

Pécsi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Doktori Iskola

# TÉZISFÜZET

Dr. Gajdusчек György:

A köztisztviselői jogviszony hazai  
szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése  
című doktori értekezéshez

# Tézisek

## *A tézis legfontosabb adatai:*

**Cím:** A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése.

**Szerző, Ph.D. aspiráns:** Dr. Gajduschek György

**Ph.D. program:** Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola

**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

**A dolgozat lezárásának dátuma:** 2011 május 15.

## **I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása**

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 az ahhoz kapcsolódó további szabályok megfelelnek-e a zárt közzolgálati rendszer jellemzőinek. Mindenek előtt, alkalmasak-e ezek a szabályok arra, hogy a közigazgatás konkrét személyzeti döntéseit elszigeteljék a direkt politikai befolyástól.

## **II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei**

A dolgozatban a közzolgálat fogalmi lehatárolásában lényegében a Ktv. szabályozását követtük, a köztisztviselői kört főszabályként a közigazgatás hivatalainak érdemi ügyintézőivel azonosítottuk. A közzolgálati rendszert a közigazgatás személyzeti, illetve HRM rendszereként értelmeztük. E rendszert aztán egy rendszerszemléletű értelmezési keretben tárgyaltuk, s ebben különítettük el a zárt és nyílt közzolgálati 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.

### ***A zárt közzolgálati rendszerről általában***

Előbbi tekintetében három releváns tényezőt nevesítettünk. Az egyik a közzolgálatnak a politikához való viszonya. A kérdés itt az, hogy a közzolgálat 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. Ez viszont 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 1. táblázat.

**1. 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, 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 (egyes személyek 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, jobbára 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 a magánigazgatással, vagy inkább az eltérések

dominálnak? A kérdés jó egy évszázada óta vitatott. Az abban való érveket, jobbára a közszolgálatra 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 közszolgálati szabályozás mellett. Ezek egy része az óriási, ám meglehetősen széttagolt szervezeti méretre utal, amely valamiféle egységességet követel. Mások az intézményi emlékezet és a folyamatos működés fontosságát hangsúlyozzák, amelynek ellentmond a választások utáni jelentős személyi változások lehetősége.

### ***Egyes közszolgálati alrendszerekről***

A zárt és a nyílt közszolgálat 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 szenioritás elvének következetes érvényesítése nagy mértékben 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 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.

Az zárt és nyílt rendszerű közszolgálat 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 közszolgálati 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 közszolgálat által általában 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 közszolgálati 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.

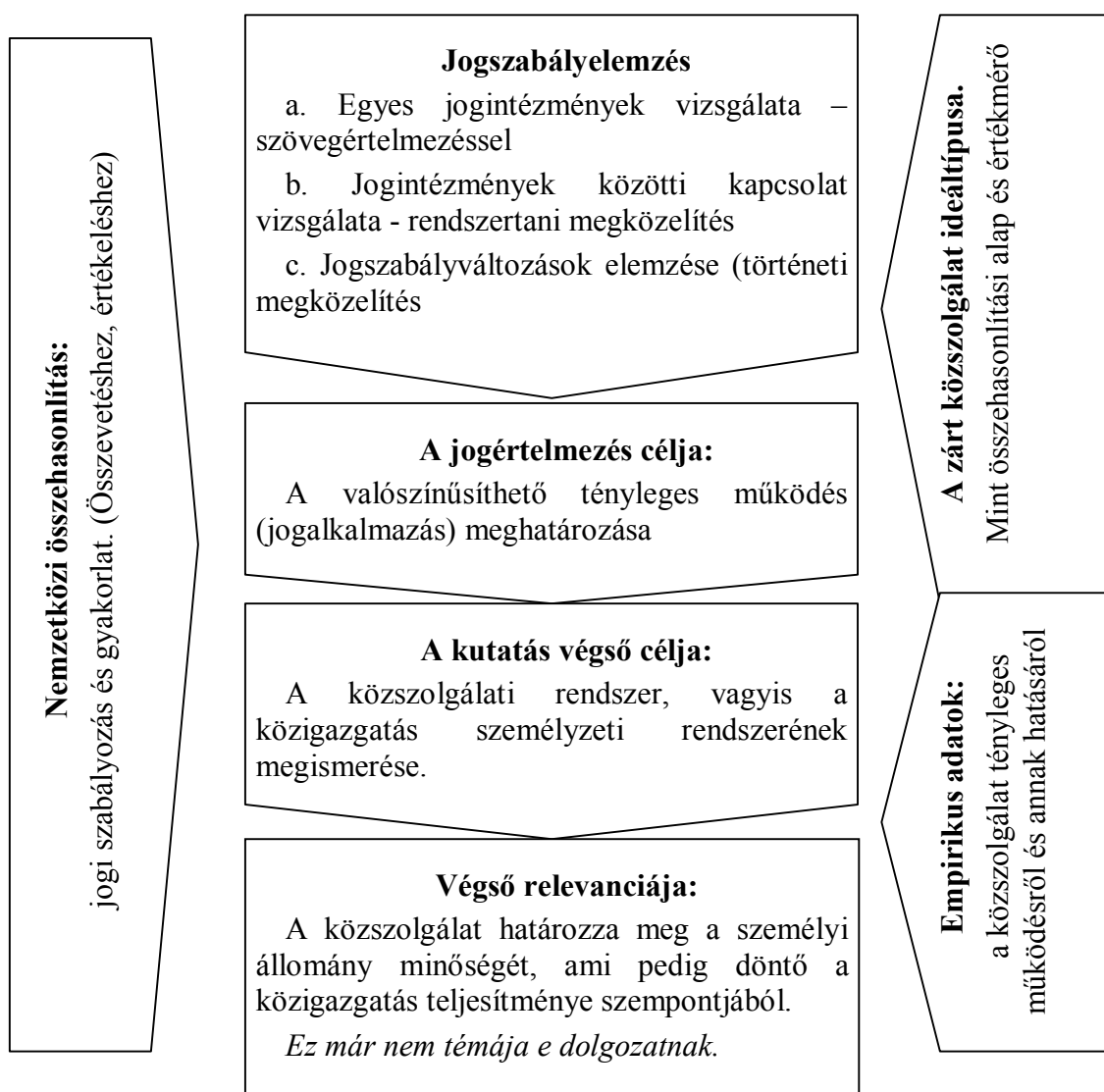
2. A kiválasztás. Milyen eljárásban történik a toborzás és szelekció. Különösen: Vannak-e olyan, jogilag rögzített szűrőfeltételek, amelyek jelentősen „előszelektálják” a potenciális jelölteket? Van-e részleteiben szabályozott, a szubjektivitást minimalizálni képes, azzal szembeni garanciát biztosító 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 szubjektitásnak a különféle karrierutak 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 szubjektitás – 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?

### ***Az alkalmazott módszerekről***

A dolgozat I. és II. része az elméleti kereteket határozta meg, amelyek a jogszabályi elemzés hátterét, értelmezési keretét adták. A dolgozat komplex módszertani megközelítését az 1. ábra szemlélteti.

1. ábra Az alkalmazott helye az elemzésben



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 közszoigálati 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 közszoigálati 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 dolgozatban 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.

### **III.A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosításának lehetőségei**

#### ***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 a 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. Egyes esetekben azonban a jogszabály 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 vezetőkötől 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 időszakotól eltekintve, teljességgel szabályozatlan volt, szabad kezét 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 illetményrendszerrel 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 juttatás mellett.) Másfelől ott van a kiskapuk 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 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.**

### ***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 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 kiválasztás 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.

### ***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 legalább 3 (négyhavonta 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 jogszabályváltoztatások 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.

### ***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 önkorlátozás 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 nyomon 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. A munka témakörében készült publikációk jegyzéke**

*Cím előtt: esetleges szerzőtárs neve (zárójelben a megjelenés éve.; évszám szerint rendezve.)*

- (2010): Kínálati munkaerő-gazdálkodás? Avagy mi határozza meg a köztisztviselői állomány összetételét? Új Magyar Közigazgatás 3/8 (2010 augusztus) pp. 14-26
- (2010): A bürokrácia társadalomelméleti felfogása, In: Szamel, Katalin (2010) (ed.): Közigazgatáselmélet, Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem pp. 91-100
- (2009): Recenzió a "Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út." című kötetről, Közigazgatástudományi Közlöny 2009/ 1-2 pp. 118-121
- (2008-2009): Köztisztviselői versenyvizsga és a Közigazgatási szakvizsga egyes részeinek megírása, időközönként korszerűsítése. Távoztatási (internetes) tananyag és tankönyv, Budapest: KSZK / Tankönyv: Polonyi, Andrea and Gyöngyi Polonyi (2009) (ed.): Versenyvizsga felsőszintű oktatási-képzési segédanyag, Budapest: KSZK (A politikai intézményrendszer pp.41-60; Társadalomtudományok pp.145-162)
- (2008): Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban. Egy funkcionális elemzés., Vezetéstudomány 39:1 pp. 14-26

- (2008): Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében, Budapest: KSZK
- (2007): A köztisztviselő munkájának értékelése: a magyar jogi szabályozás és gyakorlat elemzése az empirikus adatok tükrében, Humánpolitikai Szemle 18:11 pp. 15-29; 18:12 pp. 34-49
- (2007): Közszolgálat a szocializmus és a poszt-szocializmus időszakában, In: Jakab, András and Péter Takács (2007) (ed.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás, Budapest: Gondolat pp. 312-316
- (2007): Socialist and Post-Socialist Civil Service in Hungary, In: Jakab, András, Péter Takács and Allen F. Tatham (2007) (ed.): The Transformation of the Hungarian Legal Order 1985-2005, Alphen aan den Rijn, Netherld: Kluwer Law International pp. 123-126
- (2007): Politicisation, professionalisation, or both? Hungary's civil service system, Communist and Post-Communist Studies 40:3 pp. 343-362
- (2007): Vezetővé válás a magyar közigazgatásban, Közigazgatási Szemle 1:3 pp.26-35
- (2005): Szakértelem és/vagy politika. A magyar közszolgálat jogi és empirikus elemzése, Politikatudományi Szemle XIV/2 pp. 111-134
- (2005): Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban?, Magyar Közigazgatás 55:10 pp. 598-607
- Hajnal Györggyel (2004): Köztisztviselői képzés Közép- és Kelet-Európában, Magyar Közigazgatás Vol. 54 No. 3 pp. 202-210
- (2004): A magyar közszolgálati szabályozás egyes sajátosságai, Állam- és Jogtudomány XLV/3-4 pp.293-320
- (2004): A köztisztviselők EU-val kapcsolatos attitűdje és felkészültsége, Európai Tükör IX/2 pp 98-113
- (2003): A külföldi donorok által finanszírozott tisztviselői képzési programok hatékonysága Közép- és kelet-Európában, In: Harmathy, Attila (2003) (ed.): 10 éves a doktori képzés az ELTE Állam- és Jogtudományi karán, : ELTE ÁJK pp 328-342
- (2003): Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question?, Administration and Society 34:6 pp. 700-722
- Hajnal Györggyel (2003): Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment, Budapest: LGI Publications
- (2001): A közigazgatási alapvizsga hatékonysága, Comitatus 11:5 pp. 40-48
- Hajnal Györggyel (2001): A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyságáról, Magyar Közigazgatás 2001 június, pp. 343-352
- (2000): A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában, Budapest:
- Hajnal Györggyel (2000): Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program, LGI Discussion Papers No. 16
- Hajnal Györggyel (1999): A köztisztviselői alapvizsga-rendszer eredményességének kvantitatív értékelése. Munkadokumentum, :
- (1998): A bürokrácia jelentései, In: Horváth M., Tamás (1998) (ed.): Közigazgatás - szorítóban, Budapest: Unió pp. 3-86
- (1994): A jegyző helyzete: a személyi állomány néhány szociológiai kérdése az adatok tükrében, Comitatus 4:8-9 pp. 78-96