Mt. 89. § (5) főszabályként biztosítja	Főszabályként nincs nevesítve, indoklás hiányában nem is értelmezhető

Összességében a munkaviszonnyal összevetve **a közszolgálati szabályozás több ponton is rosszabb körülményeket teremt a köztisztviselő, mint a vállalati dolgozó esetében.** Ez teljesen ellentmond nem csak a zárt rendszer logikájának, a hűséget-hűséget elvnek, avagy a „többletkötelezettségekért többletjogok” elvének, hanem mindenféle közszolgálati szabályozás logikájának is. Ilyenfajta, a munkajoginál előnytelenebb közszolgálati szabályozást a modern világban egyáltalán nem ismernek. Másfelől ez azt is jelenti, hogy az állam jogalkotó és hatósági szerepkörében jelentősebb kötelezettséget ró a piaci szféra munkáltatójára (egy piacgazdaságban), mint amit saját maga munkáltatói szerepkörében vállal.

A legutóbbi hírek szerint a kormány az indoklás nélküli felmentés AB általi megsemmisítését a „**bizalomvesztés**” törvénybe iktatásával kívánja megoldani. Az interneten elérhető hír szerint<sup>102</sup>

A javaslat - amelyet Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter jegyez - rögzíti a felmentés lehetséges indokait. Eszerint a tisztviselőt fel lehet menteni létszámcsokkentés esetén, ha átszervezés következtében munkaköre feleslegessé vált, ha nyugdíjasnak minősül, illetve ha megszűnt az a tevékenység, amelyben foglalkoztatták. Kötelező a felmentés méltatlanság, nem megfelelő munkavégzés és bizalomvesztés esetén, továbbá ha munkakörének egyoldalú módosítása miatt a tisztviselő ezt kéri, vagy ha egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan. Szintén fel kell menteni a nyugdíjba vonuló tisztviselőt.

Az előterjesztés alapján méltatlan hivatalára a tisztviselő, ha - akár munkájával összefüggésben, akár munkahelyén kívül - olyan magatartást tanúsít, amely beosztása tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét, illetve a

<sup>102</sup> <http://www.gazdasagradio.hu/cikk/62800/> Letöltve: 2011.04.29 Az esetleges jogszabálytervezet a Minisztérium honlapján 2011 május közepéig nem jelent meg.

közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja. Nem megfelelő színvonalú munkavégzés miatt akkor bocsátható el a tisztviselő, ha nincs számára megfelelő másik munkakör, vagy ha azt elutasítja. Bizalomvesztésnek pedig az minősül, ha a kormánytisztviselő megszegi kötelezettségét, amely szerint feladatait "szakmai lojalitással köteles ellátni".

Az indítvány ugyanakkor megteremti a jogviszony megszüntetésével szembeni belső jogorvoslat lehetőségét azzal, hogy jövő év január elsejével létrehozza a Kormánytisztviselői Döntőbizottságot. Az előterjesztő ezt azzal indokolja, hogy a munkáltatói intézkedések megalapozottságának vizsgálata sajátos szakértelmet, tapasztalatot kíván, valamint gyors és költséghatékony eljárás lefolytatását igényli. A döntőbizottság elnökét és tagjait a közigazgatási és igazságügyi miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki, szervezetét és eljárásait külön törvény fogja szabályozni.

A jogszabály szövege még nem áll rendelkezésre, így nem dönthető el, hogy vajon a bizalomvesztés olyan kategória lesz, amelynek eldöntése egyetlen, bár igen egyszerű eszköze, hogy a közigazgatási szerv vezetője nyilatkozik arról, hogy elveszítette bizalmát, vagy ennél többre is szükség van. A „szakmai lojalitás” kifejezés tartalmának hermeneutikai elemzését meg sem kíséreljük. Nem világos e pillanatban az sem, hogy a kormány a Döntőbizottság létrehozását a bírói utat megelőző, vagy azt teljességgel kiváltó fórumnak szánja-e.

Mindenesetre a felmentési okok skálája így ismét bővül és megközelíti, illetve tartalmában is hasonlóvá válik a korábbi szabályozáshoz, csak nyilván annál is kevésbé szolgál garanciákkal az önkényes felmentés ellenében. Az indoklás nélküli felmentés lehetősége – amely tehát e dolgozat írásakor még hatályban van – logikailag lényegében szükségtelenné teszi a felmentési okok részletes szabályozását. Ezt jól tükrözi a Ktjt. „A kormánytisztviselői jogviszony megszüntetése” című része, amelyben nem részletezi a felmentési okokat. A szerv jogutód nélküli megszűnése, illetve a jelentős létszámleépítés szövegszerűen megjelenik ugyan, de annak a köztisztviselő tekintetében nincs semmiféle, még látszólagos garanciális jellege sem. A Ktv. szabályaiban is tükröződik ez a tény, bár ott egyes korábbi elemek visszaköszönnek.

E jelentős változások közepette figyelemre méltó, hogy a közös megegyezés intézménye és annak szabályozatlansága változatlanul fennmaradt. A Ktv. 15. § (2) a. pontja a „jogviszony megszüntethető:” kezdetű felsorolás első elemeként hozza ezt a lehetőséget, amelyről aztán érdemi, a diszkrecionalitást korlátozó semmilyen egyéb szabályt nem tartalmaz. A Ktjt. a Ktv. e szabályát a kormánytisztviselőkre nézve is érvényesíti. Figyelemre méltó, hogy e tekintetben sem a kétmillió szabály sem más korlátozás nem jelenik meg, noha a kormánypárt propagandájának meghatározó eleme a „pofátlan végkielégítések” kárhóztatása, és a talán leginkább alkotmányellenes döntése e végkielégítések utólagos megadóztatása volt. Ám ennek lehetőségét a közzszolgálati törvényekben található szabályozás nem zárja ki.

#### **III.4.4.      *Értékelés, részösszegzés***

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a felmentésre már a törvény megszületésétől rendkívül széles körben nyílt lehetőség. Tartalmilag ugyanazon esetekben, amikor a vállalati dolgozót elbocsátják, megtörténhetett ez a köztisztviselővel is. Ez a jogi szabályozás nemcsak a valódi zárt rendszertől állt mindig is távol, hanem még az EU tagállamok nyílt rendszereinek többségéhez viszonyítva is széles teret enged a felmentésnek; semmiképpen nem tükrözi a hűséget hűségért elvet. Más kérdés, hogy a gyakorlatban a foglalkoztatás biztonsága, legalábbis a köztisztviselők szubjektív érzete szerint így is nagyobb volt, mint a magánszférában.

Jelentős változást hoztak a 2010-es jogszabálmódosítások és általában az új kormány magatartása. A jogi szabályozás szintjén az a fejlett világban alighanem példátlan helyzet állt elő, hogy a köztisztviselők jogi helyzete több szempontból rosszabb munkavállalóknál is.

# IV. Összegzés: jogintézmények a zárt-nyílt dichotómia szempontjából

## IV.1. A kutatás alapkérdése

Ebben a dolgozatban a köztisztviselőkre vonatkozó szabályozást vizsgáltuk. A kutatás alapkérdése az volt, hogy vajon, az igen gyakran, igen jelentős mértékben módosított, 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (Ktv.), illetve a kapcsolódó további szabályok megfelelnek-e a zárt közzszolgálati rendszer jellemzőinek? Mindenekelőtt, alkalmasak-e ezek a szabályok arra, hogy a közigazgatás konkrét személyzeti döntéseit elszigeteljék a direkt politikai befolyástól?

## IV.2. A dolgozat felépítése, az elemzés részterületei

A közzszolgálat fogalmi lehatárolásában lényegében a Ktv. szabályozását követtük, a köztisztviselői kört főszabályként a közigazgatás hivatalainak érdemi ügyintézőivel azonosítottuk. A közzszolgálati rendszert a közigazgatás személyzeti, illetve HRM rendszereként értelmeztük. E rendszert aztán egy rendszerszemléletű értelmezési keretben tárgyaltuk, s ebben különítettük el a zárt és nyílt közzszolgálati rendszertípusokat, mint sajátos ideáltípusokat.

A rendszerelmélet szerint a rendszerrel kapcsolatos vizsgálatunk kétirányú lehet. Irányulhat a rendszer egészére (pl. milyen funkciókat lát el), vagyis a rendszer - környezet viszony vizsgálatára. Irányulhat másfelől befele, magára a rendszerre, annak összetevőire, vagyis az alrendszerekre és ezek összefüggéseire.

## IV.3. A zárt közzszolgálati rendszerről általában

Előbbi tekintetében három releváns tényezőt nevesítettünk. Az egyik a közzszolgálatnak a politikához való viszonya. A kérdés itt az, hogy a közzszolgálat mennyire és milyen módon ad (vagy nem ad) lehetőséget a politikának a direkt befolyás érvényesítésére. A másik környezeti elem a magánigazgatáshoz való viszony. Itt a kérdés elsősorban az, hogy mennyiben tér el a közigazgatás személyzeti, emberi erőforrás menedzsment (HRM) rendszere a magánigazgatás HRM rendszerétől mind tartamában, mind pedig formájában. Ez elsősorban a jogi szabályozás módjában és mértékében jelenik meg, ami már átvezet a jogi környezet vizsgálatához. E dolgozat természetesen a jogi szabályozásra koncentrál. A szabályozás azonban csak tükrözi, illetve konstituálja a közigazgatásnak a politikához és a magánigazgatáshoz való viszonyát.

Értelmezésünk szerint a zárt rendszer logikája a következő irányt követi: (a) a politikai rendszer sajátos, a piaci szférától eltérő rendszer; (b) az ebben elhelyezkedő közigazgatás esetében tehát logikus, hogy sajátos, a piaci szférától eltérő HRM rendszer jellemezze. Konkrétabban fogalmazva: azt a célt, hogy a politikus ne tudja direkt módon befolyásolni a közigazgatási személyzet összetételét, (c) sajátos, jogszabályokkal szigorúan körülbástyázott, és így formailag és tartalmilag a magánigazgatástól, a magánjogtól eltérő HRM rendszerrel lehet csak elérni. Formailag az eltérés a közjogi (vs. magán-, munkajogi) és általában a részletekbe menő jogi szabályozásban, tartalmilag pedig jogi szabályozás kiterjedt, részletekbe menő, a felek akaratának kevés teret engedő jellegében ragadható meg.

Ezt az összefüggésrendszert összegzi az 12. táblázat.

## 12. Táblázat A közzszolgálati rendszerek értelmezése

	<b>Zárt rendszer</b>	<b>Nyílt rendszer</b>
<b>Végső cél</b>	<i>Megfelelő személyi állomány biztosítása a közigazgatásban (annak szervezeteiben).</i>	<i>Megfelelő személyi állomány biztosítása a (közigazgatási) szervezetben.</i>
<b>Politika és közigazgatás viszonya</b>	Elszigeteli a közigazgatás személyzetét a direkt politikai befolyástól – a közérdek érvényesítése érdekében korlátozza a politikus vezetőt.	Rendszerében nem akadályozza a direkt politikai befolyást – a szervezeti teljesítmény érdekében nem korlátozza a politikus vezetőt, azt a vállalati vezetővel azonosítja.
<b>Magánigazgatás és közigazgatás viszonya</b>	A magánszférától (vállalat) eltérő személyzeti rendszer.	A személyzeti rendszer nem, vagy csak minimálisan tér el a magánszférától.
<b>A jogi szabályozás módja és mértéke</b>	Közjog – köztisztviselői jog; részletes, kötelező erejű szabályozás.	Magánjog – munkajog; a felek megállapodása meghatározó.

A zárt rendszer egésze – elsődlegesen, bár nem kizárólag – a direkt politikai befolyás negatív hatásainak kiküszöbölésére irányul. A direkt politikai befolyás negatív hatásait, azok okait bemutattuk és hosszan érveltünk az ezzel szembeni védelem szükségessége mellett. Hangsúlyozzuk, hogy nem a politikának a közigazgatástól való elszigeteléséről van szó. Az ellentmondana a demokratikus elveknek. Ám ehhez a politika befolyásnak nem kell a közigazgatás személyzeti döntéseibe való direkt politikai döntésekben (egyreszemélyek kinevezése, számukra magasabb fizetés biztosítása, eltávolítása) jelentkeznie. Kétségtelen, hogy a nemzetközi tendenciák, mind a gyakorlatot, mind az elméletet tekintve eltávolodni látszanak ettől a felfogástól. Az NPM hatására a zárt rendszer lebontásának lehettünk tanúi számos országban, jobbra anélkül, hogy az erősödő átpolitizálódás katasztrofális következményei jelentkeznenek. A publikációkban ugyanakkor a két rendszer közötti előnyök és hátrányok latolgatása kapcsán az átpolitizálódás veszélye csak a számos érv egyike, s nem is a legfontosabbika. Ugyanakkor régióinkban az általunk képviselt felfogást adekvátnak véljük. Ezt az utóbbi egy-két évben a régióval foglalkozó külföldi elemzések is megerősíteni látszanak.

Más oldalról, egy jóval általánosabb szintről is közelíthetünk. Ekkor azt kérdezzük, hogy vajon a közigazgatás alapvetően megegyezik-e a magánigazgatással, vagy inkább az eltérések dominálnak? A kérdés jó egy évszázada óta vitatott. A pro és kontra érveket, jobbra a közzszolgálatra vonatkoztatva e dolgozatban is felvillantottuk, máshol pedig jóval részletesebben is kifejtettük. E dolgozatban is azt a felfogást követjük, amely szerint a közigazgatás alapvetően tér el a magánigazgatástól. Ebből pedig következik, hogy a személyzeti rendszer szabályozásának is eltérőnek kell lennie.

A fentiek mellett a dolgozat II. részében számos konkrét érvet is bemutattunk a zárt közzszolgálati szabályozás mellett. Ezek egy része az óriási, ám meglehetősen széttagolt szervezetre utal, amely valamiféle egységességet követel. Mások az intézményi emlékezet és

a folyamatos működés fontosságát hangsúlyozzák, amelynek ellentmond a választások utáni jelentős személyi változások lehetősége.

#### **IV.4. Egyes közzolgálati alrendszerekről**

A zárt és a nyílt közzolgálat egyes alrendszerei, azok sajátosságai funkcionális szempontból akkor érthetőek meg igazán, ha megértjük, hogy miként kapcsolódnak a rendszer egészének fenti „logikájához”. A kiválasztásban az objektív módszerek szisztematikus alkalmazása lehetetlenné teszi, hogy a politikus a maga jelöltjeit ültesse közpénzen finanszírozott állásokba. Az előmenetel rendjében is azok a szempontok dominálnak, amelyek azt biztosíthatják, hogy a politikus befolyása minimális legyen e folyamatra. Így a senioritás elvének következetes érvényesítése nagymértékben korlátozza a politikus döntési alternatíváit pl. a vezetők, tanácsadók, főtisztviselők kiválasztásában, hiszen e személyeket pl. csak a már hosszabb közigazgatási gyakorlattal rendelkezők köréből lehet kiválasztani. Ezen túl is számos eljárási garancia érvényesül, amely a politikust elválasztja az előmeneteli döntési lehetőségektől. A minősítés ezek egyike, amennyiben az előléptetésben a minősítés eredményének meghatározó szerepe van, miközben a minősítési eljárás olyan módon kerül kialakításra, hogy abban ne érvényesülhessen direkt politikai befolyás. Hasonló célokat szolgál a bérrendszer normativitása is, amennyiben a bérek megállapítása jogi formában, általában egy egységes bértábla meghatározásával a köztisztviselői kar egészére történik (akkor is, ha azt szakmacsoportokra, corps-okra tagolja). A politikus így nem jutalmazhat közpénzekből magas fizetéssel egyeseket. Végül az elbocsátás szabályai, annak erőteljes korlátozottsága révén, szintén biztosítani tudják, hogy a politikus ne távolíthassa el a számára „antipatikus” köztisztviselőt. Mindezek a megoldások, miközben megakadályozzák, hogy a közzolgálatban a politikusi magánérdek a közérdek fölébe kerekedjék, egyben a közigazgatás működésének folyamatosságát, kiszámíthatóságát is biztosítják és erősítik a nagy szervezet egységességét is a HRM területén.

Az zárt és nyílt rendszerű közzolgálat között, az egyes alrendszerek szintjén megragadható különbségeket a II. részben részletesen bemutattuk, majd ennek a résznek a végén táblázatos formában, minden alrendszerre nézve részletesen összegeztük.

A III. részben a magyar közzolgálati szabályozás legfontosabb pilléreit tekintettük át. Azokkal az alrendszerekkel, amelyek önmagukban egyébként jelentősek, ám a zárt-nyílt dichotómia szempontjából jelentőségük kisebb, ebben a részben nem foglalkoztunk; a hazai jogi szabályozás rövid jellemzését ezeknél a II. részben helyeztük el. A közzolgálat általánosan foglalkozó, az utóbbi időben született Ph.D-k is kisebb hangsúlyt fektettek e témák tárgyalására, alighanem hasonló okokból. Így a III. részben négy területet elemeztük:

1. A közzolgálati döntések meghozatalára feljogosított személyek (munkáltatói jogkör gyakorlója) kiválasztásának eljárása, a rájuk vonatkozó irányítási, utasításadási jogosítványok, munkáltatásuk viszonyai. Különösen annak vizsgálata, hogy a személyek kiválasztása mennyire átpolitizált, függelmi rendszere mennyire direkt módon politikai.
2. A kiválasztás. Milyen eljárásban történik a toborzás és szelekció. Különösen: Vannak-e olyan, jogilag rögzített szűrőfeltételek, amelyek jelentősen „előszelektálják” a potenciális jelölteket? Van-e részleteiben szabályozott, a szubjektivitást minimalizálni képes, azzal szembeni garanciát biztosító eljárásrend, avagy éppen ellenkezőleg, a szubjektivitás, önkény gátját alig találjuk a jogszabályban?
3. Az előmeneteli és illetményrendszer. Milyen mértékben és módon szabályozottak ezek a területek? Mennyiben ad a szabályozás egyértelmű útmutatást arra, hogy



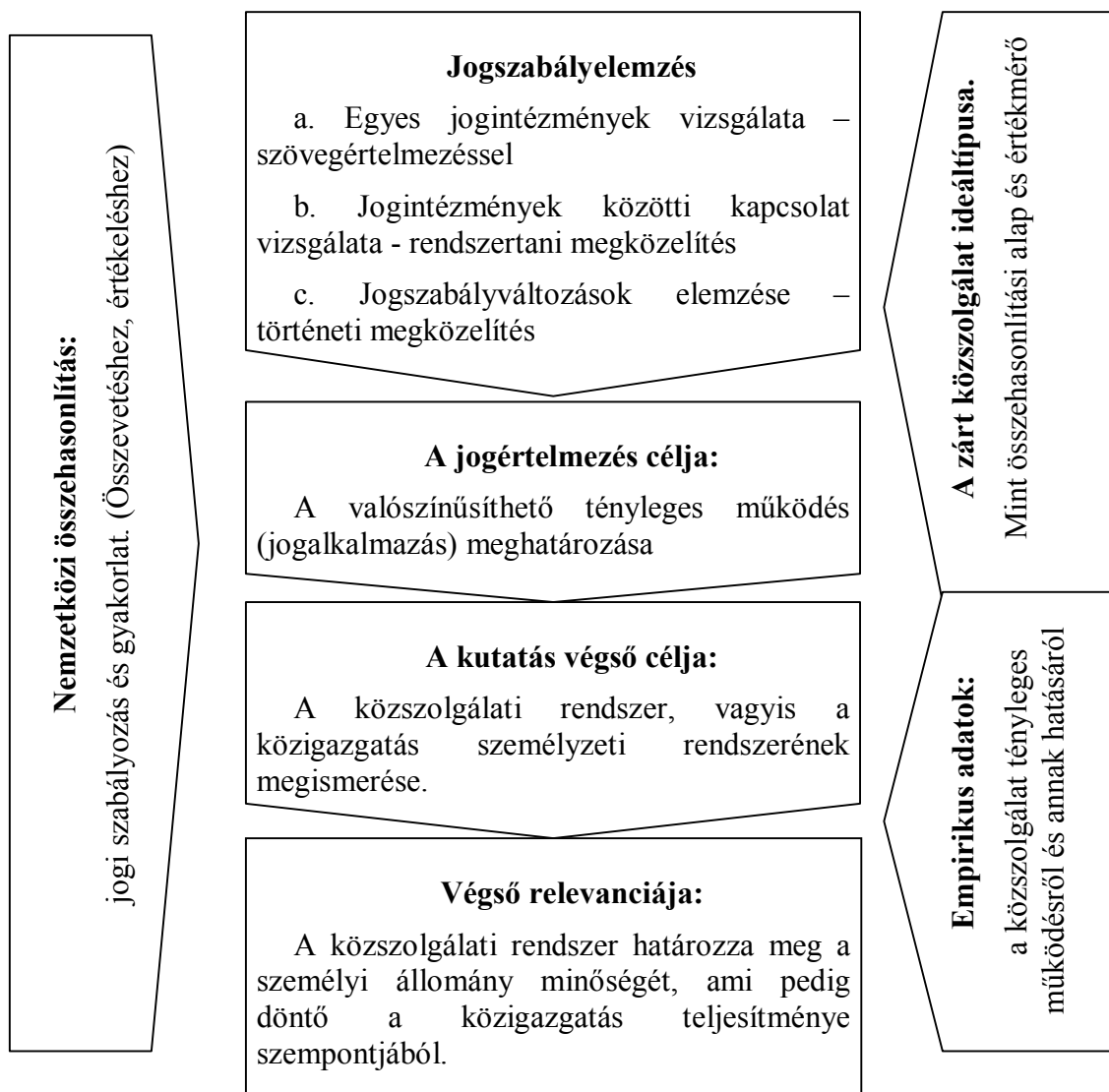
milyen feltételek mellett és milyen eljárásban lehet, illetve kell valakit előléptetni, és mennyiben van szerepe ebben a szubjektívitásnak a különféle karrier utak esetében? Mennyire egyértelmű a bér szabályozása, milyen mértékben és hogyan kötődik az az érdemhez, illetve a szenioritáshoz? Hogyan történik a köztisztviselő, illetve munkájának értékelése; milyen technikákat alkalmaznak; milyen eljárások biztosítják a szubjektívítás – ez esetben: lehetőség szerinti – csökkentését; és hogyan kötődik az értékelés az előmeneteli és illetményrendszerhez?

4. A köztisztviselői jogviszony megszüntetése. Milyen okok miatt, milyen módon távolítható el a köztisztviselő a közszolgálatból? Van-e a nyugdíjazás és az alkalmatlanság bizonyított esetein kívül lehetőség a köztisztviselő eltávolítására? Milyen mértékben enged utat a szabályozás a személyes vagy politikai indíttatású felmentésnek?

Ez utóbbi három területen elsősorban arra koncentráltunk, hogy a szabályozás mennyire képes a szubjektív (így potenciálisan politikai, politikusi, vagy illegitim személyes) döntéseket kiküszöbölni. Ad-e a jogi szabályozás olyan kereteket, amely egyértelmű, átlátható és részletes szabályozása folytán lehetetlenné teszi a megalapozatlan, egyedi beavatkozást a személyzeti döntésekbe?

## **IV.5. Az alkalmazott módszerekről**

A dolgozat I. és II. része az elméleti kereteket határozta meg, amelyek a jogszabályi elemzés háttérét, értelmezési keretét adták. A dolgozat komplex módszertani megközelítését a 2. ábrával szemléltettük a dolgozat I. részében, a következőképpen:



A dolgozat magját a hazai jogszabályok elemzése adja. A jogszabályok értelmezése alapján igyekeztünk rekonstruálni annak várható gyakorlati működését. Ugyanezt a célt szolgálta a rendszertani elemzés, amelynek során a különféle jogintézmények egymásra gyakorolt hatását elemeztük, hogy megállapítsuk, hogy ezek együttesen milyen módon működnek a gyakorlatban. A jogalkalmazás várható módját kívántuk ezzel meghatározni, egyfajta előzetes jogszabályi hatáselemzésként. Mindezt kiegészítette a történeti változások, a trendek bemutatása. Mindehhez az elméleti keretet a zárt közszolgálati rendszer ideáltípusa adta. A zárt rendszer modellje egyben egyfajta összehasonlítási alapot is biztosított, amelyhez a hazai szabályozást mérni lehetett. Hasonló funkciót töltött be a nemzetközi szakirodalom és gyakorlat vizsgálata is.

A kutatás végső célja annak meghatározása volt, hogy hogyan működik a magyar közszolgálati rendszer a gyakorlatban. Ehhez szolgált eszközül a jogszabályok elemzése. Ez azonban csak akkor lenne elégséges, ha azt feltételeznénk, hogy a jogszabályok pontosan úgy valósulnak meg, ahogyan az a jogszabály szövegében megjelenik. Jól tudjuk azonban, hogy ez általában sincs így. A jogszabályok sajátos társadalmi környezetben érvényesülnek, amely

környezet jelentős mértékben módosítja hatásukat. Régiókban ehhez járul még, hogy a jogszabályokat nem, vagy csak részben, esetleg csak formálisan (papíron) hajtják végre; erről vizsgálódásaink során is számos tapasztalatot szereztünk. Ahhoz, hogy a jogszabályok tényleges hatását megítéljük szükséges, de nem elégséges a jogi szöveg vizsgálata. Éppen ezért volt szükség arra, hogy a társadalomtudomány módszereit is segítségül hívjuk. Az empirikus adatgyűjtéssel és statisztikai adatelemzéssel elsődlegesen arra kerestük a választ, hogy hogyan működik, miként valósul meg a jogszabály a gyakorlatban. Egyfajta alkalmazott, jogszociológiai vizsgálódásról volt tehát itt szó. Az empirikus adatok segítettek feltárni a tényleges működést, de azt is, hogy miként jelenik ez meg az érintettek tudatában, ami aztán magatartásukat is befolyásolja. Ez azonban már továbbvisz a közigazgatás személyi állománya jellemzőinek vizsgálatához.

A személyi állomány, a maga meghatározott összetételével, jellemzőivel a közigazgatási kapacitás egyik legmeghatározóbb elemének tekinthető. Ez adja a közszolgálati rendszer, és annak lényegi elemeként a jogi szabályozás gyakorlati relevanciáját is. E kérdés vizsgálatába azonban már nem kívántunk e dolgotban belemenni; az túlfeszítette volna a tanulmány tartalmi és mennyiségi kereteit. Így a közszolgálati rendszer, illetve annak leglényegesebb elemei működésének vizsgálata jelölte ki számunka a kutatás végső célját.

## **IV.6. Főbb eredmények**

### ***IV.6.1. Nem zárt rendszerű, sőt, kifejezetten nyílt szabályozás***

A jogszabály elemzése és összevetése a zárt rendszer ideáltípusával, illetve annak nemzetközi gyakorlatával egyértelművé tette, hogy a magyar szabályozás nem tekinthető zárt rendszerűnek. Alaposabb elemzés után nyilvánvalóvá válik, hogy az egyes alrendszerek, illetve jogintézmények rendkívül széles mérlegelési lehetőséget biztosítanak a döntéshozónak, nem állják útját a szubjektivitásnak, illetve önkénynek. Ilyenként nem alkalmasak a direkt politikai szempontok érvényesítésének megakadályozására, amiként a nepotizmus, klientelizmus és patronázs megjelenését sem tudják meggátolni. Az empirikus adatok is e jelenségek viszonylag széleskörű jelenlétére utalnak, sőt a kiválasztás esetében láttuk annak negatív végső hatásait is, a személyi állomány inadekvát, nem a feladatokhoz igazodó összetételében.

*A közszolgálati döntések meghozatalának pozicionálása:*

A közszolgálati döntéseket – a jogi szabályozás kezdeteitől – a „hivatali szervezet vezetője” gyakorolja. Részletesen elemeztük, hogy a minisztériumok, az országos főhatóságok, a dekoncentrált szervek és az önkormányzatok esetében pontosan mit jelent ez. Azt találtuk, hogy e posztok betöltői általában politikai kinevezettek. A közigazgatási államtitkár személyéről a miniszterelnök dönt, a kormányhivatalok vezetőit a miniszterelnök, a központi hivatalokét a miniszter nevezi ki. A dekoncentrált szervek élére a vezetőket már tipikusan a minisztériumi apparátus vezetője nevezte ki, aki azonban 2006-2010 között ez maga a miniszter volt, a 2010 utáni szabályozás összevont dekoncentrált szervezete élén pedig a kormány megbízott áll, aki maga is egyértelműen politikai figura (pl. országgyűlési képviselő is lehet). A jegyzőt a képviselőtestület választja ki, s felette szintén választott politikus gyakorolja a munkáltatói jogokat. Tekintve, hogy a jogszabály e vezetők többsége esetében mindig is lehetővé tette a megbízatás indoklás nélküli visszavonását, nyilvánvaló, hogy e személyek közvetlen politikai függőségben működnek. Rajtuk keresztül tehát – kis áttétellel, vagy a kormány megbízott esetében direkt módon – a hierarchiában lefelé könnyedén érvényesülhet a politikai befolyás. Olykor a jogszabály azt is megengedi, hogy

egyes hivatali szervezeti egységek közvetlenül a politikai vezető irányítása alatt működjenek. Ilyenkor a politikus gyakorolja a munkáltatói jogokat is.

Összegezve: a közszolgálati döntések meghozatala olyan személy kezében van, aki maga direkt politikai kinevezett, egzisztenciálisan is a politikai vezetőktől függ, akik praktikusán bármikor eltávolíthatják a közszolgálatból. Emiatt csak akkor várhatunk objektív, érdemeken alapuló döntést, illetve az illegitim szempontok kizárását, ha a jogszabály részletesen meghatározza a döntéshozatal tartalmi szempontjait és a döntéshozatali eljárás módját garanciákkal bástyázza körül.

### *Kiválasztás*

A kiválasztás elemzése során bemutattuk, hogy sem az általános közszolgálati szabályokban, sem a képesítési feltételeket meghatározó kormányrendeletben nincsenek olyan elemek, amelyek lényegesen, az önkényt alapvetően kizáró módon határoznák meg egy-egy pozíció kapcsán a kiválasztás szűrőfeltételeit. Azt is bemutattuk, hogy a kiválasztási eljárás, egy rövid időszakról eltekintve, teljességgel szabályozatlan volt, szabad kezű adva a szerv – fentiekben jellemzett – vezetőjének.

### *Előmeneteli és illetményrendszer*

Az előmenetel rendszere látszólag nagyon mereven szabályozott, az illetmény pedig ehhez kötődik. A besorolásban való előmenetel kizárólag a senioritáson alapul, más szempont (pl. a minősítés, vizsgák letétele) abban alig játszik szerepet. Ez már önmagában is negatív eltérés a kifinomult zárt rendszerekhez képest. Sokkal inkább kifogásolható az az abszurd, a modern szervezeti logikának és a józan észnek is ellentmondó megoldás, hogy a besorolási osztályok nem az adott poszthoz, hanem a posztot betöltő köztisztviselő személyéhez kapcsolódnak. Ez nem egyszerűen elvi kérdés, hanem szervezeti anomáliák sorához, és rendkívüli pazarláshoz is vezet.

A rendszer rendkívüli merevsége mellett azt találtuk, hogy mintegy tucatnyi módja van a „normál” előmeneteltől és illetményrendszertől való eltérésnek. A személyi bér a legnyilvánvalóbb ilyen eszköz. A hatályos szabályozásban négyféle tanácsadói posztot azonosítottunk, amelyekről már a szabályozás alapján is valószínűsíthető, hogy nem igazán tanácsadással foglalkoznak. A vezetői kinevezések is jelentős részben ilyen funkciót töltenek be, és a sort még hosszan folytathatnánk. Egyfelől van tehát egy merev, feltételezhetően a köztisztviselők túlnyomó részére ténylegesen alkalmazott szabályozás, amely azonban alig kecsegtet érdemi előrelépéssel, pl. a bérben. (Hiszen pl. a beosztott köztisztviselőként elérhető legmagasabb bér is messze alatta marad, a lényegében minden feltétel nélkül elnyerhető vezetői poszthoz kapcsolódó juttatásnak.) Másfelől ott van a kikapuk tömege, amellyel a preferált személyek jóval előnyösebb pozícióba hozhatók. Ezek alkalmazásában azonban – mint azt részletesen kimutattuk – alig van tartalmi, és legtöbbször egyáltalán nincs eljárási korlát meghatározva a jogszabályban.

A köztisztviselő, illetve teljesítményének értékelése szintén jelentősen eltér a zárt rendszertől. Abban a magyar közszolgálatot egyfajta kaotikus gigantomania jellemzi: mintha a világ összes létező megoldását akarnák besúfolni egyetlen rendszerbe, anélkül, hogy az értékelés betöltené valódi funkcióját, ti, más személyzeti döntések megalapozását.

### *A köztisztviselő felmentése*

A téma kapcsán bemutattuk, hogy mindazon okok miatt, amelyekért a vállalati szférában elbocsátják a dolgozót, a köztisztviselőt is el lehet bocsátani. Ez éles ellentétben áll a zárt közszolgálat elveivel, amelyben a köztisztviselő lényegében elmozdíthatatlan. Sőt,

nemzetközi összehasonlításban is azt találtuk, hogy a magyar szabályozás kisebb védelmet nyújt a felmentéssel szemben, mint a legtöbb európai nyílt rendszer. Ez az állapot a törvény megszületésétől 2010-ig folyamatosan fennállt. Ezután a helyzet jelentősen rosszabbodott. A felmentés szabályai a munkavállalókra vonatkozó általános szabályoknál is több ponton rosszabbá váltak. Nincs szinte semmi, ami a köztisztviselő önkényes eltávolítását akadályozná.

Összességében tehát, **a hazai szabályozás kimutathatóan az egyik legnyíltabb a modern világban, illetve Európában.**

## **IV.6.2. Szimbólumok és szabályok**

A nemzetközi szakirodalom túlnyomó, a hazai szakirodalom jelentős része azonban hosszú ideig „problémás” zárt rendszerként tekintett a magyar szabályozásra, és a törvény elfogadásának körülményei, valamint a preambuluma is egyértelműen egy zárt rendszer létrehozásának szándékát sugallták – a szocialista zsákmányrendszerrel szemben. Sőt, a jogszabály felépítése is a zárt rendszer sugallja. Minden fontos közszolgálati alrendszer szabályozásra kerül, s a szabályozás meglehetősen terjedelmes, részletes is.

Ellentmondás van a törvény által sugallt kép (ti., hogy zárt rendszerű szabályozás), és az e dolgozatban bemutatott, valós helyzet (ti., hogy ez egy rendkívül nyílt rendszerű szabályozás) között. A dolgozat nem foglalkozott részletesen az ellentmondás okaival. Sejthető azonban, hogy itt a kultúrában kódolt ideál (amit az EU csatlakozásunk kapcsán közvetített elvárása is erősített), és az objektív gazdasági, társadalmi lehetőségek, valamint a hivatali és politikai kultúra mindennapi megnyilvánulásai közötti feszültségről van szó.

E feszültséget a jogszabályok egy sajátos technika alkalmazásával kísérik meg áthidalni, amit mi **szimbolikus jogalkotásnak** nevezünk. A kérdés önálló vizsgálódást igényel. Itt csak vázlatosan mutatjuk be, illetve értelmezzük az elemzés során, az egyes jogintézmények kapcsán megjelenő, egyfajta értelmezési keretért kiáltó jelenséget.

A szimbolikus jogalkotás lényege, hogy a jogalkotó nem a megszokott módon kívánja használni a jogszabályt. A jogszabály célja ebben az esetben nem az, hogy a valóság állapotát befolyásolja egy ideálisnak tartott irányba, hanem azt, hogy ezt az ideált a jogszabály szövegében megjelenítve, valamiképpen pótolja azt. **A jogszabály ilyenkor nem konstituálja, hanem szövegében, szimbolikusan helyettesíti a valóság kívánatos állapotát:** nem létrehozni kívánja a zárt rendszer a valóságban, hanem (csak) a jogszabályi szövegben megjeleníteni.

Miként éri mindezt el? A közszolgálati szabályozás számos technikát vonultat fel, amely technikák gyaníthatóan a jogalkotás számos más területén is megjelennek. Nézzünk néhányat e technikák közül!

- Nagyon elterjedt a jogintézmények, mint fogalmak átvétele, azok tényleges tartalmának, illetve funkciójának alkalmazása nélkül. A versenyvizsga nem versenyvizsga, a minősítés nem megalapozza az előmeneteli döntéseket, hanem azokhoz gyártanak minősítést, a tartalékállomány létezik ugyan, de egyáltalán nem alkalmas funkciója betöltésére, stb.
- Egyes kérdéseket hosszan szabályoznak, hogy ez eltakarja az érdemi szabályozatlanságot. A kiválasztási eljárást látszólag hosszan szabályozza a törvény, noha valódi szabályok lényegében nincsenek. A felmentés rendkívül hosszan szabályozott, azt sugallva, hogy az jogszabályokkal körülbástyázott, valójában azonban a modern világ egyik „legliberálisabb” szabályozását takarja.

- A szabályozás tényleges tartalma csak több, egymástól távol eső jogszabályhely együttes értelmezésével tárul fel, miközben az egyes jogszabályhelyek látszólag zárt rendszerű szabályozást sugallnak. Így a szakmai és a politikai tanácsadó szabályozásának eltérő jogszabályhelyei ezen posztok tartalmi eltérését sugallják, egyben elkerülhetővé teszik a nyilvánvaló összevetést, ami aztán előbbi alapvetően politikai tartalmát is leleplezi. Az a tény, hogy a vezetői megbízatás visszavonásával egyben el is lehet távolítani a vezetőt a közszolgálatból csak bonyolult jogértelmezéssel derül ki, a kérdést tárgyaló szabály a felszínes olvasó számára éppen ennek ellenkezőjét sugallja.
- Olyan szabályok jogszabályba iktatása, amelyek ténylegesen is alkalmasak a közszolgálat zárt rendszerének erősítésére. A jogszabály ezeket későbbi időpontba rendeli bevezetni, majd amikor erre sor kerülne egy módosítás ezt a rendelkezést kiveszi. Ilyen volt pl. a szakvizsga, mint vezetői vizsga, vagy a nyelvvizsga, mint kiválasztási feltétel (többszöri) kivétele a szabályozásból, mielőtt az ténylegesen is érvényesülhetett volna.

A sort, s különösen a példákat hosszan folytathatnánk. Az érdeklődő olvasó szép számmal talál a dolgozat III. részében további példákat.

### **IV.6.3. Tévelygés és „elcsúszások”**

A közszolgálati szabályozást a teljes koncepciótlanság jellemzi. A közszolgálati stratégia, illetve koncepció hiánya, az utóbbi időben elfogadásra került, a közszolgálattal foglalkozó két másik doktori értekezés (Hazafi s.a., Linder 2010) konklúziójának is meghatározó eleme. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy koncepció nem volt, ám az gyakran változott, általában a pillanatnyi politikai igények, valamint a tárcák bürokratikus nyomásgyakorlása okán. Alighanem ezzel is függ össze a változtatások rendkívüli gyakorisága. A DVD jogtár a jogszabály 82 állapotát rögzíti (2011 áprilisában), ami mögött éves átlagban négy (háromhavonta egy) módosítás áll. E módosítások tartalmilag is jelentősek voltak, amint azt az egyes jogintézményeknél is bemutattuk.

Ugyanakkor **folyamatos diszkrepanciát észlelünk** a szabályozás kapcsán. Egyfelől érzékelhető ez a **nemzetközi trendek és a hazai szabályozási irányok folyamatos ellentmondásában**. A Ktv. 1992-es elfogadásakor a nemzetközi tendenciát – amint azt a II. részben bemutattuk – éppen a zárt közszolgálat merevségének lebontására irányuló törekvések jellemezték az Új Közmenedzsment (NPM) hatására, miközben a törvény épp egy zárt rendszer kiépítését célozta. A deklarált szabályozási célok 2006-tól változtak meg, az NPM irányt jellemző ideológia irányában. Ekkorra a szakirodalomban az NPM-el kapcsolatos kritikai hangok már egyértelműen túlsúlyban voltak, a gyakorlatban a megoldások nem váltották be a hozzájuk fűzött – talán túlzó – reményeket. A 2008-ben kitört gazdasági válság pedig az NPM ideológiai alapjait ásta alá, úgy, hogy az a megközelítés, mint követendő minta néhány hét alatt eltűnt a szakmai közbeszédből. Összegezve: a deklarált hazai irányok, talán a lassú mintakövetés miatt, folyamatosan szembe menni látszanak a nemzetközi tendenciáknak.

**Folyamatos ellentmondás van a deklarált célok, és a tényleges szabályozás, illetve gyakorlat között is.** Míg 2006-ig a deklarált cél a zárt rendszerű közszolgálat megvalósítása volt, ez egyfelől soha nem valósult meg, másfelől jogszabály változtatások inkább ennek ellenében hatottak. 2006-tól ezzel szemben a zárt rendszer merevségének oldása vált a deklarált céllá. Ehhez képest éppen ez az az időszak, ami a zárt rendszer számos, folyamatosan fennálló hiányosságát pótolta. Ekkor, rövid időre, került a törvénybe a kiválasztás feltételeként az előzetes vizsga letétele, az általánosan kötelező pályáztatás, a kiválasztás részben központosított rendje, részletes szabályozásra került a teljesítményértékelés, törekvések történtek a tartalékállomány tényleges működtetésére, stb.

A fentiekkel is összefüggésben sajátosan alakul a **változás és stabilitás viszonya**. Miközben a törvény folyamatosan változik, számos jellemző meglehetősen állandónak tűnik. Ilyen általános, a zárt rendszert alapjaiban aláásó jellemzők pl. a kiválasztás szabályozatlansága, a felmentés lehetőségének rendkívül széles volta, vagy a normál bértáblától való eltérés lehetőségének folyamatos fenntartása. Konkrét jogintézmények kapcsán is jeleztük, hogy a szabályozás nem csak diszfunkcionális, hanem kifejezetten abszurd. Különösen ilyen a bértáblának a poszt helyett a személyhez történő igazítása. Ilyen a minősítés szabályozása, amely nem a személyzeti döntéseket köti a minősítéshez, hanem a minősítést a döntéshez. Ilyen a lemondásra vonatkozó általános kéthónapos határidő, amely lehetetlenné teszi a távozó köztisztviselő megfelelő pótlását, és ilyen a vezetői bérezés abszurd rendje, amelyben a vezető kétszer részesül díjazásban, azért mert vezető. Az okok számos esetben sejthetőek, máskor nyilvánvalóak.

## **IV.7. Az eredmények hasznosításának lehetőségei, javaslatok**

A javaslatok megfogalmazása, a de lege ferenda megközelítés, a jogi dolgozatok integráns része. E követelménynek eleget tenni egyfelől könnyű, másfelől rendkívül nehéz. Könnyű, mert a dolgozat – véleményünk szerint meglehetősen szisztematikusan – bemutatja a zárt közszolgálati rendszertől való eltéréseket. A szerző meggyőződése, hogy a hazai, és általában a régió országainak gyakorlatában a ténylegesen zárt rendszer kiépítése rendkívül szükséges. A szerző ugyanakkor, társadalomtudományi képzettsége okán is, meglehetősen szkeptikus tekintetben, hogy ez lehetséges-e. A gátló tényezők ugyanis éppen azok, amelyek egy ilyen zárt rendszer működtetését szükségessé teszik: a pillanatnyi politikai érdekek, és az azokat érvényesíteni képes politikai hatalmi túlsúly, az önkormányzatok kultúrájának hiánya, valamint a hivatali érdekérvényesítés, a vezetők ragaszkodása diszkrecionális döntési jogköreikhez.

A szkepszist félretéve, a lényeges jogintézmények tekintetében tételesen meghatároztuk, hogy milyen a zárt rendszer ideálja, illetve az ehhez közel álló nemzetközi gyakorlat, és azt is, hogy a hazai szabályozás és gyakorlat miként tér el attól. A javaslat tehát: a jogintézmények közelítése a zárt rendszerhez, és e jogszabályok érvényesítése – egyfelől azok megfelelő előkészítésével, a szükséges feltételek biztosításával, másfelől a megvalósítás nyomán követésével, ösztönző és szankcionáló mechanizmusokon keresztül történő kikényszerítésével.

A zárt rendszertől függetlenül is, több olyan szabályozási elem van – s ezeket is részletesen bemutattuk, a fontosabbakat pedig ebben az összegző részben is felvillantottunk – amelyek semmiféle rendszerben nem megfelelőek, önmagukban értelmetlenek, illetve rosszak. Ezek korrekciója – értékrendtől függetlenül, ám az érdekviszonyoktól befolyásoltan – megvalósítandó feladat lenne.

## **IV.8. Rövid angol nyelvű összefoglaló – A brief English summary**

### **IV.8.1. Basic information on the thesis**

**Title:** **A Systematic Analysis of the Hungarian Civil Service Regulation.**

**Author:** Dr. Gajduschek György

**PhD program:** University of Pécs, Faculty of Law

**Mentor: Prof. Dr. László Kiss, professor, University of Pécs, Faculty of Law**

**Co-mentor: Dr. Ádám Rixer, associate professor, Protestant University of Gáspár Károli, Faculty of Law**

**Manuscript closed: 15 May, 2011**

#### ***IV.8.2. Research question***

The paper provides an analysis of the Hungarian civil service system (hereinafter: CS). Both the legal text of relevant laws (and to some degree related decisions of the Constitutional Court) and the practice of executing them is examined. Findings are compared to the two ideal types of CS, namely that of the career or merit system, on one hand, and the non-career system manifested in spoils system (known from 19 century US) or in position system nowadays. Though in the contemporary literature typically the “position system” appears as an opposite pole to the career system, the author argues that in Hungary – and presumably in the region generally – the relevant counterpart in the dichotomy is rather the spoils system. Political power holders generally, and politicians individually strive to build a system of patronage and clientele based on personal relationships, as they do not trust institutions.

#### ***IV.8.3. Research method***

The most typical research methods of legal studies are used in this thesis. In particular, various ways of interpreting legal texts (e.g. linguistic, contextual, systematic), as well as time and geographical comparisons were applied. In addition the author also relied on research methods of empirical social sciences; mostly, questionnaire survey method and mathematical analysis of statistical data.

All these methods were aimed at determining the real-life mechanisms and functioning of CS system in order to assess these practices on a virtual career - spoils system scale. Additionally, examination of several amendments to the Civil Service Act adopted in 1992, reveals the tendencies of changes on the above mentioned scale. The review of existing CS systems of the modern World provides additional opportunity of comparison, and also sheds light on the international tendencies in the field, as well as practical difficulties and challenges of CS systems in other countries.

#### ***IV.8.4. Findings and conclusions***

Analysis of the Civil Service Act reveals that, unlike the declared intention of those who drafted and adopted this piece of regulation, and contrary to the promise of the preamble of the Act, it does not meet the standards of a career system law. On the contrary, most legal institutions are either missing or regulated according to the logic of a position based, or simply a spoils system. To mention but a few, crucial characteristics of the regulation that underline this statement:

- The system is largely decentralized. CS decisions are entrusted to “heads of offices”, who are clearly political appointees. These persons are appointed by a minister, or the prime minister, or the representative body of the municipalities; they can be dismissed



any time without explanation by the same persons or bodies who also exercise the “employer’s rights” over them, etc. There are no any relevant selection criteria defined in the law for their appointment.

- The selection process of civil servants is practically not regulated but left to the arbitrary decision of the above mentioned “heads of offices”. Selection criteria, if any at all, are vaguely defined. Any level and type of position can be filled in by candidates outside CS. Seniority is hardly a criteria to any position.
- Career and remuneration is surprisingly strictly determined by the law. Career depends almost solely on seniority and the pay table follows the same structure. However, besides this “main staircase” there are several other career channels named but hardly regulated at all in the laws. E.g. the personal pay, advisory and titular positions, promotion to managerial position. These “legal institutions”, with their formally un-institutionalized nature provide, again, a wide range of opportunities for arbitrary decisions.
- The Hungarian civil servant may be laid-off for basically the same reasons for which a private company lays-off its employees. Moreover, in 2010 the position of a civil servant has been with less guaranties than that of a business employee, which is an unknown phenomenon in other countries of the modern World.

Briefly, the analysis proves that the law is not able to prevent clientelism, nepotism or patronage. Rather it provides legal loopholes or even explicit measures allowing these practices.

Whereas the Act has been changed several times (roughly in every three months), these spoils system features remain quite consistent. Historical analysis also reveals a constant discrepancy between the declared goal of the Act and its amendments and the real nature of the regulation, as well as between the international mainstream tendency and the Hungarian one. Whereas the law is intended to create a career system, apparently, it rather serves as a framework for a spoils system. In the 1996-1998 a set of significant changes were introduced with the declared goal of “loosening” the strictness of the career system, according to the prescription of the – by that time, somewhat “out fashioned” – New Public Management. However, exactly these amendments were the only ones so far, that resulted in strengthening the career element of the Hungarian CS laws. (E.g. introduction of a centralized and objective selection process.)

Attempts were made in order to hide the tension between the declared goal of the law and its real nature by employing the specific strategy of “symbolic law-making”, of which the thesis reviewed a few interesting examples. This phenomenon requires and is worth of further intensive research.

## IV.9. Hivatkozott irodalom

Aberbach, J.D. – Putnam, R.D. – Rockman, B.A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge US: Harvard University Press

APA (2003): *Publication manual of the American Psychological Association*. Washington DC: American Psychological Association

ÁROP (2007): *Államreform operatív program*. CCI-szám: 2007HU05UPO002 Az Európai Bizottság 2007. augusztus 21-én kelt, B(2007)4012 számú határozatával elfogadva

Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest: KJK 1998

Bekke, Hans – Perry, James L. – Toonen, Theo (eds.) (1996): *Civil Service in Comparative Perspective*. Bloomington, In. USA: Indiana University Press

Bekke, Hans – Perry, James L. – Toonen, Theo (1996/a): *Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems*. In: Bekke et al (1996).

Bekke, Hans – van der Meer, Frits (2000): *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham (UK): Edward Elgar

Belügyminisztérium (2005), Közzolgálati Főosztály: *A magyar köztisztviselői kar számokban (2005 szeptember 1. szerinti állapot)*; [www.bm.hu/letoltes/ksz/ktv\\_kar\\_szamokban\\_2005.pdf](http://www.bm.hu/letoltes/ksz/ktv_kar_szamokban_2005.pdf)

Berényi Sándor (1992): *A közigazgatás személyzeti rendszere – közzolgálat*. Budapest: ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék

Blais, Andre – Dion, Stephane (eds.) (1991): *The Budget-Maximizing Bureaucrat*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Bleicher, Knut szerk. (1979): *A szervezet mint rendszer*. Budapest: KJK

Bossaert, Danielle – Demmke Christoph – Nomden, Koen – Polet, Robert (2001): *Civil Service in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maastricht: EIPA

Bossaert, Danielle – Demmke Christoph (2003): *Civil Services in the Accession States*. Maastricht: EIPA

Bourdieu, Pierre (2002): *Államszellem. A bürokratikus mező eredete és struktúrája*. In: Bueardieu: *A gyakorlati észjárás*. Budapest: Napvilág Kiadó

Campbell, Tom D. (1999): *The contribution of legal studies*. In: Goodin, R.E. – Pettit, P. (1999): *A companion to contemporary political philosophy*. Oxford: Blackwell

Christensen, Tom (2000): (2000): *The Development and the Current features of the Norwegian Civil Service System*. In: Bekke – Meer 2000

Cohen, Ronald – Middleton, John (eds.) (1967): *Comparative Political Systems. Studies in Politics of Pre-industrial Societies*. Garden City, NY. US: The national History Press.

Csiha Csaba (1989): *Rendszerelméleti fogalmak*. Cluj-Napoca: Dacia Könyvkiadó

Csizmadia Andor (1979): *Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban*. Budapest: Gondolat

Demmke Christoph (2004): *European Civil Services between Tradition and Reform*. Maastricht: EIPA

Demmke Christoph (2005): *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who Are the Civil Servants – And How?* Maastricht: EIPA

Demmke, Cristoph – Moilanen, Timo (2010): *Civil Service sin the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main: Peter Lang

Derlien, Hans-Ulrich – Peters, Guy B. (2008): *The State at Work. Public Sector Employment in Ten Western Countries (Vol. 1-2)* Edward Elgar

Dimitrova, A. (2010).“The New Member States of the EU in the aftermath of enlargement: Do new European rules remain empty shell?” *Journal of European Public Policy*, 17:1.

Dobák Miklós (2000): *Szervezeti formák és vezetés*. Budapest: KJK-Kerszöv

Dudás, Ferenc - Hazafi, Zoltán (2005): Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről. In: Magyar Közigazgatás, vol. V pp. 204-220, vol. VI pp. 276-282.

Elbert, N.F. – Karoliny Mártonné – Farkas Ferenc – Poór József (1999): Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. Budapest: KJK

Emrich-Bakenova, S. (2009). "Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration," *Governance* 22/4: 717-745

Fekete Balázs (2009): Az összehasonlító jogi funkcionálisról - elmélettörténeti vázlatkísérlet. In: Állam és jogtudomány, 2009. (50. évf.) 2. sz. 199-227. old.

Fonyó Gyula szerk. (1980): A közigazgatás személyi állománya. Budapest: KJK

Gajdusчек György (1998): A bürokrácia jelentései. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Közigazgatás – szorítóban. Budapest: Unió

Gajdusчек György (2000): A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában. Budapest: Ph.D. Értekezés – Kézirat /ELTE Jogi kar

Gajdusчек György (2001): A közigazgatási alapvizsga hatékonysága. *Comitatus* 11/5 pp. 40-48

Gajdusчек György (2002): Bevezetés. In: Gajdusчек-Rossiter 2002 p. 6-32

Gajdusчек György – Rossiter, Tony (szerk.) (2002): A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban. London-Budapest: Civil Service College – Magyar Közigazgatási Intézet

Gajdusчек György (2003): Bureaucracy: Is It Efficient? Is it not? Is That the Question? *Administration and Society* Vol 34 No. 6 pp. 700-723

Gajdusчек György (2004): A Magyar közszolgálati szabályozás egyes sajátosságai. *Állam és jogtudomány* XLV/3-4 pp. 293-320

Gajdusчек György (2004): A magyar közszolgálati szabályozás egyes sajátosságai. In: *Állam- és Jogtudomány* XLV. 3-4

Gajdusчек György (2004/a): A köztisztviselők EU-val kapcsolatos felkészültsége és attitűdje. *Európai Tükör* 2004 május

Gajdusчек György (2005): Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban? *Magyar Közigazgatás* LV/10 pp.598-607 –E kötetben újranyomtatva

Gajdusчек György (2005/a): Szakértelem és/vagy politika. A magyar közszolgálat jogi és empirikus elemzése. *Politikatudományi Szemle* 2005/2 pp.111-134

Gajdusчек György (2006): Képzés, továbbképzés a magyar közigazgatásban. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet Kézirat

Gajdusчек György (2007): A köztisztviselő munkájának értékelése. A magyar jogi szabályozás és gyakorlat elemzése az empirikus adatok tükrében. I-II. *Humánpolitikai Szemle* 2007/11 pp. 15-29, 12 pp.34-49 –E kötetben újranyomtatva

Gajdusчек György (2007/a): Politicization, Professionalization or Both? Hungary's Civil Service System. *Communist and Post-Communist Studies* Vol 40 No. 3 (2007 September) pp. 343-362

Gajdusчек György (2007/b): Közszolgálat a szocializmus és poszt-szocializmus időszakában. In: Jakab András – Takács Péter szerk. (2007): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005*. Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK

Gajdusчек György (2007/c): Vezetővé válás a magyar közigazgatásban. *Közigazgatástudományi Szemle* 2007/3 pp.26-35 –E kötetben újranyomtatva

Gajdusчек György (2008/a): Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. Budapest: MKI-KSZK

Gajdusчек György (2008/b): Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban - Egy funkcionális elemzés In: *Vezetéstudomány*, 2008. (39. évf.) 1. sz. 14-26. old.

Gajdusчек György (2008/c): Rendnek lenni kellene. Budapest: MKI-KSZK

- Gajduscek György (2009): Közigazgatási eredményesség – piaci hatékonyság. Avagy alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban. In: Lőrincz 2009
- Gajduscek György (2010): A "Run like a business"-jelszó ideológia-kritikája. In: Politikatudományi szemle, 2010. (19. évf.) 1. sz. 125-150. old.
- Gajduscek György (2010/a : Kínálati munkaerő-gazdálkodás? Avagy mi határozza meg a köztisztviselői állomány összetételét? Új magyar közigazgatás, 2010. (3. évf.) 8. sz. 14-26. old.
- Gajduscek György – Hajnal György (2001): Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program. Budapest: Open Society Institute
- Gajduscek György – Hajnal György (2003): Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment. Budapest: Open Society Institute
- Gajduscek György – Hajnal György (2004): Köztisztviselői képzés Közép-Kelet-Európában. Magyar Közigazgatás 2004 március
- Gajduscek György – Hajnal György (2010): Közpolitika. Budapest: HVGORAC
- Gajduscek György – Katarina Staronova (2011): Civil Service Reform in Slovakia and Hungary: road to professionalization? In: Luc Verhey, Luc - Vanhoonacker, Sophie - Neuhold, Christine eds. (2011) Civil Servants and Politics – a Delicate Balance? Megjelenés alatt: Edward Elgar?
- Goetz, Klaus H. (2000): The Development and the Current features of the German Civil Service System. In: Bekke – Meer 2000
- Gortner, Harold F. – Mahler, Julianne – Nicholson, Jeanne Bell (1987): Organization Theory. A Public Perspective. Chicago: The Dorsey Press
- Gyarmati, György (1988): Káderpolitika a Rákosi korszak tanácsrendszerében. Magyar Tudomány 1988/10. pp. 1,183-1,994
- Győrfi István (1980): A minisztériumi dolgozók bér- és jövedelmi helyzete. In: Fonyó 1980
- György István (1998): A köztisztviselő. In: Közigazgatási alapiszaga (tankönyv, IV. fejezet) Budapest: BM Kiadó
- Hajnal, György (2001): Egyéni teljesítménymérés és –értékelés a közigazgatásban: tapasztalatok és lehetőségek a magyar KTV-szabályozás tükrében (Kézirat, Magyar Közigazgatási Intézet)
- Hajnal György (2002): Egyéni teljesítményértékelés. In: Hajnal-Gajduscek 2002
- Hajnal György (2003): Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs. In: Journal of Public Affairs Education V 9. No. 4 2003 October
- Hajnal György (2007) Az egyéni teljesítményértékelési rendszer működésének tapasztalatai a magyar közigazgatásban. Vezetéstudomány. XXXVIII. 7-8 pp.39-50
- Hajnal György (2007/a): Az önkormányzati hivatali működés korszerűsítésének irányai és lehetőségei Vezetéstudomány XXXVIII. 10.sz. pp34-44
- Hajnal György – Gajduscek György (2002): Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet – Miniszterelnöki Hivatal
- Hazafi Zoltán (2006) A karrier rendszerű szabályozás múltja, jelene, jövője a közigazgatásban a köztisztviselők jogállására vonatkozó törvény változásainak tükrében. Kézirat. Magyar Közigazgatási Intézet. (A ROP 3.1.1. program keretében készült tanulmány.)
- Hazafi Zoltán (2007): A közszolgálat szabályozási koncepcióinak változása – nemzetközi tendenciák I. II. 2007/2 pp. 33-51, 2007/1 pp.69-82
- Hazafi Zoltán (s.a.): Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda). Kézirat: (phd értekezés) Pécs: Pécsi Egyetem ÁJK
- Horváth M. Tamás (2005): Közmenedzsment. Pécs: Dialóg Campus
- Jakab András (2009): Az Alkotmány kommentárjának feladata. In: Jakab András szerk. (2009): Az alkotmány kommentárja. Budapest: Századvég pp. 5-82
- Johnson, David B. (1999): A közösségi döntések elmélete. Budapest: Osiris

- Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán (2005): Teljesítményértékelés a közszolgálatban. In Karoliny – Lévai Zoltán – Poor József (2005)
- Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poor József szerk. (2005): Emberi erőforrásmenedzsment a közszolgálatban. Budapest: Szókratész.
- Kellough, Edward J. – Nigro, Loyd G. (2006): Civil Service Reform in the States. Albany: State University of New York Press
- Körösényi András (1996): Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. Politikatudományi szemle, 5:4. sz. 35-.
- KSH (2007/a): Társadalmi helyzetkép 2005 Budapest: KSH
- KSH (2007): A magyarországi háztartások infokommunikációs (IKT) eszközellátottsága és az egyéni használat jellemzői, 2006 Budapest: KSH
- KSH (1969): Minisztériumok és tanácsok dolgozóinak fontosabb munkaügyi adatai. Budapest: KSH
- Kulcsár Kálmán (1980): A bürokratizmus társadalmi összefüggései. Állam és Igazgatás 1980/11
- Kulcsár Kálmán (1986): A modernizáció és a magyar társadalom. Budapest: Magvető
- Kulcsár Kálmán (1987): Politikai és jogszociológia. Budapest: Kossuth
- Kulcsár László (1980): Az államigazgatási dolgozók személyi állományának és anyagi-erkölcsi ösztönzőrendszerének szociológiai vizsgálata. In: Fonyó 1980
- Lane, Jan-Erik (ed.) (1987): Bureaucracy and Public Choice. London: Sage
- Lane, Jan-Erik (1987/a): Introduction. The concept of bureaucracy. In: Lane 1987
- Linder, Viktória (2005): Kompetencia-menedzsment a közigazgatásban - mint a személyi állomány teljesítőképessége növelésének egyik lehetséges eszköze. Magyar Közigazgatás. Budapest, 2005/9. sz.
- Linder Viktória (2006): Az egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás-gazdálkodás a közszolgálatban. In: Humánpolitikai Szemle XVII/10 pp.30-45, és XVII/11 pp.48-55
- Linder Viktória (2006/a): Versenyvizsgák a közigazgatásban - Mint a kötött kiválasztási rendszerek egyik formája. Magyar Közigazgatás. Budapest, 2006. 12. sz.
- Linder Viktória (2007): Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. Közigazgatási Szemle 2007/3
- Linder, Viktória (2008): A közigazgatás személyi állománya. In: Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Budapest: Complex. pp-313-386
- Linder, Viktória (2009): A magyar közszolgálat humánerőforrás-gazdálkodásának egyes kérdései – nemzetközi összehasonlításban. Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Időszaki Közlemények XXXI. szám.
- Linder Viktória (2010) Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Kézirat: Ph.D. értekezés. Debrecen: Debreceni Egyetem ÁJK.
- Linder Viktória (2010/a): A közszolgálati foglalkoztatás versenyképességének néhány összefüggése nemzetközi összehasonlításban. Humánpolitikai Szemle, 2010. július-augusztus
- Linder Viktória (2010/b): Konvergencia, mintakövetés a közszolgálati rendszer korszerűsítésében. Új Magyar Közigazgatás. 2010. 11. sz.
- Linder Viktória (2011): Balancing between the Career and Position based Systems. Some Aspects of Recent Developments in Civil Service Legislation in Hungary. In: Acta Iuridica Hungarica. 2011. 1. sz.
- Lőrincz Lajos (ed.) (s.a.): Közigazgatás-tudományi antológia. Budapest: Unió
- Lőrincz Lajos (1976): Az amerikai közigazgatás kutatásának irányzatai. In. Lőrincz x
- Lőrincz Lajos (1981): A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és politikával. Budapest: KJK.
- Lőrincz Lajos (1982): Karrier-rendszer a közigazgatásban. Jogtudományi Közöny 1982/3 pp.161-169
- Lőrincz Lajos (1983): A közigazgatási szakemberképzés eredményei. In: Állam és igazgatás XIII.évf. 2.szám pp. 121-128

- Lőrincz, Lajos (1986): A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája
- Lőrincz Lajos (1988): Magyar közigazgatás: Dilemmák és perspektívák. Budapest: Akadémiai
- Lőrincz Lajos (2000): A decentralizáció apályai és dagályai. In: verebélyi 2000: 102-108
- Lőrincz Lajos (1995) A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In Máthé Gábor szerk.: A magyar közszolgálat. Budapest: Államigazgatási Főiskola
- Lőrincz, Lajos (2000): Kiválasztás a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás 2000/6., 8. sz.
- Lőrincz Lajos (2005/): A közigazgatás személyi állománya. In: Lőrincz 2005/b
- Lőrincz Lajos (2005/b): A hatékony állam. Magyar közigazgatás 2005/8 pp.449-453
- Lőrincz Lajos (2006): A kormányzás modernizációja. Magyar Közigazgatás 2006/11. sz.
- Lőrincz Lajos (2007): A közigazgatás alapintézményei. Budapest: HVGORAC
- Lőrincz Lajos szerk. (2007/a): Közigazgatási jog. Budapest HVGORAC
- Lőrincz Lajos szerk. (2009): Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet
- Mair, Lucy (1964): Primitive Government. Middlesex, UK: Pelican Books
- Mayntz, Renate (1982): A közigazgatás kialakulása. In: Közigazgatás-tudományi antológia. Budapest: Unió (Eredetileg megjelent a „Sociologia der öffentlichen Verwaltung.” Heidelberg: Verlag kötetben.)
- Meer, Frits M. van der – Dijkstra, Gerrit S.A. (2000): The Development and the Current features of the Dutch Civil Service System. In: Bekke – Meer 2000
- Meininger, Marie-Christine (2000): The Development and Current Features of the French Civil Service System. In: Bekke – Meer 2000
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik: Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary. Journal of European Public Policy 8:6 December 960-979
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2006): The Institutionalization of Political Discretion in Post-communist Civil Service Systems. The Case of Hungary. In. Public Administration Vol 84, No.3 (pp693-716)
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2011): The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession. Governance Vol. 24, No. 2, April 2011 (pp. 231–260)
- Mosher, Frederick C. (1982): Democracy and Public Service: The Collective Services. In. Shafritz-Hyde 1992
- MTTH (1976-86): Tanácsi tisztségviselők, vezetők és ügyintézők adatai. Országos adatok. Budapest: Minisztertanács Tanácsi Hivatala, 1976, 1978, 1984, 1986 kötetek
- Munkaügyi adattár (1995-2004). 3. szám: Költségvetési szféra. Budapest: Foglalkoztatási Hivatal
- Niskanen, W.A. (1975): Bureaucrats and Politicians. Journal of Law and Economics 18
- Nunberg, Barbara (2000): Ready for Europe : public administration reform and European accession in Central and Eastern Europe. Washington, DC : World Bank, c2000.
- OECD/PUMA (2001): Competitive Public Employer. Paris: 19-Jun-2001 PUMA/HRM(2001)6
- OECD/PUMA (2002): Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update. Paris: 03-Oct-2002 PUMA/HRM(2002)7
- OECD/PUMA (2003): Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment. Paris: 28-Oct-2003; GOV/PUMA(2003)18
- OECD, 2004. Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management. GOV/PGC/HRM 2004. 3FINAL
- OECD (2005): Performance-related Pay Policies for Government Employees. Paris: OECD Publishing
- OECD/PUMA (2005/a): Modernising Government GOV/PGC/RD(2005)2
- OECD (2008): The State of Public Service. Paris: OECD

- OECD (2009): *Government at a Glance*. Paris: OECD
- Olajos Árpád (1980): A munkahelyi és a képzettségi struktúra az államigazgatási alkalmazottak körében kongruenciavizsgálat. In: Fonyó 1980
- Osborne, David – Gaebler, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban*. Budapest: Kossuth
- Owen, E Hughes (2003): *Public Management and Administration*. New York: Palgrave Macmillan
- Peters, Guy B. (1987): Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making. In: Lane 1987
- Peters, Guy B. (1995): *The Politics of Bureaucracy*. White Plains (N.Y.): Longman Publishers
- Peters, Guy B. – Pierre, Jon eds. (2001): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.
- Peters, Guy B. – Pierre, Jon (2001/a): Civil servants and politicians: the changing balance. In: Peters-Pierre 2001 pp. 1-10
- Peters, Guy B. – Pierre, Jon eds. (2007): *The handbook of Public Administration*. London: Sage
- Pokol Béla (1987): A funkcionalista rendszerelmélet kibomlása. Talcott Parsons és Niklas Luhmann társadalomelméletének kategóriáiról. In: Csepeli György-PappZsolt-Pokol Béla: *Modern polgári társadalomelméletek*. Budapest: Gondolat
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000): *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press
- Prugberger Tamás: (2010): A közszolgálati jog újraszabályozásának problémája Új magyar közigazgatás, 2010. (3. évf.) 5. sz. 43-50. old.
- Pulay Gyula (2005) A tudásmenedzsment szerepe a közigazgatás minőségének javításában Magyar közigazgatás, 2005. (55. évf.) 12. sz. 706-714. old.
- Pyper, Robert (1995): *The British Civil Service*. London: Prentice Hall.
- Raadschelders, Jos C.N. (1998): *Handbook of Administrative History*. New Brunswick (USA): Transaction Publishers
- Raadschelders, Jos C.N. – Rutgers, Mark. R. (1996): The Evolution of Civil Service Systems. In: Bekke et al. (eds.) 1996
- Rixer Ádám (2009): Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban. In: Lőrincz szerk. 2009
- SCP (2004) /Social and Cultural Planning Office, Netherlands: *Public Sector Performance*. Hague: SCP-publications 2004/8
- Selden, Sally C. (2007): Innovations and Global Trend in Human Resources Management Practices. In: Peters – Pierre 2007 pp. 39-48
- Silberman, Bernard S. (1993): *Cages of Reason*. Chicago: The University of Chicago Press
- Simon, Herbert A. (1982): *Korlátozott racionalitás*. Budapest: KJK
- Shafritz, J. M. – Riccucci, N. M. – Rosenbloom, D. H. – Naff, K. C. – Hyde, A. C. (2002): *Personnel management in Government: Politics and Process*. New York: Marcel Dekker
- Shafritz, Jay M. – Hyde, Albert C. (eds.) (1992): *Classics of Public Administration*. Pacific Grove, CA., US: Brooks/Cole Publishing
- Szamel Lajos (1980): Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. In Fonyó 1980
- Szamel Lajos (1998): Közszolgálati jog, a közigazgatás személyzete. In: Ficzer Lajos (szerk.) (1998): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: Osiris
- Szamel Lajos (s.a.): A polgári magyar közigazgatás-tudomány. In: Lőrincz s.a.
- Szente Zoltán (1999): *Közigazgatás és politika metszéspontján. A miniszterek és az államtitkárok rekruitációja Magyarországon, 1990-1998. Századvég 1999 Nyár*
- Toonen, Theo A.J. (2001): The comparative dimensions of administrative reform. In: Peters-Pierre 2001
- Torstendahl, Rolf (1991): *Bureaucratization in Northwestern Europe 1880-1985*. London: Rutledge

- Vass László (2001): Politicians, bureaucrats and administrative reform in Hungary, In: Peters, Guy B and Pierre, Jon eds. (2001): Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform, Routledge: London. pp. 83-92.
- Vági Gábor (1988): Az íróasztalok túloldalán. (A tanácsi apparátus dolgozói) Valóság 1988/5
- Weber, Max (1970): Állam, politika, tudomány. Budapest: KJK
- Weber, Max (1987): Gazdaság és társadalom 1. Budapest: KJK
- Weber, Max (1989): A politika mint hivatás. Budapest: Medvetánc Füzetek
- Verebélyi Imre szerk. (2000): Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. Budapest: MKI – MTA PTI – MTA RKK.
- Verheijen, Tony (ed.) (1999): Civil Service Systems in Central and Eastern Europe Cheltenham, UK: Edward Elgar
- Verheijen, Tony (1999/a): Conclusions. In Verheijen 1999: 327-338
- Verploeg, Elias A.G. (1999): Alkalmazásban az Európai Unió intézményeiben és egyéb szervinél in: Kopeczek, Arnold (szerk.) Európai kalauz... Budapest: Környezet és Fejlődés Kiadó
- Veszprémi Bernadett (2011): A köztisztviselők felelősségi rendszere. (PhD értekezés, kézirat) Miskolci Egyetem
- Wilson, James Q. (1989): Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They do It? US: Basic Books
- Wilson, Woodrow (1887): The study of administration. In. Shafritz-Hyde 1992, Eredetileg megjelent: Political Science Quaterly 2, June 1887.
- Wood, Robert (1997): Performance pay schemes for public managers: An evaluation of the impacts. Paris: OECD/PUMA