

# DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Dr. Linder Viktória

Debrecen  
2010.

**DEBRECENI EGYETEM  
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**

**SZEMÉLYZETI POLITIKA –  
HUMÁNSTRATÉGIA A  
KÖZIGAZGATÁSBAN**

*Készítette:*

**Dr. Linder Viktória**

*Témavezető:*

**Dr. Lőrincz Lajos**

DSc, professor emeritus, akadémikus

*Társtémavezető:*

**Dr. Gajduschek György**

PhD., egyetemi docens

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-  
Európában

A doktori iskola vezetője: dr. Szabó Béla egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2010. szeptember 20.

**DEBRECEN  
2010.**

## TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS .....	5
II. SZEMÉLYZETI POLITIKA, HUMÁNSTRATÉGIA, KÖZSZOLGÁLATI BERENDEZKEDÉS.....	12
1. <i>A személyzeti politika fogalmi elemei, kereteinek meghatározása</i> .....	12
2. <i>A közzszolgálati rendszerek modelljei</i> .....	16
2.1. <i>A zárt-nyílt rendszerek dichotómiája</i> .....	17
2.1.1. <i>A fő modellek további bontása</i> .....	21
2.2. <i>A vegyes rendszer</i> .....	23
3. <i>A közzszolgálat főbb európai mintái</i> .....	24
4. <i>Az új közmenedzsmet hatása</i> .....	27
5. <i>Neo-weberi állam és közzszolgálat</i> .....	30
III. A KÖZSZOLGÁLATI SZEMÉLYZETI POLITIKA TÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON.....	32
1. <i>A kiegyezéstől a II. világháborúig</i> .....	33
1.1. <i>A jogi szabályozás megszületésének kronológiája a kiegyezéstől a II. világháborúig</i> .....	34
1.2. <i>A jogviszony főbb elemei szerinti szabályozás áttekintése a kiegyezéstől a II. világháborúig</i> .....	38
2. <i>A II. világháború utáni koalíciós harcok lezárásától a rendszerváltásig</i> .....	46
2.1. <i>Az első szakasz: 1945-1957</i> .....	46
2.2. <i>A második szakasz: 1957-'60-as évek vége</i> .....	49
2.3. <i>A harmadik szakasz: A '60-as évek végétől a rendszerváltásig</i> .....	52
IV. ELVEK, SZABÁLYOZÁS ÉS GYAKORLAT, HATÁSOK ÉS KÉNYSZEREK A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN .....	72
1. <i>Szabályozási kérdések az átalakulás időszakában</i> .....	72
2. <i>Mintakövetés, konvergencia</i> .....	76
2.1. <i>Adminisztratív konvergencia – különös tekintettel a közzszolgálati modernizációs kísérletekre</i> .....	76
2.2. <i>A reformok konvergenciája – konvergenciaszintek</i> .....	78
2.3. <i>Konvergencia az Európai Közigazgatási Térben</i> .....	81
2.4. <i>Európai közigazgatási alapelvek</i> .....	84
2.5. <i>Demokratikus jogállami követelmények – európai közigazgatási alapelvek</i> .....	86
2.6. <i>A közzszolgálat európaizációjához kapcsolódó speciális kérdések</i> .....	90
3. <i>Személyzeti politikai hatáskörök telepítésének kérdései</i> .....	96
3.1. <i>Hatáskörök megoszlása a köztisztviselői jogviszony elemei vonatkozásában</i> .....	98
3.2. <i>A kérdés Nyugaton: A centralizáció ideje lejárt?</i> .....	102
V. KÖZSZOLGÁLAT NAPJAINKBAN – NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN.....	110
1. <i>A közzszolgálat zárt és nyílt modelljei a köz- és a versenyszféra humánerőforrás gazdálkodásának tükrében</i> .....	112
2. <i>A közzszolgálat fogalma, elhelyezése, kiterjedése, a jogi szabályozás eltérései</i> .....	114
3. <i>A közzszolgálat egyes alrendszerei</i> .....	122
3.1. <i>Kiválasztás</i> .....	123
3.1.1. <i>A kiválasztás szerepe, funkciója</i> .....	124
3.1.2. <i>Az alkalmazás általános és különös feltételei</i> .....	125

3.1.3.	Toborzás, szelekció.....	129
3.1.4.	A versenyvizsga, mint kiválasztási eljárás .....	130
3.1.5.	A pályáztatás, mint kiválasztási eljárás .....	137
3.1.6.	Egyéb kiválasztási eljárások .....	138
3.1.7.	Egyéb teljesítendő feltételek .....	139
3.1.8.	Kompetenciamenedzsment, kompetenciavizsgálat .....	140
3.1.9.	Próbaidő .....	148
3.1.10.	Alap-továbbképzés.....	149
3.2.	Előmenetel .....	150
3.2.1.	A szolgálati időhöz kötődő „rendes” előmenetel.....	150
3.2.2.	Címek elnyerése.....	152
3.2.3.	Vezetői megbízatás, vezetői kinevezés.....	152
3.2.4.	A főtisztviselői pálya .....	154
3.2.5.	Politikai státusok.....	159
3.2.6.	Mobilitás – átjárás.....	160
3.3.	Képzés-továbbképzés.....	164
3.4.	Értékelés.....	172
3.4.1.	A közigazgatási humánpolitikát és humánerőforrás gazdálkodást ért új kihívások.....	172
3.4.2.	Az értékelés új formái: A teljesítményértékelés és a teljesítményfüggő illetmény bevezetése .....	174
3.4.3.	A magyar értékelési rendszer – minősítés, egyéni teljesítményértékelés új típusú teljesítményértékelés, .....	181
3.4.4.	A teljesítményértékelés közszolgálati tapasztalatai .....	184
3.5.	Díjazás, illetményrendszer.....	186
<b>VI. A KÖZSZOLGÁLATI ALKALMAZÁS MUNKAERŐPIACI VERSENYKÉPESSÉGE.....</b>		<b>192</b>
1.	<i>A közszolgálati alkalmazás vonzereje.....</i>	<i>192</i>
2.	<i>A foglalkoztatás biztonsága – az alkalmazás jellege; közjogi vagy magánjogi jogviszony?.....</i>	<i>196</i>
3.	<i>Egyéb motivációs tényezők .....</i>	<i>202</i>
4.	<i>A pénzügyi-gazdasági világválság és egyéb kihívások hatásairól.....</i>	<i>210</i>
<b>VII. ÖSSZEGZÉS – KÖVETKEZTETÉSEK.....</b>		<b>211</b>
<b>APPENDIX.....</b>		<b>222</b>
<i>A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény szabályozása</i>		<i>222</i>
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM.....</b>		<b>226</b>
<b>SUMMARY .....</b>		<b>249</b>

## I. BEVEZETÉS

Minden szervezetrendszer, így a közigazgatás legfontosabb erőforrása is a szervezetet működtető személyi állomány. Ezt a sokat idézett állítást könnyen megindokolhatjuk, hiszen hiába áll rendelkezésre egy adott szervezetben a legjobb feltételrendszer; beleértve a jogszabályi-, intézményi/szervezeti-, infrastrukturális környezetet, ha a személyzet, a munkát végző emberek nem megfelelő minőségűek. A közigazgatásban, mint az államapparátus legnagyobb alrendszerében, a személyi állomány kiemelkedő szerepét több tényező is indokolja. A közigazgatásban a feladatok ellátása a köz érdekében, a köz szolgálatában, a köz akaratából történik, a köztisztviselő az államot, az önkormányzatokat testesíti meg. Ugyanakkor e feladatok teljesítése során az állampolgárokat, azok tömörüléseit, szervezeteit, egyesüléseit érintő döntéseket hozhat, közhatalmat gyakorolhat, kényszert alkalmazhat, stb. E feladatok ellátása pedig magasabb követelményeket támaszt a személyi állománnyal szemben; fokozottabb kötelezettségek számonkérhetőségét is indokolja. (Gajduschek, 2008, György, 1998, Linder, 2008/2, Lőrincz, 2005) E követelmények egységes, minden polgár, ügyfél számára egyenlő jogokat, esélyeket biztosító megvalósulása pedig akkor lehetséges, ha konzisztens szabályozás, következetesen építkező személyzeti politika adja meg a kereteket az állampolgárok szolgálatában álló közigazgatási személyzet működéséhez.

A közzolgálati tevékenység tartalmát a közösségi szükségletek kielégítése érdekében végzett tevékenységek, a közfeladatok ellátása képezi. Ezek a tevékenységek az állam, illetve az önkormányzatok nevében fellépő közigazgatási szervek, illetve e szerveknél alkalmazott köztisztviselők feladatellátásában jutnak kifejezésre, valósulnak meg. A közzolgálat olyan tevékenység, amelynek keretében a közjogi – közzolgálati – jogviszonyban állók speciális jogi szabályozás hatálya alatt, az állam és az önkormányzatok nevében, a köz érdekében és szolgálatában, a közösségi szükségletek kielégítése érdekében látják el közfadataikat.

Ha közzolgálati jogviszonyról beszélünk – hazai viszonylatban is –, tehetjük ezt több értelemben. Magyarországon a tágabb értelemben vett közzolgálat többfajta jogviszonyt, tevékenységi területet foglal magában; de mindenképpen feltételezi, hogy a közzsolga az állam, illetve az önkormányzatok alkalmazásában álljon. A különböző

közszolgálati kategóriák külön, speciális, a közjog szabályozási körébe tartozó törvények hatálya alatt látják el közfeladataikat. Ilyenek a köztisztviselők, a közalkalmazottak, a honvédség és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai, a bíróságok, ügyészségek dolgozói stb.; így minden közszolgálati jogviszony sajátossága, hogy az általános munkajogi szabályozástól eltérő jogi szabályozás vonatkozik rá.<sup>1</sup> E közszolgálati kategóriák mind a közszektoron belül látják el feladataikat. A feladatellátás egységes szabályozását – tartalmi sokszínűségéből adódóan – nem vagy csak egyes elemei tekintetében lehetséges megoldani. Az okok közül csak néhányat – az általam leglényegesebbnek tartottakat – sorolom fel. Ilyenek a közszolga státuszához kapcsolódóan a feladatok jellege, azok tartalmi ismérvei; a közhatalomgyakorlásra való jogosultság (ennek tartalma, illetve jellege, pl.: erőszak alkalmazásának kérdésköre); a közszolgálati dolgozó jogainak és kötelezettségeinek egysége; az összeférhetlenség kérdései, stb. De ilyen kérdéskör a jelenlegi tagolt szabályozás mellett az életpálya-, az előmeneteli- és illetményrendszer kérdése is.<sup>2</sup>

A szűkebb értelemben vett közszolgálat alatt Magyarországon a közigazgatási és egyes egyéb állami szerveknél alkalmazott köztisztviselőket és ügykezelőket értjük. A dolgozat ez utóbbi, a szűkebb értelemben vett közszolgálat, a közigazgatás személyi állományát alkotó, napjainkban közel százezer főt számláló köztisztviselői kar tekintetében vizsgálja a személyzeti politikát – divatosabb kifejezéssel élve – humánstratégiát.<sup>3</sup> E személyzeti politika, humánstratégia i) a közszolgálatra vonatkozó hosszú távú elveket, ii) a konzisztens jogi szabályozást és iii) a személyzeti, szintén mai

<sup>1</sup> A tágabb értelemben vett közszolgálati kategóriák jogviszonyát rendező legfontosabb jogszabályok a következők: a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.); a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény; a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény; az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény; az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény; a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény; a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény; a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény. De találunk speciális szabályokat egyes központi állami szervek meghatározott munkakörben foglalkoztatott alkalmazottaira is, így például, az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvényben a számvevőkre; a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben pedig a Gazdasági Versenyhivatal keretében működő Versenytanács tagjaira nézve is. (Linder, 2008/2)

<sup>2</sup> A későbbiekben is említésre kerülő egységes közszolgálati törvény megalkotását – jelentős részben – épp az illetményrendszerek különbözősége gátolta.

<sup>3</sup> A dolgozat 2010. áprilisi lezárása óta hatályba lépett a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, amely az államigazgatás feladatait ellátó kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők jogviszonyát rendezzi. A lezárt dolgozat kiegészítésképpen az új szabályozás lényegi elemeiről, azok összefüggéseiről az Appendixben írok.

szóhasználatával élve, humánpolitikai és humán- vagy emberi erőforrás gazdálkodási (HR) rendszert, eszközöket, módszereket foglalja magában.

A nemzetközi gyakorlat azonban teljes mértékben eltérő módon határolja körül az egyes országok közszolgálati kategóriáit. Még az Európai Unió országaiban is különböző összetételű, az állammal, az önkormányzatokkal – mint munkáltatóval – jogviszonyban álló rétegek tartoznak a köztisztviselők körébe. A tagállamok más és más módon határozzák meg és töltik meg tartalommal a köztisztviselő fogalmát.<sup>4</sup> Ennek okai összetettek. A közszolgálat felépítését a történelmi tradíciók, a közjogi berendezkedés, a társadalmi-, gazdasági-, kulturális környezet determinálják, s legfőképpen az, hogy az állam, azon belül a közigazgatás által ellátandó feladatok milyen kört ölelnek fel.

A francia közigazgatás nemrégiben, 2009-ben elhunyt tudósa és gyakorló szakembere, Guy Braibant professzor arra a kérdésre, hogy „... létezik-e európai modellje a közszolgálatnak?”, a következő választ adta: „...nem, ha részletes vizsgálat alá vetjük a nemzeti közszolgálati rendszereket: minden különböző, magától a köztisztviselő fogalmától kezdve, a társadalomban elfoglalt helyéig, a jogállásán, és életpályáján keresztül... És mégis, közös irányultságokat lehet felfedezni...”<sup>5</sup> Ez az állítás – mint azzal valószínűleg mindannyian egyetértünk – tér és idő függvényében, és nemcsak európai, de szélesebb földrajzi viszonylatban gondolkodva is igaz. Igaz abban a vonatkozásban is, hogy míg egy-egy ország közszolgálati berendezkedése hosszú évtizedeken, talán évszázadokon keresztül meghatározott módon működött és fejlődött, egy hirtelen irányváltással talán más berendezkedésre tér át. Így, míg nem is olyan régen rendszerét besorolhattuk egy bizonyos közszolgálati modellcsoportba, e korábbi értékelést talán ma már felül kell vizsgálnunk. A változtatások (Lőrincz, 2007) időnként pozitív hozadékkal járnak, máskor a jobbitó szándék nem hozza meg a tőle várt eredményt. Példákat hosszasan lehet sorolni; a közszolgálati reformoknak nevezett folyamatok tekintetében találkozhatunk olyan megoldásokkal, amelyek jók, vagy kevésbé jók, sikeresek, vagy sikertelenebbek, sőt, amelyek bevallottan, vagy be nem

---

<sup>4</sup> Így a közszolgálat- és köztisztviselő-fogalom országonként eltérő tartalma, valamint, a különböző közszolgálati kategóriák által ellátandó feladatok körének különböző határvonalak között történő kijelölése – többek között – lehetetlenné teszi, hogy nemzetközi viszonylatban teljes mértékben objektív összehasonlítást végezzünk a közszolgálati alkalmazottak, azon belül a köztisztviselők létszámának arányáról a népességszám, illetőleg az összes foglalkoztatott százalékának tükrében.

<sup>5</sup> Braibant, Guy: Existe-t-il un système européen de fonction publique? Revue française d'administration publique No. 68, 1993.

vallottan talán kudarcot vallanak – s amelyek retorikája szép lassan elhalkul úgy a szakmai körök, mint a média számára; majd esetleg helyükbe új lép. (Lőrincz, 2003, 2007, Pollitt, 2001/1 és 2) De legfőképp olyan megoldásokkal találkozhatunk, amelyek bizonyos országokban sikeresnek bizonyulnak, másutt, más közegben és feltételek mellett viszont nem, vagy kevésbé. A közszolgálati reformok gondolata Magyarországon sem újkeletű. A XIX. század második felétől, attól az időszaktól kezdődően, amikor felmerült a közszolgálati jogviszonyok egységes szabályozásának gondolata, a tudomány, a szakma képviselői, politikusok, s a közélet egyéb szereplői időről időre javaslatokat fogalmaztak meg, amelyek a köz szolgálatát ellátó személyzet munkájának jobbátételét célozták. (Lőrincz, 1986, 1995, et al.) E javaslatok megfogalmazásakor pedig már akkoriban is külföldi mintákat állítottak példaként a döntéshozók elé (Lásd pl.: Magyary Zoltán munkásságát). Nem történik ez napjainkban sem másképp. A rendszerváltás után megszületett köztisztviselői törvény és egyéb, a köztisztviselők alkalmazási viszonyait szabályozó normák manapság oly gyakori módosításai, a közigazgatási reformirányokat kijelölő kormányhatározatokban megfogalmazottak az utóbbi, mintegy másfél évtizedben az angolszász és skandináv típusú közszolgálatok mintáinak átvételét vetítették zömében elő. Ezek az országok pedig az utóbbi évtized(ek)ben a közszolgálati alkalmazás számos elemében a magánszférához hasonlatos viszonyokat vezettek be. Ugyanakkor, más jogszabály-módosítások a karrierrendszer erősítésének látszatát keltik. Ezek, a közszolgálatot érintő, egymásnak látszólag ellentmondó intézkedések azok, amelyek ma Magyarországon igen aktuálissá teszik a kérdést; létezik-e személyzeti politika, humánstratégia a közigazgatásban, s amennyiben igen, milyen irányba tart.

A dolgozat arra keresi a választ, hogy – a jegyeinek többségében zárt közszolgálatot mintázó magyar köztisztviselői rendszerben – a személyzeti politika előzőekben nevesített elemei (elvek, jogi szabályozás, HR-rendszer) léteznek-e, hosszú távra vonatkozóan hatnak és működnek-e. Az értekezés a közigazgatási személyzeti politika, humánstratégia hazai belső folyamatait, s e humánstratégiát érő külső hatásokat tárgyalja; választ keresvén arra, hogy létezik-e Magyarországon egységes, egy irányba mutató személyzeti politika a közigazgatásban, ezen belül;

- a) léteznek-e olyan, hosszú távú elvek, célkitűzések, amelyek kijelölik az irányt a közszolgálati rendszer működtetésére vonatkozóan;

- b) a közszolgálati jogviszonyokat rendező jogi szabályozás konzekvensen építkezik-e a köztisztviselőkre vonatkozó, a közjog hatálya alá tartozó foglalkoztatási viszonyok tekintetében;
- c) a közszolgálati reformok indokán született jogszabály-módosítások milyen irány(oka)t határoznak meg a közszolgálati berendezkedés tekintetében;
- d) létezik-e közszolgálati konvergencia, s amennyiben igen, milyen hatásfokon működik; a gyakran irányt változtató elvek, és az elvek jogi formába öntése mennyiben követi a nemzetközi trendeket, mennyiben kíván megfelelni a vélt vagy valós, elsősorban európai uniós elvárásoknak;
- e) a változtatások magukban hordozzák-e azt az ígéretet, alkalmasak-e arra, hogy meghozzák a tőlük várt eredményt – közszolgálati rendszerünk hatékonyabbá tételét;
- f) a modernizációs kísérletek milyen hatással bírnak a közigazgatás feladatainak ellátására, annak színvonalára;
- g) a változtatások milyen hatást gyakorolnak a feladatait ellátni hivatott köztisztviselői kar belső koherenciájára, moráljára;
- h) a reformkísérletek mennyiben befolyásolják a köztisztviselői réteg külső megítélését, társadalmi presztízsét?

A kutatás során előállt anyagot a következőképpen rendszerezem:

A dolgozat első részében a személyzeti politika fogalmi kereteit és tartalmi elemeit vázolom fel, s a közszolgálati rendszerek modelljeit, főbb európai mintáit mutatom be.

Majd a magyar közszolgálati személyzeti politika és jogi szabályozás történeti ívét vázolom fel a kiegyezéstől a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. (Ktv.) megszületéséig.

A rendszerváltás utáni időszak személyzeti politikájának alakulását a nemzetközi hatások tükrében vizsgálom; hangsúlyt helyezve az európai- és globális szintű konvergencia, s mintakövetés kérdéskörére – kiemelten kezelve a közszolgálati reformok konvergenciáját. Így a belső folyamatok elemzése mellett kitérek a közszolgálati rendszerünket érintő külső hatásokra; az európaizáció szülte kötelezettségekre, illetve kényszerekre, a globális és az európai szintű konvergenciahatásokra, az Európai Közigazgatási Tér sokat emlegetett összefüggéseire, vagy a hatáskörök centralizációjának, illetve decentralizációjának kérdéseire.

A következő részben a köztisztviselői jogviszony jelenkori szabályozását, az egyes jogintézményeket (alrendszereket), a közigazgatási humánerőforrás gazdálkodás összefüggéseit, részterületeit, módszereit és eszközeit elemzem nemzetközi összehasonlításban. Az elemzés – a terjedelmi korlátok miatt – nem teljes körű, nem terjed ki a köztisztviselői jogviszony és a közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodás minden elemére. Külön hangsúlyt fordítok egyes jogviszonyelemekre, míg másokat nem, vagy csak érintőlegesen elemzem. Mélységében a közszolgálati életpálya azon elemeit vizsgálom, amelyek tekintetében az elmúlt néhány évben jelentős változásokat vezetett be a jogalkotó, illetve, amelyek mindeddig szabályozatlanok voltak, s új rendelkezéssel kerültek be a rendszerbe – a gyakran változó – „személyzeti politikai” célkitűzések égisze alatt. A korábban említett indíttatás révén (a reformok során a „nemzetközi gyakorlatra” történő hivatkozások vizsgálata), valamint az ún. „legjobb gyakorlatok”-ba (*best practices*) való betekintés céljából, ezért a kérdéskörök tárgyalásánál összehasonlítást végzek más országok szabályozásával és gyakorlatával. A dolgozatban nem törekszem arra, hogy egy-egy ország közszolgálati berendezkedését – pl.: a nagy közszolgálati rendszereket (német, francia, angolszász) – teljes körűen, átfogó jelleggel, vagy részleteiben mutassam be.<sup>6</sup> A példákra történő hivatkozások célja, hogy – adott jogviszonyelem esetében – rávilágítsak, a nemzetközi gyakorlat milyen sokszínű megoldási lehetőségeket szolgáltat, s bizonyára nem helyes gyakorlat, hogy a magyar közszolgálati rendszer alakításánál mindig csak egy irányba tekintünk – talán nem is épp a megfelelő és adekvát példa irányába. Mert nem biztos, hogy ily módon épp a legnagyobb siker ígéretével kecsegtető példát igyekszünk hazai berendezkedésünkre alkalmazni.

A dolgozat utolsó részében a közszolgálati alkalmazás munkaerőpiaci versenyképességének kérdéskörével, a közszolgálati alkalmazás jellegének változásaival foglalkozom.

Majd a kutatás során előállt eredmények alapján összegzést végzek, következtetéseket vonok le.

A dolgozatban saját és egyéb, magyar, valamint külföldi kutatások és felmérések során előállt empirikus adatokat használok fel, illetve mutatok be – részben összegző táblázatok segítségével.

---

<sup>6</sup> Ennek indoka, hogy számos, széles földrajzi spektrumot átfogó, áttekintő komparatív elemzés született már angol, francia, német nyelveken (pl.: Bekke, 2000, Bossaert, et al, 2001, Bossaert, et al, 2003, Verheijen, 1999, Ziller, 1993, et al.), illetve, magyarul is (pl.: Balázs, 1992, Linder, 2003, Hazafi, 2007).

A közigazgatás személyzeti politikájának, humánstratégiájának vizsgálata – már csak fogalmi keretei és tartalmi elemei összetettségéből adódóan is – több oldalú, interdiszciplináris megközelítést igényel. Ezt az állítást támogatják alá a személyzeti politika fogalmi kereteinek és tartalmi elemeinek összetettsége (az elvek, célkitűzések, a jogi szabályozás és az emberi erőforrás gazdálkodási rendszer egysége), valamint, azok az eltérő megközelítések, amelyek egyik oldalról a szigorú normativitást feltételező zárt, másik oldalról pedig a javarészt a magánszféra foglalkoztatási viszonyaiban megszokott menedzsment eszközöket alkalmazó nyílt rendszert elemzik, illetve tárgyalják.<sup>7</sup>

Ezen indokok alapján, a téma minél szélesebb körű vizsgálata céljából, az alábbi kutatási módszereket alkalmaztam:

- Jogszabályok, egyéb jogi normák elemzése:
  - o a közszolgálati tradíciók felvázolása céljából, Magyarország vonatkozásában 1867-től napjainkig áttekintettem a személyzeti politika és a fokozatosan megszülető jogi szabályozás szabta keretek összefüggéseit;
  - o a nemzetközi szabályozás tekintetében a téma szempontjából relevanciával bíró jogi szabályozást tekintetem át;
- magyar nyelvű szakirodalom feldolgozása, összehasonlító elemzése;
- francia, német, angol és spanyol nyelvű szakirodalom feldolgozása, elemzése, komparatív eszközökkel;
- Empirikus kutatások anyagainak felhasználása. Az anyagok egyrészt
  - o egyéni kutatások során álltak elő:
    - minisztériumi humánpolitikáért, emberi erőforrás gazdálkodásért felelős vezetőkkel folytatott interjúk 2004-ben,
    - mélyinterjúk 2006-ban, másrészt,
  - o a Magyar Közigazgatási Intézetben folytatott következő kutatásokban való részvételem révén:

---

<sup>7</sup> Szükségesnek tartom megemlíteni, hogy a politika-tudomány vizsgálódási tárgyát képező alapvető fontosságú és meghatározó kérdéskört, a politika és a közigazgatás viszonyát a dolgozat nem tárgyalja. A témában lásd pl.: Vass, 2001, Peters, et al, 2006, Ziller, 1993, et al)

- Főtitiszviselők körében végzett kérdőíves felmérés – 2002;
  - „A magyar közigazgatás teljesítőképessége az EU-csatlakozás tükrében” – 2003-2004;
  - „A közigazgatás személyi állománya – mint a helyi, területi közigazgatási kapacitás meghatározó eleme – 2006-2008, (köztisztviselők, majd közigazgatási HR-vezetőkkel lefolytatott kérdőíves felmérések eredményei).
- Egyéb, hazai és külföldi felmérések eredményeinek felhasználása.

## II. SZEMÉLYZETI POLITIKA, HUMÁNSTRATÉGIA, KÖZSZOLGÁLATI BERENDEZKEDÉS

### 1. A személyzeti politika fogalmi elemei, kereteinek meghatározása

Zárt közszoigálati rendszerekben<sup>8</sup> a személyzeti politika elvei az általános munkajogi szabályoktól eltérő közjogi szabályozás keretei között valósulnak meg. E jogi szabályozás biztosítja azokat a feltételeket, amelyek meghatározzák az adott közszoigálati berendezkedésen belüli működést a közigazgatás különböző ágazataiban, területein foglalkoztatott személyi állomány számára. E keretek között valósul meg az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás is. Optimális esetben e három tényező – a hosszú távra megfogalmazott elvek, a jogi szabályozás, s az ezek mentén megvalósuló emberi erőforrás gazdálkodási megoldások egysége – tölti ki a személyzeti politika, humánstratégia tartalmát.

A következőkben, néhány meghatározást idézek a személyzeti politika fogalmára, tartalmi elemeire vonatkozóan.

Szamel Lajos szerint az állami személyzeti munka eredményességének előfeltétele a hosszú távú irányvonal, amelyet személyzeti kérdésekben a különböző szintű vezetők követhetnek. Ennek eszköze a személyzeti politika. „Személyzeti politikán azoknak az elveknek az összességét értjük, amelyek egy adott szervezetrendszerben a személyzet

---

<sup>8</sup> A zárt közszoigálati rendszerekre jellemző sajátos jegyeket a későbbiekben elemzem.

kiválasztására, teljesítményének értékelésére és felelősségére vonatkoznak.” (Szamel, 1982/1) A személyzeti politikának Szamel Lajos szerint irányt kell mutatnia:

- a) A kiválasztás tekintetében az alkalmazási feltételekben, az alkalmazás módjában – annak jogi formáiban – és a kiválasztás módszereiben. A munkaviszony megszűnésének és megszüntetésének feltételei és módozatai pedig „negatív előjelű kiválasztásnak” foghatók fel, amelynek az érdekeltek teljesítményének értékelésén kell alapulnia.
- b) A személyzet teljesítményének értékeléséhez. Amely értékelés magában foglalja a minősítési rendszert, az előléptetési-előmeneteli rendszert, a hozzá szorosan kapcsolódó, de önmagában kezelendő illetményrendszert.
- c) A felelősségi rendszer tekintetében. (Szamel, 1982/1, 1988)

Lőrincz Lajos a személyzeti politika fogalmát tágabban értelmezi: „A közigazgatási személyzeti politika a közigazgatásban alkalmazottak kiválasztására, alkalmazási feltételeik meghatározására, képzésére, továbbképzésére, képesítésére, bérezésére, előmeneteli feltételeire és lehetőségeire vonatkozó hosszú távra szóló, egymással összhangba hozott, valamilyen formában deklarált elképzelések, célkitűzések összessége.” (Lőrincz, 1986, 1995/2) A klasszikus zárt közsolgálati személyzeti politika további feltételeként a fent említett jogviszony-elemek részletes szabályozását tartalmazó jogszabály(ok), a közsolgálati pragmatika kidolgozásának szükségességét jelöli meg. Olyan jogszabályok, egyéb szabályozási eszközök, programok konzisztens, egymásra épülő egységét, amelyek logikus elrendezésben s egyben átfogóan rendezik a közsolgálati munkavállalók jogviszonyait. (Lőrincz, 1995)

Ezek az egymásra épülő jogszabályok lehetnek az Alkotmány vonatkozó rendelkezései a közsolgálati törvény(ek), más jogszabályok – ezek közül kiemelendő a háttérjogszabályként funkcionáló Munka Törvénykönyve –, az állami irányítás egyéb jogi eszközei, valamint, a közigazgatási szervek szintjén a kollektív szerződések, a közsolgálati szabályzatok, a szervezeti egységek szintjén pedig a munkaköri leírások, stb.

Berényi Sándor szerint „...minden szervezeti rendszerben kialakul egy tudatos személyzetpolitika, a személyzeti tevékenység összefüggő rendszere, a személyzeti döntéseknek, az információk nyilvántartásának viszonylagos tudományos alapossággal kialakított intézményültsége... „ (Berényi, 1992) A közigazgatási személyzeti politika a

személyzeti rendszerrel összefüggő célokat és eszközöket foglalja magában, hosszú történelmi időszakra kivetítetten létezett, s intézményes keretei is kialakultak. A személyzeti politika kialakítását és gyakorlatban történő végrehajtását illetően – a nemzetközi gyakorlat szem előtt tartásával – a következőket írja: Az országok nagy többségében a kormányzati személyzetpolitika-, a közszolgálat irányításának, felügyeletének, koordinálásának, az alapvető döntések meghozatalának központi szerve a kormány (néhol a kormány felügyelete alatt a belügy- vagy pénzügyminiszter). Sokhelyütt léteznek – a független központi közszolgálati testületek mellett – központi személyzeti igazgatási szervek, amelyeknek feladata egyrészt a központi személyzeti politika gyakorlatba való átültetése, a személyzeti politikával kapcsolatos döntések előkészítése, másrészt a személyzeti politika és a személyi állomány tervezése, az ehhez kapcsolódó információs rendszerek működtetése, amelyeknek célja hozzájárulni a tudatos személyzeti politika kialakításához. A kormányzati személyzeti politika lebontása ágazatokra, illetve szervek szintjére, az adott közigazgatási illetve szervezeti szinteken hasonló munkamegosztásban történik. (Berényi, 1992) Megemlíti a személyzeti bizottságokat és tanácsokat, amelyek tanácsadóként, döntés-előkészítőként, vesznek részt a kormányzati közszolgálati személyzeti politika (ki)alakításában.

A nyílt rendszerekben viszont a személyzeti politika önmagában kevésbé követhető nyomon, mivel a közszolgálatban dolgozók jogviszonyai – legalábbis fő vonalaikban – nem esnek közjogi szabályozás alá; az alkalmazottak a magánszféra munkavállalóihoz hasonlóan, munkajogi jogviszonyok keretei között látják el feladataikat. Természetesen, azért a nyílt rendszerekben is léteznek a közjogba tartozó jogszabályi rendelkezések a közszolgálati munkavállalókra vonatkozóan; így például, a demokratikus jogállamokban alkotmányi szinten garantálják állampolgári alapjogként a közhivatalviselés jogosultságát, stb. (Illésy, 2003, Linder, 2004/4, Lőrincz, 2005)

Lőrincz Lajos szerint „A nyitott közigazgatási személyzeti politika valójában a közigazgatási személyzeti politika hiányát jelenti, annak deklarálását, hogy nincs korlátja sem az alkalmazottak kiválasztásának, sem az előrelépésnek...” (Lőrincz, 1995/2)

Gajduschek György a személyzeti politikát a közigazgatás személyzeti rendszerét alkotó célok és a célok eléréséhez vezető eszközök összességével azonosítja. Azokkal

az írott és íratlan szabályokkal, amelyek a személyzet alkalmazási viszonyait írják le. (Gajduschek, 2008)

A bemutatott meghatározások figyelembe vételével, a közigazgatási személyzeti politika kereteit és tartalmi elemeit a következőkben határozom meg:

A közigazgatási személyzeti politika magában foglalja egyrészt a közszolgák alkalmazási viszonyaira vonatkozó elveket, humánpolitikai célkitűzéseket. Általában a zárt közszolgálati rendszerben – de különösen igaz ez Magyarországon is – ezeknek az elveknek, célkitűzéseknek nagy része, a közszolgálatra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó jogi normákban ölt testet, illetve, e jogi normákat úgy kell elfogadni, hogy azok alkalmasak legyenek az elvek mentén meghatározott célok elérésére. E jogi szabályozás megjelenhet átfogó jellegű, a közszolgálat egészére kiterjedő kódexben, de a nemzetközi megoldásokat tekintve általánosabb, hogy a közszolgálat egyes területeit, esetlegesen jogintézményeit, a jogszabályi hierarchia különböző szintjein elhelyezkedő jogszabályok rendezik.

Magyarországon emellett, hogy 1992. óta létezik átfogó kódex a köztisztviselők jogállásának szabályozására, amely egységes szerkezetben rendezi a köztisztviselők foglalkoztatásának jogviszonyait, számos egyéb jogszabály, jogi norma vonatkozik a közigazgatás személyi állományára.

A közigazgatási személyzeti politika magában foglalja másrészt a közigazgatás személyi állományának alkalmazását érintő emberi erőforrás gazdálkodási megoldásokat, módszereket és eszközöket. Ezeket az eszközöket korábban személyzeti eszközöknek nevezték; azonban az „emberi erőforrás gazdálkodási eszközök” kifejezés mára elterjedt változata egyben tágabb tartalmat is takar.

Napjainkban a személyzeti politika nem túl divatos kifejezés; gyakrabban találkozhatunk a humánstratégia fogalmával. Úgy tűnik, hogy a humánstratégia a személyzeti politika XXI. századi elnevezése; s ennek az sem mond ellent, hogy a humánstratégia egyfajta stratégiai szemléletet feltételez; nevezetesen azt, hogy jelöljük ki az elérni kívánt célt, vegyük számba a rendelkezésünkre álló eszközöket, módszereket, s igyekezzünk azokat a kijelölt cél elérése végett a lehető leghatékonyabb módon alkalmazni. (Bakacsi, 1996, Bakacsi, et al., 2006, Karolinyné, et al., 2005) A személyzeti politika és a humánstratégia tartalmi elemeinek összessége ily módon is azonosságot mutat; ezek a közszolgálatra vonatkozó, hosszú távra szóló elvek, célok,

célkitűzések, a jogi szabályozás és az emberi erőforrás gazdálkodás megoldásai, módszerei, eszközei. Ezek az elemek azok, amelyek meghatározzák, hogy egy adott ország milyen közszolgálati személyzeti rendszerrel rendelkezik. Ezeket a közszolgálati személyzeti rendszereket – történelmi fejlődésük során és jellemzőik alapján különböző típusokba, modellekbe sorolták be.

## **2. A közszolgálati rendszerek modelljei**

A következő részben a közszolgálati rendszerek „ideáltipikus” (Weber, 1987) modelljeit, illetve azok ismérveit igyekszem csoportosítani; egyik oldalról a zárt, másik oldalról a nyílt rendszerek alapulvételével. Ugyanakkor, minthogy tiszta formájában a két klasszikus modell valójában soha, illetve, amennyiben igen, idő- és térbelileg lehatárolhatóan alig létezett, az „ideáltipikushoz” történő viszonyításban térek ki röviden a modellek olyan „altípusaira”, amelyeknek lényegi, speciális ismérvei épp a két klasszikus modell nélkülözhetetlen elemeihez köthető distinkciók alapján foghatók meg. Így, a zárt rendszeren belül a teljesen centralizált, az állás-decentralizált, a minisztériumi alapú, (OECD, 2004, 2005), a nyílt rendszer kapcsán pedig annak sajátos megjelenési formájáról, a zsákmányrendszerről szólok. Szintén a két alapmodellhez visszanyúlva határozható meg a vegyes rendszer, amely – nevéből is adódóan – vegyíti a zárt-, illetve nyílt közszolgálati rendszerelemeket. E vegyes rendszert azonban szintén számtalan altípusba lehetne sorolni, minthogy, mint említettem, a létező közszolgálati rendszerek túlnyomó többsége a két ideáltipikus rendszer elemeit vegyíti valamilyen formában.

E – talán legelterjedtebbnek nevezhető – osztályozás mellett, természetesen, más módon is meghatározhatunk csoportképző ismérveket, mint azt a későbbiekben – a közszolgálat főbb európai mintáinál – látni fogjuk.

## 2.1. A zárt-nyílt rendszerek dichotómiája

A közszolgálati rendszereknek a történelem során két fő modellje alakult ki. E modellek a közszolgálat zárt és nyílt rendszerei, amelyeket alapvetően az különbözteti meg egymástól, hogy a közszolgálat zárt rendszere (karrier- vagy érdemrendszer) az egyéb foglalkoztatási viszonyoktól eltérő megoldásban alkalmazza a köz szolgáit.<sup>9</sup> Ezzel szemben a nyílt-/nyitott-, vagy más kifejezéssel élve, pozíciórendszer jellegzetessége, hogy alapjában véve nem tesz különbséget egyik oldalról a köz – az állam és az önkormányzatok –, másik oldalról az egyéb kategóriák alá eső munkáltatók által alkalmazott munkavállalók foglalkoztatási viszonyait illetően. A nyílt rendszerek működtetése mögött az az elgondolás áll, hogy a közszolgák foglalkoztatási viszonyainak oly módon történő szabályozása, amely jelentős eltérést eredményezne a többi munkavállaló alkalmazási viszonyaival való összehasonlításban, nem indokolt. A nyílt rendszerekben a magán- és a közszféra alkalmazottai – általában – egyaránt munkajogi, illetve kollektív szerződés alapján kerülnek alkalmazásra.

Lássunk néhány olyan jellemzőt, amelyek meghatározzák, hogy egy közszolgálati rendszert a zárt, illetve a nyílt/nyitott modellbe lehet-e sorolni; olyan jellemzőket amelyek a két rendszertípusban általában és alapvetően jellegzetes elemként jelennek meg. Mindezek előtt nagyon fontos azonban hangsúlyozni, hogy tiszta formájukban egy országban sem találhatunk tipikusan – minden elemében a zárt rendszer jegyeit hordozó – zárt, avagy – összes elemében a nyílt rendszer jegyeit hordozó – nyílt rendszert; tehát olyant, amely kizárólag az egyik vagy a másik modellre jellemző tulajdonsággal rendelkezik. A jellemzők idő és tér függvényében váltakoznak; hol egyik, hol másik modell jegyei kerekednek felül egyes közszolgálati rendszer megoldásokban. Ehelyütt csupán a rendszermodellek főbb jellemzőire térek ki.

A felsorolásra kerülő jellemzők – amellet, hogy maradéktalanul egy ország közszolgálati rendszerében sem találhatók meg, a rendszerek egyfajta weberi ideáltipikus jegyeit mutatják be. (Bekke, 2000, Gajduschek, 2008, Weber, 1987) Ez alatt azt értem, hogy – mint azt a későbbi fejezetekben látni fogjuk – a közelmúltban

---

<sup>9</sup> Bossaert et al. a 2004. május 1. előtti EU-15-ök közszolgálatait leíró összehasonlító munkájukban a "karrier-típusú", valamint, az "egyéb strukturális jellemzőkkel bíró rendszerek" kifejezéseket alkalmazzák a zárt-nyílt rendszereknek megfelelő fogalmi kategóriák helyett. (Bossaert-Demmke-Koen-Polet, 2001)

számos változáson estek át, s az egyes jellemzők kevésbé „sarkosan” jelennek meg a mindennapok gyakorlatában.

A zárt jellegű közszolgálati rendszerekben a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak szabályozása részletes, speciális jogi szabályozás hatálya alatt történik, amely jelentős mértékben eltér az általános és egyéb munkajogi jellegű jogviszonyok szabályozásától.<sup>10</sup> E zárt közszolgálati rendszer, amelyet teljes egészében a normativitás sző át, a max weberi karrierrendszer (Weber, 1987) – amelyben a köztisztviselő egész életpályájára szegődik a köz szolgálatába. Míg a magánszférában munkaszerződés alapján foglalkoztatják a munkavállalókat, addig a hagyományos zárt/karrierrendszerek jellemzője, hogy a köztisztviselő jogszabályi előírás alapján nyeri el kinevezését az állam vagy az önkormányzat nevében, munkáltatójától.

A nyitott rendszerek jellemzője viszont az, hogy a köztisztviselőket éppúgy szerződéssel – magánjogi-, munkajogi szerződéssel vagy kollektív szerződés alapján – foglalkoztatják, mint a magánszféra munkavállalóit.

A zárt rendszerekre jellemző a hosszú távra szóló, elviekben és általánosan élethosszig tartó foglalkoztatás, amely az életpálya elején kezdődik. Ez az az ún. „nyugdíjas állás“, amely kifejezés még abból az időből származik, amikor az állami vagy törvényhatósági alkalmazást elnyert fiatal bizton számíthatott arra, hogy ha már egyszer elhelyezkedett állásában, pályáját a köz szolgálatában töltheti el; amely biztonságot, s ugyanakkor nem kis presztízst jelentett a maga, s egyben családja számára.

A nyílt rendszerre ezzel szemben alapvetően nem jellemző az élethosszig történő foglalkoztatás. Az alkalmazási szerződések különbözőek (a ma divatos, a közszolgálatban is használatos kifejezéssel élve: egyéniesítettek); általában a munkáltató ad hoc igénye határozza meg, milyen időtartamra alkalmazza a köztisztviselőt. Ezért szokták a nyílt rendszereket pozíciórendszernek is nevezni; a közszolga adott pozícióra/beosztásra/posztra szegődik.

---

<sup>10</sup> Érdekesként említhető, hogy épp ezért, a közszolgálati jog a nyugat-európai országok jó részében a közigazgatási jog szabályozási tárgykörébe tartozik. Nálunk a helyzet nem ilyen egyértelmű, mert felfogástól függően, egyes magyar egyetemeken például, a közszolgálati jogot a munkajog tantárgy keretében (is) okítják a joghallgatók számára.

A zárt rendszerben a köztisztviselő kiválasztását is általában jogi normák szintjén szabályozzák. Ez vonatkozik a toborzásra, amikor is széleskörben közzéteszik az álláslehetőségeket, illetve, a jelentkezők közötti szelekció is normatív rendelkezések mentén zajlik. (Lőrincz, 2000/2, 2005/2) Ezek az előírások vonatkozhatnak a képesítési követelményekre, vagy versenyvizsga letételét, pályázatát lefolytatását tehetik kötelezővé.

A nyílt rendszerekben viszont általában nem szabályozzák jogi szinten a kiválasztást. A jellemző az, hogy a közigazgatási szervek vezetői saját hatáskörben döntenek el, milyen eljárás keretében választják ki a jelentkezők közül a számukra legalkalmasabbnak tűnő jelöltet.

Általános vonás a zárt rendszerekben, hogy a köztisztviselőket, a többi munkavállalóval történő összehasonlításban, többlet jogosultságok illetik meg, s – mintegy ellentételezésként – többlet kötelezettségek is terhelik. (György, 1998, Lőrincz, 2003, 2005/2, Magyar 1942, 1944/2) A zárt rendszert alkalmazó országokban ezeket a jogosultságokat és kötelezettségeket általában – az általános szabályozáson túlmenően – a köztisztviselőkre vonatkozó speciális szabályokban is artikulálják.

A nyitott rendszerekben – márcsak az alkalmazás teljes mértékben változó időtartama, vagy, mint későbbiekben látni fogjuk, az illetmények megállapításának nagyobb fokú rugalmassága okán is – nem feltétlenül jelennek meg ezek a plusz jogosultságok és kötelezettségek.

A zárt rendszerek a köztisztviselő számára alanyi jogon járó, jogszabály, általában törvényi rendelkezések alapján garantált, kiszámítható, előre tervezhető előmenetelt biztosítanak. A köztisztviselő besorolása a jogszabály által meghatározott keretek között történik. A pályakezdő a ranglétra aljáról indul, s az évek múlásával, a tapasztalatok és gyakorlat megszerzésével, az ún. „szénioritás” alapján lépeget előre, s jut egyre előrébb a közigazgatási pályán. Az állam ezáltal elismeri az ő alkalmazottjának szolgálatait. Tipikus zárt rendszerben az életpálya előrehaladottabb szakaszaiban nem lehetséges a közszolgálati pályára lépés, s így a más szektorban szerzett tapasztalat sem kerül beszámításra a besorolásnál.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Mint a későbbiekben látni fogjuk, manapság ezek a rendelkezések még a legzártabb rendszerek (pl.: német, francia) esetében sem feltétlenül élnek ilyen formában tovább; főként nem a felsővezetők esetében.

A nyílt rendszer ennek épp ellenkezője. Elméletileg irreleváns a köztisztviselőjelölt kora; ami kizárólag számít, az tudása és képességei, amelyekért őt épp akkor, általában, a szerződésben meghatározott időszakra szerződtetik. Ha új tudásra, másfajta képességekre lesz szükség, új jelöltet keresnek helyette.

A zárt rendszerben a jogszabály által garantált, az idő múlásához kötődő előmenetelhez automatikus illetménynövekedés kapcsolódik, amelynek mértékét szintén jogszabály szabja meg, illetve, garantálja. E rendszereket jellemzően az államháztartási szemlélet hatja át; az állami költségvetés szintjén kerülnek meghatározásra a közszféra, azon belül, a közigazgatás személyi kiadásai.

Ezzel szemben a nyílt rendszerben nem köti meg jogszabály a munkáltató kezét. Saját költségvetési lehetőségein belül annyiért szerződteti az alkalmazni kívánt köztisztviselőt, amennyit ő neki megér; a piaci viszonyok meghatározó szerepet játszanak az illetmények alakításánál.

Másik jellemző, amelyet a zárt rendszer jellegzetességeként szoktak említeni, a kiépített továbbképzési rendszer. Fő érvként az szolgál, hogy a köztisztviselő élethossziglani foglalkoztatása során az ismeretek időnkénti kiegészítésére, meg-, illetve felújítására van szükség, ezért a köztisztviselőket időről időre beiskolázzák, továbbképzésben részesítik őket.

Ezzel szemben a nyílt rendszerben ahelyett, hogy továbbképeznék a köztisztviselőt, amennyiben új tudásra, ismeretekre van szükség, új munkaerőt szerződtetnek helyébe. Viszont éppúgy, ahogy manapság a zárt-nyílt rendszeri dichotómia többi eleme tekintetében, a továbbképzés kérdésénél is azt tapasztalhatjuk, hogy többé nincsenek köbe vésett szabályok; nem lehet egyértelmű különbséget tenni a tipizálásnál. Így ma már nem kizárólag a zárt rendszerekben biztosítanak továbbképzéseket a köztisztviselők számára; a nyílt rendszerek éppoly nagy gondot fordítanak az ismeretek gyorsan devalválódó világában köztisztviselőik képzésére; inkább a finanszírozás közvetlen módjánál ragadhatóak meg a különbségek.

Míthogy a klasszikus zárt rendszerben a köztisztviselői pálya életreszóló, a közszolgálati alkalmazottak számára jónéhány országban sajátos nyugdíjrendszert alakítottak ki. Ezek a nyugdíjrendszerek abban az időben kerültek bevezetésre, s jelentettek átlagon felüli biztonságot, presztízst, amikor a szociális ellátások korántsem

váltak még elterjedtté és általánossá. E nyugdíjrendszerek egyes zárt modellt követő országokban a köztisztviselők számára még napjainkban is plusz jogosultságokat hordoznak; lényegesen kedvezőbb feltételeket biztosítanak pályájuk végén, mint a munkaerőpiac egyéb szegmenseiből nyugdíjba vonuló munkavállalók esetében.

A köztisztviselői jogviszony talán legtöbbet vitatott és az elmúlt évtizedek során folyamatosan a figyelem középpontjában álló eleme a klasszikus zárt rendszernek az a sajátossága, hogy a köztisztviselő elvileg elmozdíthatatlan. E klasszikus zárt rendszerben a köztisztviselőt jogszabály védi az elbocsátástól, ezt az elmozdíthatatlanságot az állam garantálja számára; mintegy lojalitásáért cserébe. Általánosan jellemző, hogy az elbocsátás csak jogszabály által meghatározott esetekben lehetséges – legjellemzőbb példaként a súlyos fegyelmi vétséget szokás említeni. A köztisztviselőt ez a védelem, ha „minden rendben megy a maga útján”, végigkíséri a nyugdíjig.

A nyílt rendszerben viszont, mivel a közszolgálati alkalmazott adott pozícióra, jobbára határozott időre szerződik, a zárt rendszerekben természetes jogi garanciák nem védik őt az elbocsátástól; jogviszonyának megszüntetése tekintetében – legalábbis elvi szinten - nem élvez nagyobb védelmet, mint a munkaerőpiacon foglalkoztatott egyéb kategóriák.<sup>12</sup>

### *2.1.1. A fő modellek további bontása*

#### *a) A zárt rendszerek különböző formái*

A zárt rendszereknek – természetesen – több formája létezik, például, a centralizáció-decentralizáció alkalmazását tekintve is. Ezeknek a formáknak lehetséges csoportosítását ehelyütt csupán megemlítem, mivel a centralizáció-decentralizáció kérdéskörénél egyes vonatkozásokat részletesen tárgyalok. Így beszélhetünk a) *teljes mértékben centralizált/központosított rendszerekről* (annak ellenére, hogy erre példát nehéz lenne felhozni); valamint, b) *decentralizáltan zárt rendszerekről*, amelyet tovább

---

<sup>12</sup> Mint később látni fogjuk, számos országban a nyitott rendszerű közszolgálatok köztisztviselői is nagyobb fokú védelmet élveznek az elbocsátás tekintetében, mint más munkavállalói rétegek.

bonthatunk például aa) *állás/decentralizált rendszerekre*; vagy például, a „*minisztériumi alapú*” közzolgálati rendszerre<sup>13</sup>.

*b) A nyílt rendszer sajátos megjelenési formája, a zsákmányrendszer*

Sajátos megjelenési formája a közzolgálati berendezkedésnek a zsákmányrendszer. E rendszer lényege, hogy a választáson nyertes politikusok saját – velük szemben teljes mértékben lojalitással bíró – embereiket „ültetik be” a közigazgatás pozícióiba. A közigazgatási álláshelyek betöltése így nem életpályára szóló hivatás, nem is a szakmai hozzáértés alapvetően a kiválasztás kritériuma, hanem kizárólag a politikai megbízhatóság. A zsákmányrendszer (*spoil system*) a XIX. század Amerikájában, Jackson elnök idején szilárdult meg. Előnyeit és hátrányait részleteiben nem tárgyalom, csupán kiemelek egy-egy pro és kontra érvet a szakirodalomból. (György, 1998, Lőrincz, 2003/2, 2005/2, Gajdusчек, 2008, et al.) Az érveket az értékválasztás, valamint, a napjainkban sem irreleváns történelmi tapasztalatok szempontjából is alapvetőnek ítélem. A zsákmányrendszer létjogosultságát elsősorban azzal magyarázták, hogy a politikus megválasztása révén a választói akarat nyilvánul meg. A politikus az iránta megnyilvánult bizalmat pedig úgy tudja megszolgálni, ha valóra váltja választóinak tett ígéreteit. Ennek záloga pedig az, ha olyan köztisztviselőket alkalmaz, akik hozzá politikailag hűek, maradéktalanul végrehajtják döntéseit. A zsákmányrendszer negatívumai azonban számos helyen megnyilvánulnak. Mivel a kiválasztás elsődleges kritériuma nem a szakértelem, a tudás, a végzettség/képzettség, az érdemek, hanem csupán a politikai lojalitás, a közigazgatási állások betöltését a zsákmányrendszerben gyakran képzetlen személyi állománnyal oldják meg; ami a közigazgatási munka alacsony színvonalon történő ellátásához, a presztízs devalválódásához, a rendszer teljes mértékű lezüllesztéséhez, sőt társadalmi szintű demoralizáláshoz vezethet; mivel elsődleges szemponttá a politikai zsákmányszerzés

<sup>13</sup> Érdekességként megemlítendő, hogy az OECD 2004-2005-ben született átfogó, összegző tanulmányai a klasszikus zárt-nyílt rendszer dichotómiáján túl, egy harmadik közzolgálati rendszertípust alkotnak; a minisztériumi alapú (*department based*) rendszer kategóriáját. Felméréseik szerint, e „hibrid kategóriát” napjainkban számos ország alkalmazza. Ezekre a minisztériumi alapú közzolgálati rendszerekre az a jellemző, hogy az ágazati minisztériumok viszonylag jelentős hatáskörökkel rendelkeznek az emberi erőforrás gazdálkodás kereteinek meghatározása és gyakorlata tekintetében. Ugyanakkor, a rendszerbe sorolható országokban a köztisztviselői hivatás életreszóló, az előmenetel többnyire egy szerv keretein belül zajlik; egyúttal minimális azok száma, akik nem az életpálya elején lépnek be a közzolgálatba. (OECD 2004, 2005, OECD-Gov/PGC, 2007) E jellemzők alapján sorolható be a minisztériumi alapú közzolgálati rendszer a zárt rendszeri modellbe, a decentralizált altípusba.

válik. Ezekre a jelenségekre a közszolgálatok történetében számos példát találhatunk úgy hazai, mint nemzetközi téren.

## 2.2. A vegyes rendszer

A vegyes közszolgálati rendszerek fő jellemzői szintén a két alapmodellhez való viszonyukban határozhatóak meg. E rendszerek a klasszikus zárt, illetve annak elletétjeként megjelenő nyílt rendszerre jellemző elemeket vegyes mértékben alkalmazzák. A megoldások sokszínűek. Mint azt a dolgozatban másutt is említtem, az elemek tér- és időbeli alkalmazása, azok aránya jelentős mértékben eltérnek egymástól.

Az 1. számú táblázat egyfajta – némileg leegyszerűsített – kategorizálást mutat be a karrier-alapú, a vegyes és a pozíción alapuló (munkakör alapú) közszolgálatokról

*Az 1. sz. táblázat<sup>14</sup>*

	<i>Karrierrendszer</i>	<i>Vegyes rendszer</i>	<i>Pozíció rendszer</i>
<i>Tagállamok</i>	Ausztria Belgium Ciprus Franciaország Görögország Írország Luxemburg Németország Portugália Románia Spanyolország	Bulgária Lengyelország Lettország Litvánia Magyarország Málta Olaszország Szlovákia Szlovénia	Cseh Köztársaság Dánia Egyesült Királyság Észtország Finnország Hollandia Svédország

<sup>14</sup> Kuperus, H., Turchetti, C., Rode, A. „Recruitment and Equal Opportunities Systems in National, European and International Civil Services; European Parliament, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, November 2008 in: Kuperus-Rode, 2010

### 3. A közszoigálat főbb európai mintái

A közszoigálatok fejlődését tekintve, a szakirodalomban többféle csoportosítással találkozhatunk. A legelterjedtebb csoportosítás általában 3 fő közszoigálati típust említ. Eszerint léteznek a kontinentális típusú közszoigálatok, amelyek alatt a porosz-német típus, illetve, a francia típus értendők, míg a harmadik csoportba az angolszász típusú közszoigálatok tartoznak. (Bekke, 1996 és 2000, Gajduschek, 2008, György, 1998, Lőrincz, 2005/2, Ziller, 1993, et al.). Egyéb szakirodalmi források további közszoigálati típusként a skandináv országokat említik. (Lippert-Umbach, 2005, et al.) Más források angolszász, kontinentális európai, mediterrán dél-európai, skandináv, kelet-európai és dél-kelet európai modellek szerint osztályoznak. (Kuperus-Rode, 2010) Az utóbbi évtizedek közszoigálatokat érintő történései, a folyamatos reformtörekvések, elsősorban az új közmenedzsment égisze alatt zajló változtatások azonban úgy tűnik, alapjaiban felforgatták ezeket a hagyományos, sokat hivatkozott csoportokat. Éppúgy, mint ahogy tiszta formájában zárt, illetve nyitott rendszer sehol sem létezik, a német-, francia-, illetve angolszász típusú közszoigálatok közös jellemzőit is nehéz, szinte lehetetlennek tűnő feladat felsorolni; mert úgy a közös jegyek, mint a csoportokban jelenlévő nemzeti közszoigálati rendszerek is állandó változásban vannak. Míg e három csoportot hosszú időszakon keresztül általánosan úgy aposztrofálták, mint „nagy közigazgatási rendszerek” (s ennek szerves részeként – természetesen – ezek közszoigálatai), amelyek közös csoportképző ismérvekkel rendelkeznek, napjainkra ezek a csoportok átrendeződtek. Így például, míg a spanyol közszoigálat a Franco-diktatúra utáni időkig és a belga közszoigálat a föderációs folyamatok lezajlásáig a francia típusba tartoztak, de ma már átmenetet képeznek a német típus felé, addig az angolszász, szigorúan zárt típus egészen más értelmezést nyert a korábbihoz képest. Ezt példázza, hogy az Egyesült Államok szövetségi közszoigálati egészen más utat jár a közszoigálati berendezkedés terén, mint Nagy-Britannia, amely utóbbit az elmúlt években Új-Zélanddal és Ausztráliával szokták párhuzamba hozni.

De nem is kell átlépnünk a határokat ahhoz, hogy hasonló dilemmával találjuk szembe magunkat. A magyar közszoigálat berendezkedése éppúgy felhozható példaként. Ha arra a kérdésre kellene válaszolnunk, hogy köztisztviselői rendszerünk karrierrendszere, vagy zömében a nyitott rendszer jegyei jellemzik személyzeti politikánkat, éppúgy

nehézségbe ütközik a válaszadás, mint arra a kérdésre, hogy német, francia, vagy angolszász modellre jellemző ismérvek szerint építkeznek-e.<sup>15</sup>

A közszolgálati rendszerek mintái kapcsán, az első három csoport létét illetően egységes az álláspont, s mint hivatkoztam, „nagy közigazgatási/közszolgálati rendszerek”-ként kerülnek tárgyalásra az elemzésekben.

Az első csoport a *porosz-német típusú közszolgálat*; a karrierrendszer archetípusa. A porosz-német közszolgálat az abszolutizmus korának öröksége, amelyet a pontosan leszabályozott hierarchikus struktúrák, a decentralizáció, a vertikális és horizontális fragmentáció jellemeznek. Ugyanakkor alapvető elv nemzeti szinten a közigazgatási szervek felépítésének egységessége, valamint, nyomon követhető a minisztériumok közötti koordináció. Ez egyben a max weberi típusú modell, amely a hadsereg mintájára jött létre. Ebben a modellben a köztisztviselők végzettsége a kiválasztás kritériuma, amelyet az idők során egyre növekvő mértékben egyetemi végzettséghez kötöttek. A végzettség típusát tekintve, kiemelkedő a jogászok dominanciája. A köztisztviselők életpályára szegődnek, előmenetelük automatikus, cserébe tőlük elvárt az engedelmesség. A speciális, hivatalnoki tudás megszerzése céljából továbbképzési intézményeket hoztak létre. A köztisztviselők (*Staatsbeamten*) alkalmazási viszonyait külön törvény szabályozza. (Battis, 1999, Gajduschek, 2008, Hesse 1982, Lippert-Umbach, 2005, Lőrincz, 2005/2, Page, 1992, Peters, 2000, Ziller, 1993, et al.) A porosz-német típusú rendszerben a minisztériumok nagy önállóságot élveznek a kinevezések tekintetében is – beleértve a politikai státuszban lévő főtisztviselőket (*Politische Beamten*). Kormányváltások idején a legfelsőbb rétegek lecserélése nem szokatlan.

Mivel csoportról van szó, ezért hozzátehetjük, hogy a némethez hasonlóan építkeznek az osztrák közszolgálat. De ide sorolhatjuk a holland közigazgatás személyi állományát is, valamint, bizonyos szempontból a Franco utáni Spanyolország közszolgálatát és Belgiumot, a föderációs folyamatok lezajlása óta. Ez utóbbi két ország esetében azonban sok elem inkább a következőkben tárgyalandó francia modellhez hasonlít (ilyen például a spanyolok „*cuerpos*” rendszere, amely a francia „*corps*” megfelelője).

---

<sup>15</sup> Ez napjainkban olyan sajátos helyzetekhez vezet, hogy – történelmi utunk révén – német típusú jogrendhez tartozóként, a közszolgálati reformok során bevezetett menedzsment módszereket – amelyeknek már nevükből adódóan sem a jogi szabályozás lenne a legmegfelelőbb adaptálási módjuk – poroszos, részletekbe menő túlszabályozással próbáljuk időről időre meghonosítani közszolgálati rendszerünkben; ez pedig teljes mértékben ellentmond már a dolog logikájának is.

A második csoportot a *francia-típusú közzolgálat* elnevezéssel szokták emlegetni, története a napóleoni időkig nyúlik vissza.<sup>16</sup> Ennek következtében jellemzője a közigazgatás erőteljes centralizációja, áthatja az egyenlőség, a jogállamiság eszméje, valamint, a közigazgatás tevékenységének erőteljes jogszabályhoz kötöttsége; a központosított egységes kormány és közigazgatás, hierarchizált struktúrák. Nyomon követhető az egységesség elve, a politika és a közigazgatás elválasztása. Ugyanakkor, a főtisztviselői (*hauts fonctionnaires*) és a politikusi réteg szoros kapcsolata és interakciói kétségkívül tettenérhetők. A német modellel ellentétben, a francia közigazgatásra nem kifejezetten jellemző a minisztériumok közötti koordináció. Ennek oka a másutt tárgyalt „*corps*”-rendszernek is betudható. A francia főtisztviselők tekintetében – akár csak a németek esetében – az egyetemi végzettség, elsősorban a jogi képzettség dominanciája figyelhető meg. A felsővezetői továbbképző intézményeknek a főtisztviselői kultúra, és tudás homogenitása kialakításában döntő szerepük van.

A francia típusú közzolgálati mintát követi például Portugália, Görögország, de őriznek még jegyeket a spanyol a belga, illetve, a '90-es évek közzolgálati „magánosítási” reformjai után, még Olaszországban is. (Gajduschek-Linder, 2007, Hesse 1982, Lippert-Umbach, 2005, Lőrincz, 2005/2, Ortiz/2006, Page, 1992, Peters, 2000, Ziller, 1993, et al.)

Harmadik csoportként az *angolszász típusú közzolgálatokat* szokás említeni; de a kép e kategória tekintetében is változatos. A legutóbbi időszak történéseit tekintetbe véve, Nagy-Britanniát<sup>17</sup> emelem ki. Az utóbbi évek Nagy-Britanniájában a közigazgatás feladatainak ellátása a szakpolitikákat kidolgozó kormányzati minisztériumok és a jelentős autonómiával rendelkező, végrehajtó típusú ügynökségek (*agencies*) között oszlik meg. A brit személyzeti politika a Thatcher-kormány ideje alatt jelentősen megváltozott, amely a következőket jelenti: Az alsóbb szintek tekintetében manapság is a – korábbi időkben teljes mértékben zárt – karrierrendszer jegyeit hordozza a köztisztviselők toborzása és előmenetele tekintetében. A szervek vezetői a besorolási kategóriákat érintően maguk határozhatják meg a toborzás módját is. Ugyanakkor, a '90-es évek második felétől kezdődően, a felsővezetői álláshelyeket túlnyomó részben pályáztatják – különösen igaz ez a végrehajtó típusú ügynökségek vezetői posztjaira.

<sup>16</sup> Lőrincz Lajos szerint minden Napóleonnak tulajdonított alapelv, rend, hierarchia, specializáció és nyilvántartás, évszázaddal vagy évezredekkel korábban megfogalmazódott. (Lőrincz, 2003, p. 245)

<sup>17</sup> Az észak-ír közzolgálat sajátos szabályozással bír, ez az oka annak, hogy nem az Egyesült Királyságot nevesítem.

(Pyper, 1995, Lippert-Umbach, 2005) Míg az alsóbb szinteket érintő személyügyi hatáskörök tekintetében a közigazgatási szervek vezetői jelentős önálló hatáskörökkel bírnak, s a maguk által meghatározott keretek között végzik az emberi erőforrás gazdálkodás és -menedzsment feladatait, addig a főtisztviselőkre vonatkozóan országos szinten meghatározott normák élnek. A brit közszolgálatban alkalmazott megoldásokkal az ausztrál és az új-zélandi példákat szokás párhuzamba állítani, mint azt a következő részben, az új közmenedzsmentnek a közszolgálatra gyakorolt hatásánál látni fogjuk.

Az Amerikai Egyesült Államok szövetségi szintű közszolgálati berendezkedése kapcsán csupán annyit említek meg, hogy a korábban felvázolt zsákmányrendszer visszaszorulása után a karrierrendszer jegyei által fémjelzett berendezkedés honosodott meg.<sup>18</sup> A politikai kurzusváltások alkalmával ma már csak a közigazgatás legfelsőbb rétegeiben cserélik le a vezetőket. Mindazok a hatások azonban, amelyek az utóbbi évtizedekben a magánszféra részéről érik a világ országainak közigazgatásait és közszolgálatait, és amelyekről a későbbiekben szólni fogok, amerikai minta alapján kezdtek begyűrűzni az európai gyakorlatba; elsősorban brit adaptáció révén.

#### 4. Az új közmenedzsment hatása

A XX. században a jóléti állam megjelenésével és az általa ellátandó feladatok növekedésével annak a személyzetnek a létszáma is jelentősen megnövekedett, amely e feladatokat ellátta. Majd az 1980-as, '90-es években a gazdasági recesszió, s ennek folyományaként, a gazdasági megszorítások iránti kényszer következtében kézenfekvő megoldásként jelentkezett, hogy az állam kiadásait csökkenteni kell. Márpedig az állam kiadásai között jelentős arányban jelennek meg a közsféra személyi kiadásainak költségei. A kormányzatokkal szemben ezidőtájt jelentkező fokozott mértékű bizalmatlanság, a társadalmi kontroll igényének egyre nagyobb mértékű megjelenése, a világ minden táján arra sarkallta a döntéshozókat, hogy a közsféra létszámát, ezzel párhuzamosan a személyi kiadásokra fordítandó költségvetési eszközöket, jelentősen csökkentsék. E jelenség elméleti hátterében az akkortájt jelentkező neoliberalista állameszme állt, amely a kormányzás és a közigazgatás relációjában az új közmenedzsment (*New Public Management – NPM*) eszméiben artikulálódott. Ez az

---

<sup>18</sup> Az Amerikai Egyesült Államok egyes tagállamai a szövetségitől és egymástól is eltérő megoldásban működtetik közszolgálatukat.

eszme a hatékonyság, hatásosság, eredményesség<sup>19</sup> elsődlegességét hangsúlyozta a közszféra szervezeteiben is, amelyet a piaci megoldások elterjesztése révén kívánt megvalósítani; a kicsi és olcsó állam jelszavát helyezvén előtérbe. Az új közmenedzsment a közszolgálat vonatkozásában azt hirdette, hogy indokolatlan a közszféra alkalmazottait a magánszférától eltérő viszonyok alapján foglalkoztatni. Indokolatlanok azok a privilégiumok, amelyeket a közszolgák élveznek. Ilyen privilégiumok a foglalkoztatás biztonsága, stabilitása, a teljesítménytől független előmenetel, a garantált illetmény; tehát mindazok a tényezők, amelyek a hatékonyságra ösztönzés ellenében hatnak. A megoldás az, ha a magán- és a közszféra alkalmazottai azonos viszonyok és szabályozás alapján kerülnek foglalkoztatásra, s ha díjazásuk hatékonyságuktól, teljesítményüktől függ. A közszférában alkalmazottak létszámának csökkentésére pedig két megoldás jelentkezik, az egyik, ha a feladatok átadásra kerülnek – különböző jogi megoldások révén – a piaci szereplők számára, vagy pedig, a közszférában alkalmazottak létszámában leépítést hajtanak végre. Az új közmenedzsment ily módon – a magánszféra megoldásainak adaptációja révén – a magánigazgatásban alkalmazott módszerek és eszközök univerzialisitását hangoztatta, s nyert egyre nagyobb teret a nyílt közszolgálati berendezkedések viszonylatában is, de a zárt rendszereket sem hagyta teljes mértékben érintetlenül. (Gajduscheck, 2008, Horváth M., 2005) Hatására számos ország váltott – teljes vagy bizonyos mértékben és intenzitással – irányt közszolgálati személyzeti politikájában.

A *New Public Management* eszközöknek természetesen csak egy részét képezte a közszféra humán erőforrás gazdálkodásában bevezetett új technikák alkalmazása, mert a hatékonyság, teljesítmény, eredményesség előtérbe helyezése érdekében egyéb eszközöket is igénybe vettek. Ilyen eszközök például a szerkezeti változtatások, az addig az állam által ellátott tevékenységek kiszervezése, a privatizáció, a pénzügyi- és személyzeti menedzsment decentralizációja – s ezzel párhuzamosan, az eredményekért való felelősség hangsúlyozása. (Wood, 1997, OECD-PUMA/HRM, 2001, OECD-PUMA, 2002/1, OECD-PUMA, 2002/2) Ezekben az összefüggésekben kerültek előtérbe a humán erőforrásokkal történő gazdálkodás kérdései is. Ez a folyamat azóta is tart, csupán a hangsúlyok tevődnek át és a megoldási alternatíva-elképzelések alakulnak át időről-időre. E kísérletekre elsősorban a magánszféra szervezeteiben általában sikerrel alkalmazott humán erőforrás gazdálkodási eszközök szolgáltatták, szolgáltatják

---

<sup>19</sup> Efficacy, efficiency, effectiveness – az ún. 3E

a kézenfekvő példákat. Ennek oka, hogy a mára már egy második, tartalmában kissé letisztult, kevésbé erőteljes irányzatát élő új közmenedzsment<sup>20</sup> – azt hirdeti, hogy a közszférának nincs szüksége a magánszférától eltérő szabályozásra, a piaci szektor viszonyai és szabályozási megoldásai alkalmazhatóak a közszektorban – a szűkebb témát tekintve –, a közszolgáltatásban is. (Wood, 1997, OECD-PUMA/HRM, 2001, OECD-PUMA1 2002, OECD-PUMA2, 2002) A folyamatok ráirányították a figyelmet az adófizető polgárok által finanszírozott közszolgálati alkalmazottak teljesítményére. A kormányzatokkal szembeni megrendült bizalom arra ösztönözte a jogalkotókat, döntéshozókat, hogy tanúbizonyságát adják, a köz szolgálatában állók valóban az állampolgárok érdekeinek szolgálatában látják el tevékenységüket. Sokhelyütt emiatt megkérdőjeleződött a zárt közszolgálati rendszerek létjogosultsága, azon rendszereké, amelyeknek egyik alapvető sajátossága, hogy a személyi állomány attól függetlenül, hogy jól vagy kevésbé jól, esetleg gyengén teljesít – úgy mennyiségileg, mint minőségileg –, a szolgálatban eltöltött idő arányában jogosulttá válik szolgálati előmenetelére, s vele párhuzamosan, illetménye növekedésére. (OECD, 2005) Erre az időszakra tehető, hogy néhány országban alapjaiban újragondolták, s megváltoztatták a közszolgálati szabályozást, s a zárt rendszer helyét fokozatosan, vagy különösebben hosszabb átmenet nélkül a nyílt vagy nyíltabb rendszer vette át, amelyben a köztisztviselő már nincs „bebetonozva” a rendszerbe, hanem alkalmazása funkciójához, feladatellátásához kötődik.

Az új közmenedzsment Amerikából indult áramlata Európába történő begyűrűzése után először az angolszász országokban került adaptációra – amelyben a sok azonosságot felmutató berendezkedés, s vélhetőleg, a nyelvi determináció is szerepet játszott. Majd a skandináv államok következtek, s csak az utóbbi időben tapasztaljuk, hogy az egészen eltérő jogrendszer típusokba tartozó államokban (elsősorban a francia, valamint a német típusúakra gondoljunk) is kísérletezések indultak meg – óvatosan és a helyi sajátosságoknak megfelelő fenntartások mellett – a közszolgálati rendszerek rugalmasabbá tétele érdekében. A '90-es években, a kelet-közép-európai rendszerváltozások után az új demokráciákban is megszülettek azok a jogállami keretek, amelyek lehetővé tették a modern viszonyoknak megfelelő közszolgálati jogi

---

<sup>20</sup> Amelynek mindenhatóságába – sokak által – vetett hit az utóbbi években, s különösen a 2008 őszi jelentkező pénzügyi- gazdasági világválság kirobbanása óta erőteljes hanyatlásnak indult.

szabályozások kialakítását. Az elindult folyamat nem állt meg azonban a jogi normák szintjén. Kelet-Közép-Európában, s köztük hazánkban is, a megváltozott funkciókhoz igazodni kívánó, az állampolgári igényeket szem előtt tartó közszolgálat víziója által vezérelve, a nemzetközi trendek mentén, -után haladva, sőt egyes esetekben és próbálkozások alkalmával elébe vágva igyekeztek a reformok elkötelezett hívei közszolgálatunkat tökéletesíteni. Úgy tűnik, az újonnan kialakult demokráciákban sokkal kevesebb fenntartással éltek a jogalkotók és jogalkalmazók az új módszerekkel szemben, mint a nyugat-európai hagyományokat követő közszolgálati rendszerekben. Ennek feltételezhető oka az, hogy a rendszerváltások után kézenfekvőnek mutatkoztak azok az angolszász példák, amelyeket akkorra az említett nemzetközi szervezetek is felkaroltak, s mintaként tálcán kínálták azokat a kelet-közép-európai fiatal demokráciák számára.<sup>21</sup>

Mára az új közmenedzsment mindenhatóságába vetett hit megrendült, egyrészt, mivel az általa indukált reformok – legalábbis kimutathatóan – nem hozták meg a tőlük várt eredményeket, másrészt, olyan tényezők következtében, amelyek egyértelművé tették, az állam szerepének gyengítése számos területen negatív folyamatokat indít el, vagy legalábbis lehetetlenné teszi a negatív folyamatok hatásainak mérséklését. Ilyen jelenségek például a nemzetközi terrorizmus erősödése, vagy a pénzügyi-gazdasági világválság, de nemzeti szinteken is számos példát hozhatnánk ezzel kapcsolatban.

## **5. Neo-weberi állam és közszolgálat**

A 2008. év őszén jelentkezett pénzügyi-gazdasági világválság kirobbanása következtében egyre szélesebb körben vált világossá, hogy a neoliberális eszmék sodrában jelentkező – és az időközben saját megújódását is megélt – új közmenedzsment irányzat által propagált kicsi és olcsó állam nem képes feladatait megfelelően ellátni. Körülbelül erre az időszakra tehető, amikortól Magyarországon is napvilágot láttak a neo-weberi államról értekező publikációk. (Bouckaert, 2003, Pollitt – Bouckaert, 2004, Drechsler, 2005, Jenei, 2007, Lynn, 2008) A neo-weberi állam

---

<sup>21</sup> Ehelyütt is fontos megemlíteni azt a – későbbiekben is hivatkozott – sajátos, ambivalens helyzetet, amely szerint a rendszerváltó s egyben – legalábbis zömében – EU-csatlakozás előtt álló országoknak két kritériumrendszerrel kellett szem előtt tartaniuk közigazgatásuk, közszolgálatuk újraformálásánál; az OECD SIGMA által vezérfonalként nyújtott ún. európai közigazgatási elveket a karrierrendszer kiépítése céljából, valamint, az NPM által sulykolt hatékonysági követelményeket.

elnevezés Pollitt és Bouckaert nevéhez fűződik. A szerzők – az új közmenedzsment által indukált reformok kapcsán – fogalmazták meg a neo-weberi állam elemeit. Nézetük szerint a neo-weberi állam a kontinentális európai államok közigazgatásában jelentkező reformmodell, amelynek alkalmazását alkalmasnak találják a kormányzás és a közigazgatás megújulásának biztosítékaként. Az NPM-mel történő összehasonlításban, a következő főbb ismérveit emelték ki:

A neo-weberi állam tipológiája: (Pollitt-Bouckaert, 2004, pp. 99-100)

„*Weberi elemek*”:

- Az állam szerepének, mint az új globalizációs és technológiai változások, növekvő demográfiai és környezeti fenyegetettség megoldása fő letéteményesének újbóli megerősítése;
- A reprezentatív demokrácia szerepének újbóli megerősítése (központi, területi és helyi) az államapparátuson belüli legitimációs elemként;
- A megfelelően korszerűsített közigazgatási jog újbóli megerősítése, megőrizve az állampolgár – állam kapcsolatrendszerére vonatkozó alapelveket, beleértve a törvény előtti egyenlőséget, a jogbiztonságot és az állami aktusok kapcsán, a speciális felülvizsgálathoz való jogot;
- Az eltérő státusszal, kultúrával, jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező közszolgálat eszméjének megőrzése.

*’Új’ elemek:*

- Elmozdulás a befelé orientálódó bürokratikus szabályok irányából egy kifelé történő orientáció felé; az állampolgári szükségleteknek és igényeknek való megfelelés érdekében. Az elsődleges út efelé nem a piaci mechanizmusok átvétele (bár alkalmanként ezek kézenfekvőek lehetnek), hanem a minőség és a szolgáltatások professzionális kultúrájának megteremtése;
- A reprezentatív demokrácia kiegészítése (nem pótlása) konzultációs eszközökkel és az állampolgári vélemények közvetlen képviselésével (ez a szempont láthatóbb az észak-európai államokban és Németországban helyi szinten, mint Belgiumban, Franciaországban, vagy Olaszországban);
- A kormányzaton belül a források menedzselése tekintetében a vonatkozó jogszabályok korszerűsítése annak érdekében, hogy azok jobban orientálódjanak

az eredmények elérésére, mint az eljárások pusztá követésére. Ez részben kifejeződik az ex ante ellenőrzéstől az ex post ellenőrzés felé történő elmozdulásban, mindamelllett, hogy az előzőt természetesen nem lehet teljes mértékben elhagyni;

- A közzolgálat professzionalizálása annak érdekében, hogy a „bürokrata” ne egyszerűen szakértővé váljon a saját hatáskörére vonatkozó jogszabályok tekintetében, hanem olyan professzionális menedzserré, aki az állampolgárok/felhasználók szükségleteinek kielégítésére fókuszál.”

„A neo-weberi állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, annak tudatában, hogy a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberi államhoz való visszatérés. Az NPM felismeréseinek, helyzetértékelésének, illetve jó oldalainak átvétele és egyesítése a weberi megfontolásokkal.” (G. Fodor-Stumpf, 2008, Stumpf, 2008) Ez a felismerés a közzolgálatok berendezkedésének, működésének tekintetében is kérdéseket vetett fel. A neo-weberi államfelfogás feltételezi az általánostól eltérő foglalkoztatási viszonyok keretében sajátos státusszal rendelkező közzolgák alkalmazását, a közzolgálati kultúra meglétét, a közzolgálati ethosz fenntartását, professzionális közigazgatási személyi állomány foglalkoztatását. (G. Fodor-Stumpf, 2008, Jenei, 2008, Stumpf, 2008)

### III. A KÖZZSOLGÁLATI SZEMÉLYZETI POLITIKA TÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON

A következő részben a magyar közzolgálat személyzeti politikájának történetét vázolom fel a kiegyezéstől a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény megszületéséig. Mint látni fogjuk, egy-egy vonatkozásban a száz évvel ezelőtti problémák éppúgy hangzanak, mintha csak napjainkban kerülnének felvetésre.<sup>22</sup> Mivel a professzionális közzsolgálatra vonatkozó szabályozás ebben az időszakban került kialakításra, megalapozásra Magyarországon, a fejezetben hangsúlyt fektetek e jogi szabályozás részletes ismertetésére is.

---

<sup>22</sup> Részletesen lásd: Linder, 2006/1

## 1. A kiegyezéstől a II. világháborúig

Hazánkban már az 1867-es kiegyezés után felmerült az igény arra vonatkozóan, hogy az – akkori definícióval élve – állami jogviszonyt, az egyéb munkajogi jogviszonyoktól eltérően kellene szabályozni. Az átfogó törvényi szabályozás igénye ellenére, azonban nem született kódex a közzolgálati jogviszonyok szabályozására; ugyanakkor fokozatosan törvényjavaslatok, tervezetek születtek a közzolgálati joggal, a szolgálati pragmatikával foglalkozó tudósok, szakemberek, köztisztviselői szervezetek részéről. Az 1870-es évek elején a Pénzügyminisztérium kezdeményezésére munkálatok kezdődtek minden minisztériumban az egységes köztisztviselői pragmatikatörvény megvalósítása érdekében. Mártonffy Károly szavaival élve: „A közhivatalnokok jogállását egységes rendszerben szabályozó törvényt közzolgálati pragmatikának szokás nevezni.” (Mártonffy, idézi Magyary, 1944/2) Az átfogó törvény gondolatát azonban a későbbiek folyamán elejtették, s így a közzolgálati jog egyes részeit külön jogszabályokban rendezték.

1887-ben az országgyűlés képviselőháza foglalkozott a szolgálati pragmatika ügyével és utasította a kormányt, „...hogy az állami szolgálatban levő tisztviselők jogait és kötelességeit meghatározó és az ellenök esetleg indítandó fegyelmi eljárást körülíró szabályzatot terjesszen a törvényhozás elé, megszabván különben a felvétel legcélszerűbb, a képességet és hasznavehetőséget, valamint a kötelesség pontos teljesítését biztosító módokat is.” (Mártonffy, 1934)

Két év elteltével a kormány közigazgatási bíróság felállítására, valamint a tisztviselők szolgálati szabályzatára vonatkozó törvényjavaslat előterjesztésére kapott utasítást.

Ferenc József 1892. év eleji trónbeszédében ígéretet tett arra, hogy a kormány a közigazgatás rendezésére vonatkozó egyéb törvényjavaslatokat, valamint a tisztviselők jogviszonyainak szabályozását tárgyaló törvényjavaslatokat fog benyújtani. A képviselőház által kiküldött bizottság válaszfelirati javaslatában a következők álltak: „...a tisztviselők jogviszonyainak szabályozását mi is élénken óhajtjuk, mert kétségtelen, hogy az ország tisztviselőiben a nemzet szellemi és erkölcsi erejének igen jelentékeny része összpontosul s éppen ezért e fontos állami tényező méltán tarthat

igényt arra, hogy viszonyai törvény útján rendeztessenek és biztosíttassanak.” (Mártonffy, 1934)

Az 1905. november 20-i Minisztertanács a miniszterelnök előterjesztésére határozott arról, hogy a szolgálati pragmatika megalkotása céljából, a miniszterelnökségi államtitkár elnöklete alatt bizottságot küld ki. A bizottság további tagjai a minisztériumok képviselői, a Magyar Királyi Kúria, a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, a Magyar Királyi Állami Számvevőszék és az Állami Tisztviselők Országos Egyesületének képviselői voltak. A bizottság tervezetet készített a pragmatika megalkotásának tárgyában, amely azonban törvényjavaslattá soha nem vált. A Minisztertanács 1931. március 13-án a közigazgatás racionalizálásának előkészítésére kinevezett kormánybiztos, Magyar Zoltánt bízta meg a szolgálati pragmatika elkészítésével. A kormánybiztos lemondása folytán, azonban ez a törekvés megghiúsult. A köztisztviselők jogállását, jogait, kötelességeit rendező, a fegyelmi jog reformját tartalmazó pragmatika megvalósítására az 1932. október 26-án közzétett nemzeti munkaterv is fogadalmat tett. Nem maradtak adósok javaslataikkal a köztisztviselők egyesületei által időnként megrendezésre került tisztviselő-kongresszusok sem (pl: Szeged 1907, Kolozsvár 1909); a mindenkori kormányok elé, kidolgozott közszolgálati pragmatika-javaslatokat terjesztettek. Az egységes közszolgálati pragmatika-törvény azonban több évtizedes próbálkozás ellenére sem született meg. Ehelyett, hiányát pótlandó, a különböző jellegű közszolgálati jogviszonyok, sőt külön-külön, azok egy-egy jogintézményének szabályozása számos külön törvényben, de főleg inkább rendeleti szinten került szabályozásra.

### **1.1. A jogi szabályozás megszületésének kronológiája a kiegyezéstől a II. világháborúig**

A kiegyezéstől a II. világháborúig, a következő legfontosabb jogszabályok alkalmazása pótolta az egységes köztisztviselői törvény hiányát:<sup>23</sup>

Az 1868. évi XLIV. tc. A nemzetiségi egyenjogúság tárgyában 27. §-a arról rendelkezett, hogy a hivatalok betöltésének kérdésében a személyes képesség a kizárólagosan

<sup>23</sup> A jogszabályok folyamatos letöltésének helye: <http://www.1000ev.hu/index>

irányadó: „A hivatalok betöltésénél jövőre is egyedül a személyes képesség szolgálván irányadóul valakinek nemzetisége ezután sem tekinthető az országban létező bármely hivatalra vagy méltóságra való emelkedés akadályául.”<sup>24</sup> Nem kis lépésnek számított ez, a demokratizmus elemét jelentő rendelkezés, ha tekintetbe vesszük, hogy a közigazgatási állások betöltése hosszú évszázadokon keresztül nemesi kiváltság volt Magyarországon; a nemesi rendek választott tisztviselői felkészülés nélkül, díjazás nélkül, mintegy úri passzióként, „nemesi kötelesség teljesítésének terheként” végezték az állami igazgatást. (Lőrincz 1986, 1995/2) Illetve, a megelőző időszakokban, a magyar származás is feltételét képezte a közigazgatásban való alkalmazásnak. (Mauthner, 1986)

A Magyar Királyi Pénzügyminisztérium Ügykörére Vonatkozó *Szolgálati Szabályok Gyűjteménye* (Pénzügyi Szolgálati Szabályzat), 1874-ben került kiadásra. A szabályzat az állami szolgálat valamennyi ágára kiterjedően, és a közszolgálati jogviszony számos elemére vonatkozóan tartalmazott rendelkezéseket.<sup>25</sup> Többek között előírta, hogy a közszolgálatba lépéshez, az ahhoz megkívánt tulajdonságokkal kell rendelkezni. Meghatározta a közszolgálat betöltésének általános és különös feltételeit, rendelkezett az államtisztviselők, altisztek és szolgák kötelezettségeiről, jogairól, és kedvezményeiről (illetményről, lakpénzről, természetbeni lakásról, helyettesítés-, kiküldetés díjazásáról, előléptetésről, szabadságról, a különböző szakvizsgákról, a nyugdíjazásról, stb.). (Dárday, 1903) Az 1902. február 22-én tartott képviselőházi ülésen a pénzügyminiszter, a minisztertanács előzetes hozzájárulása alapján, a Pénzügyi Szolgálati Szabályzatot, mint az állami szolgálat összes ágára érvényes jogszabálygyűjteményt jelentette be. Így, ezt a dokumentumot tekinthetjük a magyar közszolgálati személyzeti politika első írásos nyomának, amely egyben a zárt rendszerű közszolgálat kiépülésének kezdő lépését is jelentette.

A Szolgálati Szabályok ettől az időszaktól kezdve az egységes közszolgálati törvényt/pragmatikát helyettesítették a magyar jogéletben. (Mártonffy, 1934). Ennek bizonyítékául szolgáltak azok a közigazgatási bírósági ítéletek, valamint miniszteri döntések, amelyek a Szolgálati Szabályokra történő hivatkozással születtek; „...az

<sup>24</sup> A közhivatalok viselésére vonatkozó egyenjogúság kivívásának már korábbi, jelentős áttörést jelképező állomása volt az 1844. évi V. törvénycikk, amely kimondta, hogy a nem nemesi osztályhoz való tartozás nem képezheti akadályát közhivatalba való kinevezésnek, választásnak.

<sup>25</sup> Módosítása, egyben bővített kiadása, az 1896. évi 1196/P.M. számú rendelet.

állami közzolgálati jogban a Pénzügyi Szolgálati Szabályzat a bíróság állandó gyakorlata szerint is törvényesen alkalmazásba vehető jogszabálynak jelentkezik akkor, ha a hatályos törvények vagy egyéb törvényes jogszabályok kifejezett rendelkezést nem tartalmaznak.”<sup>26</sup> A magyar királyi pénzügyminiszter 1925. évi elvi jelentésében, a fegyelmi szabályok vonatkozásában megerősítette, hogy az évtizedek óta követett gyakorlat szerint, amennyiben adott köztisztviselői csoportra vonatkozóan „...különleges fegyelmi szabályzat nem alkottatott”, abban az esetben „a Pénzügyi törvények, szabályok és rendeletek gyűjteményének rendelkezéseit kell alkalmazni”. (idézi: Magyary, 1942)

1936-ban a Pénzügyminisztérium kiadta a *Közzolgálati Jogszabályok Gyűjteményét*. E jogszabályok, az egyéb törvények, rendeletek, szabályrendeletek, minisztertanácsi határozatok, kúriai, közigazgatási bírósági és hatásköri bírósági ítéletek és döntvények mellett szétszórtan, következtelenségeket és hiányokat magukban hordozva rendezték az állami és vármegyei törvényhatósági és községi alkalmazottak közzolgálati jogviszonyait. (Magyary, 1942)

A kiegyezés utáni évtizedekben született még számos, a közzolgálati jog egyes részterületeit rendező törvény, egyéb jogi norma. Ezek közül a következő törvénycikkek tarthatnak kiemelt figyelemre számot:

Az 1883. évi I. törvénycikkbe foglalt minősítési törvény az egész közzolgálatra kiterjedő hatállyal (állami-, törvényhatósági- és községi szolgálat), a szakszerűség követelményeit írta elő azzal a rendelkezésével, hogy a közigazgatási fogalmazási állások elnyeréséhez legalább államtudományi államvizsga letétele szükséges. A minősítési törvény tárgya – a mai terminológiát tekintve –, elnevezésével ellentétben, nem a már állásban lévő tisztviselők minősítésére, hanem a közzolgálatban való alkalmazás feltételeire vonatkozott. A törvénycikk mindemellett meghatározta a különböző alkalmazásokhoz szükséges végzettséget, képzettséget. Rendelkezett a különböző tisztviselői kategóriák számára előírt elméleti képzettségen felül a gyakorlati képzettséget tanúsító gyakorlati közigazgatási vizsgakötelezettségről is. A képzettségi követelmények mellett, 1. §-ában az alkalmazás egyéb, általános és különös feltételeire

---

<sup>26</sup> A Közigazgatási Bíróság 8.478/1929.K.sz. határozata

is rendelkezéseket tartalmazott. Ilyenek voltak a magyar állampolgárság, a büntetlen előélet, a cselekvőképesség, gazdasági jellegű feltételek, etikai elvárások, stb.;

*Az 1885. évi XI. törvénycikkbe foglalt nyugdíjtörvény;*<sup>27</sup>

*Az 1886. évi törvénycikk a törvényhatóságokról*<sup>28</sup> tartalmazta a tisztviselők tekintetében a felelősségi rendszert, a fegyelmi eljárás szabályait;

*Az 1893. évi IV. törvénycikkbe foglalt illetménytörvény.*

E jogszabályok mind az átfogó törvényi szabályozás igényét hordozták magukban, de teljes mértékben egységes, nyomon követhető koncepciót nem alakítottak ki.

Láthatjuk, hogy a modern személyzeti politika egyes elemei a kiegyezést követő években alakultak ki a magyar közigazgatásban. (Lőrincz, 1986, 1995/2). A magyar közszolgálati személyzeti politika a zárt rendszer kiépítésének irányába indult el, és egyúttal jogi formában rögzítésre is kerültek a hivatalok betöltése tekintetében a zárt rendszernek olyan elemei, mint a demokratizmus elve, a szakszerűség követelménye, az érdemeken (iskolai végzettségen) alapuló kiválasztás elve. (Lőrincz, 1986, 1995/2) Így az I. világháborúig nagyvonalakban kialakításra kerültek a zártnak minősülő közszolgálati rendszer alapjai, annak számos elemét magukban foglalva. (Linder, 2006, Lőrincz, 1986, 1995/2) A zárt közszolgálati személyzeti rendszer, valamint a személyzeti politika elveinek megfelelő rendszer átfogó szabályozása – az egységes közszolgálati pragmatika - azonban nem született meg. Elemeit szerteágazó formákban, és az egyes területekre, ágazatokra vonatkozóan, széttagoltan szabályozták. Egységes közszolgálati törvény híján azonban a zárt rendszer elemeinek egy részét – azokat, amelyeket külön törvény egyes esetekben az egész-, vagy a közszolgálat egyes ágai vonatkozásában nem szabályozott –, szokásjogi alapon, a közigazgatás egészében elterjedt Pénzügyi Szolgálati Szabályzat rendezte. (Lőrincz 1986, 1995/2)

Az egységes közszolgálati pragmatika megszületése hiányának okát Mártonffy Károly abban látta, hogy a közszolgálati jogviszonyokat egyes részterületenként szabályozó jogszabályok oly szövevényt alkottak, amelyeknek még összegyűjtésére sem nyílt lehetőség a mindenkori napi politikát szolgáló feladatok közepette. Úgy vélte, a

<sup>27</sup> Módosította az 1912. évi LXV. törvénycikkbe foglalt újabb nyugdíjtörvény, majd az 1934. évi I. törvénycikkbe foglalt nyugdíjnovella

<sup>28</sup> Az 1870. évi XLII. és az 1874. évi XXXIX. törvénycikkek módosította

pragmatika-törvény megszületésénél új jogalkotásra mindössze az alapelvek kialakítása tekintetében lenne szükség, míg az egységes kodifikáció egyéb feladatai a már meglévő jogszabályok, egyéb jogi aktusok – törvények, minisztertanácsi határozatok, kormányrendeletek, a pénzügyminiszter döntései és a bírói ítéletek – összefoglalását jelentenék. (Mártonffy, 1934)

Magyary Zoltán a II. világháború alatt még mindig, a közzolgálati viszonyok minden elemére kiterjedő szabályozás megalkotásában látta a lehetőséget arra, hogy a közigazgatás fokozottan képessé váljon feladatai ellátására. (Magyary, 1944/2) Ugyanakkor ő, majd a későbbiekben Csizmadia Andor is joggal állapították meg, hogy a II. világháborúig az egységes személyzeti politika – a szórványos szabályozás megléte és az egységes, általános gyakorlat hiánya mellett, gazdátlansága, illetve a túl sok gazda miatt, elhanyagoltnak bizonyult. (Magyary, 1944/2. Csizmadia, 1976)

Lőrincz Lajos a zárt rendszer kiteljesedésének legfőbb akadályát abban látta, hogy „a demokratikus kiválasztás legfontosabb intézménye a pályázati rendszer” nem került kiépítésre és alkalmazásra. (Lőrincz, 1986, 1995/2)

## **1.2. A jogviszony főbb elemei szerinti szabályozás áttekintése a kiegyezéstől a II. világháborúig**

Mint előzőekben láthattuk, a kiegyezés után folyamatosan születtek meg azok a jogszabályok, egyéb jogi dokumentumok, amelyek a közigazgatás személyi állománya tekintetében a zárt rendszer kialakításához vezettek. Így a zárt közzolgálati rendszer majd minden elemére vonatkozóan élt legalább egy olyan szabályozás, amely egyes kategóriák, esetlegesen az egész személyi állomány tekintetében rendelkezett az adott közzolgálati viszony tekintetében. Így a kiválasztás, a szolgálati jogviszony létesítése, az alkalmazás feltételei, az előmenetel, az illetmény, a jogok és köteleességek, a képzés-, továbbképzés, a fegyelmi felelősségre vonás, a szolgálati jogviszony megszűnése, valamint a nyugdíjra való jogosultság is szabályozás tárgyát képezte. Következőekben, az egyes jogviszonyelemekre vonatkozó szabályozást tekintem át fő elemeiben.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> A jogszabályok folyamatos letöltésének helye: <http://www.1000ev.hu/index>

*a) Alkalmazási feltételek*

A közszerológati jogviszony létesítésének feltételeit elsősorban az 1883. évi I. törvénycikk a köztisztviselők minősítéséről határozta meg. E szabályozást még számos más törvény és rendelet egészítette ki. A törvénycikk 1. §-a általános alkalmazási feltételként nevezi meg a magyar állampolgárságot, erkölcsi követelményeket, valamint az adott álláshoz szükséges képzettség meglétét. Az általános alkalmazási feltételek között említhetők még (részben későbbi törvénymódosítások következményeképpen) a megfelelő egészségi (testi, szellemi) állapot, egyes állások tekintetében a nem, az életkor, a nemzethűség és az „államnyelv ismerete”, amely utóbbi követelmény ugyan jogszabályban nem szerepelt, de a gyakorlatban, főleg a magasabb állásokban, nélkülözhetetlen volt. (Magyary, 1944/2) A törvénycikk további szakaszai részletesen rendelkeznek „a különböző szolgálati szakok szerint” a megkívánt „elméleti képzettség”-ről, a képesítési követelményekről. A törvénycikkben egységesen meghatározott képesítési követelmények alól a király adhatott felmentést. Tisztviselői fogalmazási tennivalók ellátására történő alkalmazáshoz például államtudományi doktori vagy közgazdaságtudományi doktori oklevél szükségeltetett.<sup>30</sup> Lőrincz Lajos szerint a nemesi kiváltságokat, a dilettantizmust, a kiválasztásnál (az alkalmazási feltételek tekintetében), az „iskolai kiválasztás” váltotta fel. (Lőrincz, 1986, 1995/2)

A minősítési törvény külön foglalkozott az elméleti képzettség kérdése mellett a gyakorlati képzettség követelményével, amely gyakorlati közigazgatási vizsga letételének kötelezettségét határozta meg. A gyakorlati vizsga általános része minden közszerológatba jelentkező számára az alkalmazásban maradás feltétele volt, s a közigazgatás egész területére vonatkozó általános gyakorlati ismeretekre terjedt ki – szóbeli formában. Az egyes ágazatokra vonatkozó ismeretek és az előmenetel bizonyos szintjének elérése céljából, négyféle szakvizsgát lehetett tenni, amely írásbeli és szóbeli részből állt. A gyakorlati közigazgatási vizsgára bocsátáshoz az elméleti képesítés megszerzése utáni, meghatározott gyakorlati idő letöltése volt szükséges. Mindemellet meg kell jegyezni, hogy az 1883-as törvény rendelkezése ellenére, a gyakorlati közigazgatási vizsgát csak az 1934-es évtől kezdődően, 50 év késéssel vezették be, s akkor sem minden szolgálati ág tekintetében. (Mártonffy, 1934, Magyary, 1944/2) A vizsgák bevezetése után nem sokkal, egyes területeken a vizsgára bocsátandó fiatal

---

<sup>30</sup> 1883. évi I. törvénycikk 3. §, 1929. évi XXX. t.c. 65. §

tisztviselők számára felkészítőket is rendszeresítettek. (Fluck-Mártonffy, 1936, Kajtár, 1995)

#### *b) Kiválasztás*

A személyi állomány minőségét alapvetően befolyásolja a megfelelő kiválasztási rendszer. A kialakult, többségében a zárt rendszer elemeit felmutató közszolgálati berendezkedésből azonban hiányzott a demokratikus kiválasztás legfontosabb intézménye, a pályázati rendszer. Az érdemeket kifejezésre juttató, általános, verseny alapján történő kiválasztásra számosan tettek javaslatot, illetve fogalmazták meg az igényt. (Lőrincz 1986, 1995/2) Többek között Irányi Dániel tett, már 1872-ben – eredménytelenül – javaslatot a képviselőházban az állami hivatalnokok versenyvizsga, illetve pályázat útján történő kiválasztására. (Mauthner, 1986) Magyary Zoltán a nyilvános pályázatok kiírása, a kinevezések kötelező közzététele, a felvételi vizsga és a próbaszolgálat intézményesítése kapcsán a következőket írta: „A magyar közigazgatásban a fenti módszerek legnagyobb része ismeretes, de egyik sem általánosan kötelező és sokszor nem mind állnak a fejlettség magas fokán. Így szabály az, hogy a kinevezéseket a hivatalos lapban közzé kell tenni, de a közlés a kinevezésnek nem érvényességi kelléke, és néha el is marad. Az állások jelentékeny részét nyilvános pályázat nélkül (kéz alatt) töltik be, úgyhogy arra csak a beavatottak pályázhatnak.” (Magyary, 1942, 1944/2) 1945-ig csak bizonyos állások betöltéséhez volt kötelező a pályázatok kiírása – így a 125.000/1902. BM.sz.r. szerint, majd a későbbiekben a 2310/1934.ME.sz.r. szerint, amelynek értelmében a vármegyei közigazgatási gyakornokokat a főispán országos pályázat alapján nevezte ki vármegyei fogalmazóvá. Az 1942. évi XXII. tc. arról rendelkezett, hogy az önkormányzatok hivatalainak betöltését pályázati rendszerben kell megoldani. Nyilvános közzététel kötelezettsége élt továbbá bizonyos preferenciák esetén (például hadirokkantak részére fenntartott állások). (Mauthner, 1986) Versenyvizsgáztatás alig fordult elő, a felvételi vizsga sem volt általánosan előírva. A gyakorlat szerint azonban általában a Budapesti Közlönyben tették közzé a központi államigazgatási szerveknél történt kinevezéseket, az önkormányzatok hivatalos lapjában pedig az önkormányzatok személyi állományába történt kinevezéseket. Czizmadia Andor megállapítása szerint “Magyarországon közismert volt a kiválasztásban a protekció döntő szerepe, s ez a Horthy-korszakot is végigkísérte. ...a kiválasztás első tényezője az összeköttetés volt...” (Csizmadia, 1976)

Ezek a jelenségek a személyzeti politika teljes hiányára utaltak, amelyet nagyrészen annak tulajdonított, hogy Magyarországon a közszolgálati személyzeti politikát nem utalták egyik miniszter hatáskörébe sem. A Pénzügyminisztériumhoz tartoztak a közigazgatás személyi állományának anyagi vonatkozású ügyei, egyéb területek vonatkozásában azonban a többi miniszter nem ismerte el a pénzügyminiszter kompetenciáját. Ugyanerre a kérdéskörre hívta fel a maga idejében a figyelmet Magyary Zoltán: “Nálunk az a helyzet, hogy nincs miniszter, aki az állam egész személyzeti politikájáért felelős volna és azt irányíthatná... a pénzügyminiszter kénytelen a személyzeti politika kérdéseivel minden tárca ügykörét érintően foglalkozni, ...és azt a hatáskörét, hogy a közszolgálat egészét érdeklő más kérdések megoldásáról gondoskodják /pl. a fegyelmi eljárás, a minősítési rendszer, stb./ a többi miniszter nem ismeri el...” (Magyary, 1944/2)

*c) A közszolgálati jogviszony megszűnése*

A kiegyezéstől a II. világháborúig terjedő időszakban a közszolgálati jogviszony megszűnése a következő okok bekövetkezése esetén volt lehetséges: az alkalmazott halála; az alkalmazott lemondása; hivatalvesztés (pl.: magyar állampolgárság elvesztése, a hivatali eskü megtagadása, vagy büntető bírői ítélet útján;<sup>31</sup> elbocsátás fegyelmi büntetésképpen; nyugdíjazás, amely által nyugdíjas közhivatalnoki jogviszony keletkezett;<sup>32</sup> határozott idő lejárt; hivatal vagy állás megszüntetése – átszervezés vagy megszüntetés miatt, esetlegesen más okból. A közhivatalnokot ezen esetekben „rendelkezési állapotba“ helyezték. Amennyiben 6 hónapon belül nem sikerült másik megfelelő állásba helyezni, „szabályszerű elbánás alá kellett vonni“ - ez gyakorlatilag nyugdíjazását jelentette;<sup>33</sup> a szerződéses jogviszonyban állóknál felmondás; az ideiglenes munkaerőknél felmentés jöhetett még szóba a szolgálati viszony megszűnésének eseteként.

---

<sup>31</sup> 1878. évi V. tc.

<sup>32</sup> 1912. évi LXV. tc. (A nyugdíjtörvény, a nyugdíj mellett, rendelkezett a végkielégítés intézményéről is.)

<sup>33</sup> 1912. évi LXV. tc.

*d) A közhivatalnok kötelességei és jogai*

A közhivatalnok kötelességeinek tárgyalása során az állam iránti teljes hűséget és odaadást említi elsőként a korabeli szakirodalom. A jogszabályi szinten megfogalmazott fontosabb kötelességek a következők: a szolgálati teendők gyors és pontos ellátása; a szolgálat személyes ellátása; a hivatal székhelyén történő lakás; teljes odaadás – ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy a hivatalnoknak más állása nem lehetett, illetve mellékállást csak írásbeli engedély alapján vállalhatott; az összeférhetetlenség megszüntetésének kötelezettsége;<sup>34</sup> tiltott volt titkos társulati-, illetve tiltott egyesületi tagság; hűség a haza és az államfő iránt (ez a gyakorlatban pártsemlegességet is jelentett); szolgálati engedelmesség (egyfajta korlátozott engedelmesség); igazmondás a főnökökkel, alárendeltekkel és (ügy)felekkel szemben; hivatali titok megőrzésének kötelezettsége; megfelelő viselkedés, kölcsönös bizalom (a munkatársakkal szemben); ügyfelekkel szembeni udvarias bánásmód, tárgyilagosság, pártatlanság (ez utóbbi osztályhoz való hovatartozás vonatkozásában is); nemzeti kisebbségek nyelvének elsajátítása olyan területeken, ahol nagy számban éltek nemzetiségek; önállóság, felelősségvállalásra való készség, kezdeményezőkézség; tanulás, továbbképzés, haladásra, javításra/javulásra való készség; tilos volt a szolgálatért a felektől jutalmat elfogadni, követelni; tilos volt a sztrájk; erkölcsös élet követelménye; rendezett anyagi helyzet követelménye; káros szenvedélyek leküzdésének kötelessége; közbotrányokozás kerülése, közszolgálat tekintélyének megóvása. Megkívánt volt, hogy a közhivatalnok, a vele egy háztartásban élő családtagja tekintetében ne tűrje a köztisztességbe ütköző tevékenységet.

A vezetőktől (előljáróktól), fentiekén kívül még egyéb, fokozott kötelességeket kértek számon.

A közhivatalnokokat megillető előnyöket, jogokat a következőképpen lehetett csoportosítani: (Magyary, 1944/2)

Pénzbeli előnyök: ide volt sorolható a fizetés, lakáspénz, családi pótlék, képesítési pótlék, hadipótlék, kiküldetési- és átköltözési illetmények, nyugdíj, özvegyi- és árvaellátás, adómentességek, utazási, közüzemi kedvezmények;

---

<sup>34</sup> 1929. évi XXX. tc., 1930. évi XVIII. tc., Pénzügyi Szolgálati Szabályzat

A természetbeni előnyök között általánosként az évi szabadságot lehet megemlíteni, s többfajta, nem általános természetbeni előnyt, mint például szolgálati lakás, -gépkocsi, -egyenruha, ingyen élelem, illetményföldek, stb.;

Eszmei előnyök: "címzések", kitüntetések, stb.;

A jogi előnyök között az állandó alkalmazásra, fokozott büntetőjogi védelemre, fizetésre, előlépésre, nyugdíjra, fegyelmi eljárás szabályaihoz kötöttségre, közigazgatási bírói út kényszerére vonatkozó rendelkezések említhetők;

Egyesülési jog, szakmai egyesületek alakításának joga, azokban való részvételhez való jog (amennyiben az nem volt tiltott).

#### *e) Illetményrendszer*

Az állami tisztviselők fizetési osztályokba való sorolását – I-XI. osztály – az 1893. évi IV. tc. az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról, és a megyei törvényhatóságok állami javadalmazásának felemeléséről, vezette be. A fizetési osztályok fizetési fokozatokra oszlottak. Ez az állami alkalmazottakra alkalmazott bérrendszer a "többi szolgálatadó" (munkáltató; pl.: önkormányzatok) számára is iránymutatóul szolgált. Rendszeres járandóságként az állami tisztviselők a következő illetményformákban részesültek: havi fizetés; lakáspénz vagy természetben való lakás; családi pótlék; egyéb pótlékok. Az alsóbb fizetési osztályból a tisztviselő kinevezés útján juthatott magasabb osztályba, amennyiben üresedés állt elő. Magasabb fizetési fokozatba pedig a várakozási idő letelte után, automatikusan. Az állami alkalmazottak illetményeire vonatkozó jogszabályokat a Közszolgálati Jogszabályok Gyűjteményének I. és II. kötete tartalmazta, míg az egyéb "szolgálatadók" tekintetében más jogi formában szabályozták a tisztviselők illetményeit. Lakáspénzt a tisztviselők a lakás helyétől, illetve a folyósított családi pótléktól függően kaptak. Családi pótléokra a feleség és a gyermekek után voltak jogosultak.

#### *f) Nyugdíjrendszer*

A nyugdíjrendszer abban az időszakban, amikor nem volt általános a nyugdíjjogosultság, nagy vonzerővel bírt. Igényjogosultnak minősült minden állami

tisztviselő és egyéb alkalmazott, azok özvegyei és árvái.<sup>35</sup> Az igényjogosultak részére járó ellátások magukban foglalták a nyugdíjat, lakáspénzt, családi pótlékot (az özvegy részére is). Amennyiben a közszolga szolgálati viszonya a nyugdíjjogosultság előtt szűnt volna meg, végkielégítés járt neki.

*g) Fegyelmi felelősség*

A fegyelmi kérdések szabályozása kapcsán elmondhatjuk, hogy a közhivatalnokok fegyelmi, büntetőjogi és vagyoni felelősséggel tartoztak. Magyary Zoltán a személyzeti politika hiányosságai, illetve hiányaként jelölte meg, hogy egységes elvek híján, a pénzügyminiszternek nem volt hatásköre abban a vonatkozásban, hogy a közszolgálat egészét érintően, pl. a közhivatalnokok fegyelmi és vagyoni felelősségének egységes és korszerű rendezéséről gondoskodjék. (Magyary, 1944/2) Amennyiben külön jogszabályban nem rendezték egyes területek, ágazatok tekintetében a fegyelmi felelősséget, a Pénzügyi Szolgálati Szabályok IV. fejeletében foglaltakat kellett alkalmazni. Külön rendezték pl.: – hogy csak a legfontosabbakat említsük – az önkormányzati törvényhatósági, a községi tisztviselők fegyelmi eljárását, valamint a királyi ítéldbírák és a Királyi Ügyészség tagjainak fegyelmi eljárását.

A Pénzügyi Szolgálati Szabályzat a fegyelmi vétségeket a következő három kategóriába sorolta: a legsúlyosabbak; súlyosak; egyszerűek.

Az állami alkalmazottak tekintetében a következő fegyelmi büntetések kiszabására nyílt lehetőség: írásbeli megrovás; pénzbírságok; fokozatos előléptetés megvonása; büntetésből való áthelyezés; szolgálatból való elbocsátás.<sup>36</sup>

Az önkormányzati alkalmazottaknál a fegyelmi büntetések a következők voltak: rosszállás; pénzbüntetés; előléptetés elvonása, szolgálatától való felmentés - ami egyenlő volt a szabályszerű elbánás alá vonással;<sup>37</sup> hivatalvesztés a hozzátartozók ellátási igényeinek érintetlenül hagyásával; hivatalvesztés a hozzátartozók ellátási igényeinek elvonásával.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> A jogosultak körét pontosan az 1885. évi XI. törvénycikk, majd az 1912. évi LXV. törvénycikk, s annak módosítása, az 1934. évi I. törvénycikk határozta meg.

<sup>36</sup> Pénzügyi Szolgálati Szabályzat. (Dárday, szerk., 1903)

<sup>37</sup> Ami nyugdíjazásnak felelt meg.

<sup>38</sup> 1929. évi XXX. tc.

Az önkormányzati alkalmazottak tekintetében ismert volt még az ún. rendbüntetés, amely enyhébb fokú mulasztás vagy szabálytalanság esetén volt alkalmazandó, és a gyakorlatban pénzbeli büntetést jelentett.

Magyary 1944-ben hangot is adott azon véleményének, hogy az állami alkalmazottakra vonatkozó fegyelmi rendelkezések, amelyeket a 1912. évi LXXV. törvénycikk szabályoz, sokkal korszerűtlenebbek és egyben hátrányosabbak mind az állam, mint a szolgálatadó, mind az állami alkalmazott számára, mint az önkormányzati alkalmazottak esetében kiszabható fegyelmi rendelkezések, amelyeket az 1929. évi XXX. tc. rendelkezései szerint alkalmaztak.

#### *h) Büntetőjogi felelősség*

A közhivatalnokok büntetőjogi felelősségét a Büntető Törvénykönyv szabályozta; nagyvonalakban a mai szabályozásnak megfelelően, bár nagyobb számú bűncselekményi tényállást magában foglalóan.

#### *i) Vagyoni felelősség*

A vagyoni felelősség keretei között történt a közhivatalnok által az ügyfélnek okozott kár szabályainak rendezése. A felelősséget a szolgálatadó és a közhivatalnok között osztották meg – korántsem egységes szabályozással. Kísérletek történtek a kérdés rendezésére a Magánjogi törvény kodifikációs munkálatai során, de végül is sikertelenül.

– . –

A leírtak alapján láthatjuk, – annak ellenére, hogy az egységes közszolgálati szabályozás a kiegyezéstől a II. világháborúig terjedő időszakig nem valósult meg – a zárt közszolgálati személyzeti politika elveit követő, s egyben kereteit biztosító jogi szabályozás nagyvonalakban megszületett. (Kajtár, 1995) Így történt ez a zárt személyzeti rendszer szinte minden elemének vonatkozásában, még akkor is, ha a különböző területeken, a zárt-, karrierrendszer egyes elemeit eltérésekkel rendezték, amelynek következtében néha olyan furcsa helyzet állt elő, hogy az állami

alkalmazottak hátrányosabb, egyben elavultabb szabályozás keretei között állhattak a köz szolgálatában, mint pl.: az önkormányzatok vagy a bíróságok alkalmazottai. A zárt rendszer kifejlődése azonban nem minden elemében teljesedett ki; mint előzőekben említésre került, a demokratikus kiválasztás legfontosabb intézménye, a pályázati rendszer nem épült ki. (Lőrincz, 1986,s 1995/2)

## **2. A II. világháború utáni koalíciós harcok lezárásától a rendszerváltásig**

Annak ellenére, hogy a II. világháború végétől a rendszerváltásig terjedő időszak a közszolgálat működése szempontjából több, egymástól markánsan elkülöníthető szakaszra osztható, a könnyebb kezelhetőség érdekében éppúgy, mint az előző – a kiegyezéstől a II. világháború kitöréséig terjedő –, korántsem homogén időszakot, a megfelelő időrendbeli tagolás mellett, egységként tárgyalom.<sup>39</sup>

A II. világháborút követő koalíciós harcok lezárása után gyökeres változás állt be a korábbi időszakban kialakult közszolgálati jogi szabályozás, valamint, a személyzeti politika tekintetében. Az 1945-1992. közötti időszakot több szakaszra bonthatjuk fel.

### **2.1. Az első szakasz: 1945-1957**

Az első szakasz a II. világháború végétől az állami személyzeti munkáról szóló dokumentumok megszületéséig (1945-1957.) tartott. A II. világháborút követő években a koalíciós pártharcok nyomták rá bélyegüket a közszolgálati rendszer fejlődésére. A korábban kialakult zárt rendszerre jellemző elemek fellazulása következtében, a zsákmányrendszert idéző jegyek kezdtek elterjedni, mivel a pártok bizalmi embereiket igyekeztek a fontosabb állásokhoz juttatni.<sup>40</sup> Az állások képesítéshez kötését már 1945-ben feloldották; az 1150/1945. M.E.sz. rendelet lehetőséget biztosított az állás betöltéséhez előírt képesítési követelmény alóli felmentéshez (kivéve meghatározott szakirányú képzettségeket). (Lőrincz, 1986, 1995/2) A háború lezárását követő néhány év múltán, az egypártrendszer kiteljesedése következtében a közszolgálati

<sup>39</sup> Hasonló kronológiát követ pl.: Lőrincz, 1986, 1995/2.

<sup>40</sup> Lőrincz Lajos szerint, a zsákmányrendszer jegyei ugyan már korábban, az 1930-as években is felfelbukkantak a magyar közszolgálatban – a különböző amerikai közigazgatás-tudományi irányzatok (üzemgazdasági, irodaszervezési stb.) hatására. (Lőrincz, 1986, 1995/2)

alkalmazottakkal szembeni képesítési követelmények fokozatos lebontása és teljes felszámolása valósult meg; a szakmai követelmények helyébe a politikai megbízhatóság lépett egyedüli szempontként.

Jellemző a korszak légkörére az igazoló bizottságok működése, amelyeknek feladata a közigazgatás „megtisztítása” volt az előző rendszerben kompromittált személyektől. „A baloldali pártok azonban nem voltak megelégedve a tisztogatások eredményeivel. 1946. február 14-én a Budapesti Nemzeti Bizottság határozatban fordult a kormányhoz, amelyben követelte az államapparátus radikális leépítését, hiszen – megállapítja a Budapesti Nemzeti Bizottság, hogy – úgy az állami, mint a községi tisztviselői kar megtisztítására irányuló kísérletek a múltban, az igazolóbizottságok eredménytelen működése folytán kudarcba fulltak.” (Varga, 1998) 1946. május 1-i rendeletében a kormány „az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges rendelkezéseket” adott ki, az elbocsátásokban látva az egyensúly helyreállításának megoldását, s az elbocsátandók között megnevezte azokat, „akiknek hivatali működése az ország demokratikus szellemű újjáalakítását tevőlegesen nem szolgálja”. A leépítések következtében a közigazgatás szinte teljesen megbénult, amelynek hatására a kormány júliusban újabb rendeletében lehetővé tette az elbocsátások 10 százalékának felülvizsgálatát. (Lőrincz, 1986, 1995/2, Szamel, 1980, Varga, 1998)

A háború előtti zárt közigazgatási személyzeti rendszer és személyzeti politika, a pártharcok következtében, amely pártok a közigazgatási állásokat zsákmánynak tekintették, szétesett; a közigazgatási állások betöltésénél a szakszerűség/szaktudás korábbi követelményét más szempont, a politikai lojalitása váltotta fel. Szamel Lajos a politikai tisztogatásokról, és azzal szoros összefüggésben, azok következményeiről úgy vélekedett, hogy a szocialista országokban – mivel az előző korszak hivatalnoki apparátusát sehol sem tartották megbízhatónak, így azokat fokozatosan száműzték a közigazgatásból – nem állt rendelkezésre „egy azonnal bevethető, szakképzett tartalék-hivatalnoksereg”. Ezért kellett feladni a hivatásos és szakképzett állami szolgálat elvét átmenetileg, „ám csak addig, amíg megteremtődtek a lehetőségek ahhoz, hogy az új, hivatásos apparátus egyben szakképzetté is váljon.” (Szamel, 1980)

A korábban kialakult illetményrendszer – a zárt személyzeti politika többi elemével szemben – egy ideig még fennmaradt, de az államigazgatási dolgozóknak a Munka

Törvénykönyve<sup>41</sup> (továbbiakban Mt.) hatálya alá helyezésével, s a 38/1950 (I.29) MT sz. rendelet kiadásával megszűnt az alanyi jogosultsága a jobb munka végzése, magasabb képzettség megszerzése alapján, a magasabb illetmények elérésére.<sup>42</sup> (Lőrincz 1986, 1995/2) Kiemelendő, hogy a háború befejezését követően, a közigazgatásban dolgozók létszáma jelentősen megnövekedett. Mint láttuk, e megnövekedett létszám szinte mind szakképzettség nélküli, alacsony iskolázottságú munkaerőből – közöttük vezetőkből – állt. Lőrincz Lajos e jelenség káros hatását kettősnek érzi. Egyrészt megjelent a – karrierrendszer sajátosságaiból adódóan, addig ismeretlen – fluktuáció. Ez a jelenség okszerű következménye volt annak, hogy a képzetlen munkaerő, bizonyos, a közigazgatásban eltöltött idő után, meghátrált az elébe tornyosuló feladatok előtt. Másrészt, a képzettségi fölényt vesztett, szakértelemmel nem rendelkező közigazgatási személyi állomány a kényszer eszközeivel, adminisztratív módszerek alkalmazásával igyekezett munkáját ellátni, amely utóbbi káros jelenség hosszú távon érezteti hatását közigazgatásunkban (Lőrincz, 1986, 1995/2) További negatív hatását jelentette e jelenségnek a közigazgatási munka presztízsének vesztesége. (Szabó, 1983, Szamel, 1980) E korszak személyzeti politikájára – röviden összefoglalva – jellemző volt a kiválasztásnak teljes mértékben a politikai szempontokhoz történő igazítása, a közigazgatási dolgozók rendkívüli mértékű alulképzettsége; a képzettség/szakképzettség és azok megkövetelésének hiánya. Ez utóbbi káros jelenség enyhítésére születtek meg azok a megoldások, amelyek a közigazgatás személyi állományának továbbképzését „gyorstalpalókon” való részvétellel igyekeztek megoldani, illetve 1953-ban hozták létre a Tanácsakadémiát, a tanácsok választott funkcionáriusainak rendszeres és szervezett politikai, gazdasági és államigazgatási képzése, továbbképzése céljából. (Lőrincz, 1986, Máthé, 1995)

A II. világháborút követően 1954-ben született meg az első előírás, amely rendelkezett a képzéshez kötött munkakörökről.<sup>43</sup> Mint láthattuk, 1951-től a Munka Törvénykönyvének rendelkezéseit kiterjesztették a közigazgatásban munkát vállalókra is. Általánossá vált az a nézet, hogy szocialista viszonyok között nem indokolt a különbségtétel az állami- és egyéb munkajogi jogviszonyok között. Indokolta ezt az álláspontot az a tény is, hogy az államosítások révén a munkavállalók nagy többsége állami tulajdonú vállalatokkal lépett munkajogi jogviszonyba. Így tehát egy fikcióval,

<sup>41</sup> 1951. évi 7. sz. törvényerejű rendelet

<sup>42</sup> 1948. évi LI. tc.

<sup>43</sup> 1104/1054. MTE sz. utasítás

az állami gazdálkodó és költségvetési szerveket – az egész állami apparátust – tulajdonképpen állami vállalatnak tekintették. (Lőrincz, 1986, 1995/2, Szamel, 1998)

Összegezve megállapíthatjuk, hogy Magyarországon a II. világháború után a zsákmányrendszer, és a nyitott személyzeti politika vették át a korábban kialakított zárt személyzeti rendszer és személyzeti politika helyét.

## 2.2. A második szakasz: 1957-'60-as évek vége

A személyzeti politika következő szakasza 1957-től a '60-as évek végéig tartott. 1957-től új korszak kezdődött a személyzeti politikában, amikor is a „korábbi évek helytelen káderpolitikájának felülvizsgálatára” került sor. (Fogarasi, 1990) Ettől az évtől kezdődően születtek meg a személyzeti politikáról szóló politikai és jogi dokumentumok, meghatározván annak egyes elemeit:

1957-ben látott napvilágot az a politikai dokumentum<sup>44</sup>, amely az államigazgatási szervek munkájának javítása tekintetében kiemelte a vezetés megerősítésének kérdését. Ettől az időponttól kezdődően kezdett előtérbe kerülni – bár nem ellentmondásoktól mentesen – az érdemeken alapuló személyzeti politika, amely úgy a kiválasztásnál, mint az előmenetelnél, díjazásnál nagyobb szerepet kívánt biztosítani a szakmai képzettségnek, a vezetők esetében járulékosan a vezetői képességeknek, de ugyanakkor továbbra is, a politikai követelmények teljesítésének is.

Az 1050/1957. (V. 31.) Korm. sz. határozat az állami személyzeti munka újraszervezéséről, az új feladatok meghatározásáról rendelkezett. A vezető-irányító helyekre megbízható munkás-paraszt és a néphez hű értelmiségiek bekerülését szorgalmazta. Ez a kormányhatározat rendelte el a személyzeti és nyilvántartási ügyekkel foglalkozó részlegek felállítását, amelyeknek feladatuként, az irányító munkakörben dolgozók megbízhatóságának, valamint szakmai rátermettségének vizsgálatát jelölte meg. A kormányhatározat a minősítést a hivatalvezető hatáskörébe utalta. A minősítést előléptetés, kitüntetés, áthelyezés esetén kötelező volt írásban elvégezni, s a munkavállalóval ismertetni. Szintén ebben az évben került deklarálásra, hogy párttiszség kivételével minden közfunkciót pártonkívüli is betölthet.<sup>45</sup> Ezt az elvet az MSZMP 1959-es, VII. kongresszusa is megerősítette.

<sup>44</sup> MSZMP Ideiglenes Központi Bizottságának 1957. februári határozata

<sup>45</sup> MSZMP 1957. június 29-i határozata

Az 1021/1960. (IX.4.) Korm. sz. határozat elrendelte a képesítési rendszer bevezetését a tanácsok végrehajtó bizottságai titkárságainál és szakigazgatási szerveinél, a vezetők és ügyintézők tekintetében. Sajnálatos ellentmondást tükrözött, hogy a központi államigazgatási szervekre vonatkozóan, több mint tíz évvel később vezették csupán be a képesítési követelményeket.

1962-ben az MSZMP Politikai Bizottsága téziseiben<sup>46</sup> a káderkiválasztás kritériumaiként a politikai alkalmasságot, szakmai hozzáértést, a rátermettséget és a dolgozókkal való jó kapcsolat kialakítását fogalmazta meg.

Egy 1967-es párthatározat jogi átíratként született meg az 1001/1968. (I.5.) MT. határozat, amely az intenzív személyzeti munka kialakítását tűzte ki célul. A képesítési rendszer továbbfejlesztésének célkitűzésével, a miniszterek feladat- és hatáskörébe utalták a képesítési előírások kialakítását, (Fekete, 1983, Illisz, 1983) részletesebb szabályozást biztosítottak a minősítések és a szervezetalakítás kérdéseinek. Rendkívül fontos új elemként jelent meg az egyes munkakörök betöltésének képesítéshez kötése, a szakmai-gyakorlati idő meghatározása, a vezetők továbbképzése. A határozat egységes elveket deklarált az egész államigazgatás vonatkozásában, a személyzeti munkát végző részlegek kialakítását és feladatait illetően. Azt is rögzítette, hogy a jelöltek kiválasztásakor, adott munkakörre való alkalmasság alapján szabad dönteni. A két dokumentum szerint, a politikai és intellektuális (szakmai, vezetői) alkalmasságnak szoros egységet kellett alkotnia a vezetői munkakörök betöltésénél. (Lőrincz 1986, 1995/2)

Az 1951-ben megszületett Munka Törvénykönyve<sup>47</sup> szabályozási irányvonalával megegyezően, a módosított Munka Törvénykönyve<sup>48</sup> (továbbiakban: Mt.) is az állami vállalattal létesített munkaviszonyokat vette tipikusnak. (Tóth, 1972) Végrehajtási rendelete<sup>49</sup> (továbbiakban: Mt.V.) értelmében vállalaton, az állami vállalaton kívül, az állam más önálló gazdálkodó- vagy költségvetési szervét, szövetkezetet, szövetkezeti vállalatot, társadalmi szervezetet is érteni kellett, továbbá mindazokat, akik a dolgozókat munkaviszony keretében foglalkoztatták – beleértve, a magánmunkáltatókat is. Ebben a tekintetben a vállalat állami jellegét az állam tulajdonosi mivolta indokolta. (Szamel, 1980)

---

<sup>46</sup> MSZMP határozatai és dokumentumai 1956-1962. (Kossuth, 1979)

<sup>47</sup> 1951. évi 7. sz. törvényerejű rendelet

<sup>48</sup> 1967. évi II. törvény

<sup>49</sup> 34/1967. (X.8.) Korm. sz. rendelet

Ettől az időszaktól kezdődően, az Mt. és a végrehajtására vonatkozó szabályok figyelmet szenteltek a közszolgálati dolgozók munkajogviszonya sajátosságainak. Ennek a törekvésnek jogpolitikai alapját az az elv adta, hogy a szocializmusban minden dolgozó munkaviszonya az egész társadalom anyagi és kulturális szükségleteinek kielégítését szolgálta, a szocialista munkajog egységes alapelveinek megfelelően. Az állami közfeladatok közül azonban kiemelkedtek és sajátosak voltak az államhatalmi és az államigazgatási feladatok. A közhatalmat gyakorló munkavállalókra, számos vonatkozásban, sajátos részletmegoldásokra volt szükség. Nyilvánvalóvá vált, hogy az állam és a társadalom a közszolgálat dolgozóit iránt magasabb politikai és erkölcsi követelményeket támaszt, tehát alkalmazásuk általános és különös feltételektől függ, továbbá, hogy velük szemben szükségképpen szigorúbb büntetőjogi, fegyelmi és anyagi felelősség érvényesül. (Kiss, 1968, Lévai-Bauer, 2003) Továbbképzésükre is kiemelt figyelmet kellett fordítani. Jogaik tekintetében pedig fokozott büntetőjogi védelemre jogosultak, anyagi erkölcsi megbecsülésre tarthattak számot. E jogpolitikai elvek megvalósítását a jogi szabályozás által kétféle módon törekedtek megoldani: Egyrészt az Mt-n belül differenciált szabályozás biztosításával, másrészt az Mt. felhatalmazása alapján, a végrehajtási jogszabályok, egyéb jogi eszközök kibocsátásával. (Nagy, 1981, Tóth, 1971, Prieszol, 1974,) Az Mt. VII. részét például, a végrehajtásáról szóló kormányrendelet kiegészítette még külön címeikkel, amelyek közül a második: „Államhatalmi és államigazgatási szervek dolgozóira vonatkozó eltérő rendelkezések”.

A Munka Törvénykönyve végrehajtási rendelete<sup>50</sup> arról is rendelkezett, hogy azokat a kérdéseket, amelyeknek rendezése az Mt., illetve az Mt.V. rendelkezése szerint a kollektív szerződésbe tartoznának, a költségvetési szervek esetében – minthogy e szervek kollektív szerződést nem köthettek<sup>51</sup> – az ágazati miniszter, amennyiben több ágazatot érintettek, a munkaügyi miniszter az érdekelt miniszterrel egyetértésben, rendelettel szabályozta. Ennek értelmében született a munkaügyi miniszter rendelete<sup>52</sup>, amely egységesen rendelkezett az Mt. költségvetési szerveknél történő végrehajtásáról. Az ágazatok tekintetében pedig a miniszterek és a főhatóságok vezetőinek rendeletei, utasításai tartalmazták az eltérő szabályokat. (A tanácsok esetében a Minisztertanács Tanácsai Hivatala volt a jogalkotó.)

<sup>50</sup> Mt. V. 3.§ (4) bekezdés

<sup>51</sup> A szabálytól a munkaügyi miniszter a Szakszervezetek Országos Tanácsával egyetértésben eltérést engedélyezhetett, ez volt a helyzet pl. a vízügyi igazgatóságok esetében. (Tóth, 1972)

<sup>52</sup> 14/1967. (XI.9.) MüM sz. rendelet

### 2.3. A harmadik szakasz: A '60-as évek végétől a rendszerváltásig

Az 1960-as évek végétől kezdődően, a '70-es, '80-as években fokozatos elmozdulás következett be a zárt rendszer felé. A költségvetési szervek dolgozói vonatkozásában a meglévő általánost, számos tekintetben speciális szabályozás váltotta fel. Az 1968-ban bevezetett új gazdasági mechanizmus volt az az intézkedés, amely a közszolgálati jogviszonyok fejlődésében is éreztette hatását. Egy 1973-as KB határozatban<sup>53</sup> a vezetői kreativitás hiányáról szólva, felvetődött a vezetői szelekció, a pályáztatás, a káderutánpótlás kérdése. A megszületett pártdokumentum – 1957-es és 1968-as (deklarált) elveket követve – kimondta, hogy „vezető beosztásba a jelöltek közül a legmegfelelőbb személyt kell állítani, függetlenül attól, hogy az illető párttag vagy pártunkívüli”. A dokumentum alapján született MT. határozat<sup>54</sup> azonban már nem vitte következetesen tovább a megfogalmazottakat; a kiválasztás szempontjaként kötelezően előírta a politikai képzettséget. E minisztertanácsi határozat, amely címében az állami személyzeti munkáról szólt, rögzített bizonyos személyzetpolitikai elveket, főként az általános káderpolitika terén iránymutatást adva; például, a vezetőkkel szembeni követelményrendszer, vezetői stabilitás biztosítása, vezetői utánpótlás forrásai és tervszerűségének megvalósítása, stb. kérdésében. Mégsem biztosított egységes jogi kereteket a személyzeti politikának, és semmiképpen, speciálisan a közszolgálat egészére vonatkoztatva.

Erre az időszakra tehető ugyanakkor, hogy egyre világosabbá kezdett válni, a munkajogi szabályok nem alkalmazhatóak maradéktalanul a közszolgálatra.<sup>55</sup> A joghézagokat folyamatosan igyekeztek befoltozgatni, majd a II. világháború után elsőként születtek önálló jogszabályok, amelyek az államigazgatási dolgozók munkaviszonyának sajátosságait vették tekintetbe.<sup>56</sup> Az 1973-ban született minisztertanácsi rendelet<sup>57</sup> egységesen foglalta össze az államigazgatási dolgozók munkaviszonyára vonatkozó lényeges eltéréseket. A rendelet hatálya alá tartozott az

<sup>53</sup> MSZMP KB 1973. november 28-i ülése – MSZMP határozatai és dokumentumai 1971-1975. (Kossuth 1979)

<sup>54</sup> 1019/1974. (V.2.) MT. sz. határozat az állami személyzeti munkáról

<sup>55</sup> Az MSZMP KB irányelvei 1971-ben írták elő, hogy a közalkalmazottak munkaviszonyát külön jogszabályokban kell rendezni.

<sup>56</sup> 15/1973. (XII.27.) MüM sz. rendelet 38/1975. (XII. 27.) MT. sz. rendelet, majd a 25/1977. (VI.9.) MT. sz. rendelet

<sup>57</sup> 38/1975. (XII.27.) Mt. sz. rendelet

államigazgatás központi, területi és helyi szintjén elhelyezkedő szervek összes dolgozója (Nagy, 1981). A rendeletben foglalt, az általánostól eltérő speciális szabályok, amelyek az államigazgatási tevékenység sajátosságaiból eredeztethetők, a következő jogviszonyelemeket szabályozták eltérően: a munkaviszony létesítésének előfeltételei és módja; a munkaviszony megszűnése; köteleességek és jogok; munkaügyi viták eldöntésének szabályai. (Nagy, 1981) Kiemelést érdemel, hogy megszigorították a közszolgálati jogviszonynak a munkáltató részéről való megszüntetését, a felmondási lehetőségeket.

Így a módosított Munka Törvénykönyve<sup>58</sup>, a végrehajtására kiadott rendelet<sup>59</sup> és az egyéb végrehajtási szabályok speciális, a többi munkavállalóra vonatkoztatott szabályoktól eltérő rendelkezéseket tartalmaztak a költségvetési szerveknél dolgozók vonatkozásában. Egymást követően születtek meg azok a jogi dokumentumok, amelyek a közszolgálati jogviszony egyes elemeinek, részelemeinek szabályozásával fokozatos elmozdulást indítottak meg a zárt közszolgálati rendszer, a zárt személyzeti politika megvalósulásának irányába. (Szamel, 1980) Ezek a jogviszonyelemek a kinevezési feltételeket, a kiválasztást, a jogviszony létesítését és megszüntetését, a jogokat és kötelezettségeket, az előmeneteli- és bérrendszert, a minősítés-, értékelés rendjét szabályozták. Következőekben ezt a speciális szabályozást és folyamatot tekintem át. A felölelt időszak – mintegy három évtized – hosszúnak tűnik. Annak indoka, hogy e három évtizedet a jogi szabályozás és a személyzeti politika változása szempontjából ehelyütt nem tagolom további részekre, az, hogy a megszületett jogi dokumentumok fokozatosan, időben egymástól jelentősen eltérően születtek meg, s szabályozták újra a közszolgálati jogviszony egyes részelemeit, illetve adtak új irányvonalat a személyzeti politika alakulásának.

#### *a) Kinevezési feltételek*

Az alkalmazási feltételek – éppúgy, mint a korábban felvázolt időszakban – általános és különös feltételekre oszlottak, s ezeket – a tanácsok vonatkozásában – egy MTTH

---

<sup>58</sup> 1967. évi II. törvény

<sup>59</sup> 1967. évi II. törvény

utasítás<sup>60</sup> írta elő. A különös előfeltételekről külön jogi normák rendelkeztek az egyes munkakörök tekintetében. Az általános előfeltételek a magyar állampolgárság, a betöltött 18. életév, a teljes cselekvőképesség és a büntetlen előélet voltak.

A különös előfeltételeket a feddhetetlenség, a megfelelő képzés testesítették meg. Megjegyzendő azonban, hogy az utóbbi három (egy általános és két különös) feltétel megléte alól – amelyek közül kiemelendő a képesítési előírás(!) –, jogszabály alapján felmentés volt adható. A kinevezési okirat kézbesítésétől számított 8 napon belül kellett esküt tenni, s a közszolgálati kinevezés tipikusan, határozatlan időre szólt. Az MT.V. úgy rendelkezett, hogy „Áthelyezés, továbbá kinevezéssel, illetőleg választással történő alkalmazás esetén próbaidő nem köthető ki.”<sup>61</sup>

### *b) Kiválasztás*

Mint korábban említésre került, a tanácsi dolgozók képzési rendszerére vonatkozóan már 1954-ben megszületett az első utasítás egyes, képzéshez kötött munkakörök vonatkozásában.<sup>62</sup> A tanácsok dolgozóinak képzési követelményrendszerét 1960-ban, majd később még számos alkalommal újraszabályozták. A központi közigazgatásban, viszont csak a 25/1977. (VII. 9.) MT. rendelet hozta meg az áttörést a szakmaiság tekintetében; 1945. után ez volt az első jogszabály, amely rendelkezett a központi közigazgatás vezetői és ügyintézői tekintetében a képesítési előírásokról. (Csollák, 1982) Ennek annál is inkább nagy volt a jelentősége, mivel a közigazgatási munka alacsony színvonala egyértelműen negatív befolyást gyakorolt az állampolgárok közigazgatásba vetett bizalmára.

A vezető kiválasztás gyakorlatában viszont csak az MSZMP XIII. kongresszusának határozata<sup>63</sup> hozta meg a gyökeres változást, amennyiben kimondta, hogy állami, gazdasági területen a vezetői munkakörök többségét választás, illetve pályázat útján szükséges betölteni.<sup>64</sup> Az 1987-ben született minisztertanácsi határozat<sup>65</sup> szerint „A kiválasztás során figyelembe kell venni a jelöltek életútját, korábbi munkahelyein

<sup>60</sup> A Minisztertanács Tanácsi Hivatala elnökének 30-6/1971. (TK.19.) MTTH sz. utasítása a Munka Törvénykönyve végrehajtásáról a tanácsoknál

<sup>61</sup> Mt.V. 22.§ (1) bek.

<sup>62</sup> Lőrincz Lajos felhívja a figyelmet arra, hogy az utasítás hatékonyságát lerontotta az az engedmény, miszerint a tanácsakadémiai végzettség kiválthatta jogtudományi végzettséget. (Lőrincz, 1986)

<sup>63</sup> 1985-ben

<sup>64</sup> MSZMP XIII. kongresszusának jegyzőkönyve (Kossuth, Bp., 1985.)

<sup>65</sup> 1001/1987. (I.15.) Mt.. sz. határozat az állami személyzeti munkáról

nyújtott teljesítményüket, az új beosztással járó feladatokat.” „A vezetői munkaköröket általában pályázat, illetve választás útján, meghatározott időre szóló alkalmazással kell betölteni.” A jogszabály azonban továbbra is lehetőséget biztosított a szerveket felügyelő miniszterek számára, hogy meghatározzák, mely munkaköröknél nem kötelező pályázat kiírása.

#### *c) Jogviszony létesítése*

A költségvetési szervek vonatkozásában az Mt. kimondta, hogy „munkaszerződés a kinevezés vagy választás és annak elfogadása is.”<sup>66</sup> Az Mt.V. rendelkezett arról, hogy „A munkaviszony a külön jogszabályokban meghatározott esetekben választással, egyébként pedig – ideiglenes jellegű vagy kisegítő munkakörökre történő alkalmazás kivételével – kinevezéssel létesül.”<sup>67</sup> Ilyen jogszabályok voltak például a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának utasítása<sup>68</sup>, IM rendelet<sup>69</sup>, Legfőbb Ügyész utasítása<sup>70</sup>, stb.

#### *d) Közzolgálati jogviszony megszüntetése*

A kinevezéssel létrejött munkaviszony megszüntetése – mind a határozatlan, mind a határozott időtartamra szóló – a következő módokon volt lehetséges: közös megegyezéssel, áthelyezéssel, felmentéssel, azonnali hatállyal.

A nyílt közzolgálati rendszertől és személyzeti politikától a zárt rendszer felé történő elmozdulást reprezentálta a közzolgálati szerv részéről történő felmondás szabályozása: Míg a II. világháború utáni szabályozás egy kalap alá vonta a közzolgálati dolgozók munkajogviszonyának elemeit az egyéb munkavállalókéival, addig ebben az időszakban egyre szaporodtak azok a vonások, amelyek az eltérő szabályozási elemeket is igényelték. A módosított Munka Törvénykönyve, az egyes szerveknél alkalmazott szabad felmondási rendszer mellett, kötött felmondási rendszert

<sup>66</sup> Mt. 22.§ (1) bek.

<sup>67</sup> Mt.V. 118.§ (1) bek.

<sup>68</sup> A Minisztertanács Tanácsi Hivatala elnökének 30-6/1971. (TK.19.) MTTH sz. utasítása a Munka Törvénykönyve végrehajtásáról a tanácsoknál

<sup>69</sup> 3/1967. (XII.14.) IM sz. rendelet a Munka Törvénykönyvének az igazságügyi szervezetben történő végrehajtásáról

<sup>70</sup> 8/1967. (Ü.K.12.) Legf. Ü. sz. utasítás a Munka Törvénykönyve ügyészi szervezetben történő végrehajtásáról és az ügyészi dolgozók munkaviszonyával összefüggő kérdésekről

vezetett be a közszolgálati szervek meghatározott munkaköreiben. (Tóth, 1972) A kötött felmondási rendszert az új szabályozás – MTTH utasítás– a tanácsok végrehajtó bizottsága hivatali szerveinél, a vezetők és ügyintézők tekintetében vezette be. Ennek értelmében, a felmondás alapján történő munkaviszony-megszüntetés csak a tanácsi szerv megszűnése, a tanács igazgatási területe megváltoztatása, a tanácsi szerv átszervezése folytán, a munkakörre való alkalmatlanság esetén, a kinevezésben szereplő, a munkakör ellátásához szükséges szakképzettség meg nem szerzése esetén volt lehetséges.

Speciális szabályozásként, IM rendelet szabályozta a minisztériumi vezetők, jogi ügyintézők, bírák munkaviszonya felmondással, felmentéssel történő megszüntetésének eseteit, amelyek a következők voltak: az igazságügyi szerv megszűnése, létszámcsökkentés elrendelése a kormány vagy miniszter által, munkakör ellátására való alkalmatlanság, nyugdíjjogosultság.

A szabad felmondási rendszer úgy működött, hogy a munkaviszony közszolgálati szerv részéről történő megszüntetése indokolási kötelezettséghez volt kötve, amennyiben a dolgozó több mint egy éve dolgozott adott szervnél (akkor is, ha egy éven belül áthelyezésére került sor). Ha a dolgozó felmondással saját maga szüntette meg munkaviszonyát, és azonnal másik közszolgálati szervhez helyezkedett el, a munkáltató egy éven belül szintén indokolás nélkül felmondhatta a jogviszonyt.

Felmentés esetén a közszolgálati dolgozót felmentési idő illette meg, amelynek egy részére a munkavégzés alól fel lehetett menteni. A felmentési időre átlagkereset járt.

#### *d) Jogok és kötelezettségek*

Az Mt. a munkavégzés kapcsán a közszolgálati szervekre is vonatkoztatva, a közszolgálati szerv és a közszolgálati munkavállaló fő kötelezettségeiről is általánosan, a többi munkavállalóhoz hasonlóan rendelkezett.

IM rendelet részletezte az igazságügyi (bíróági) dolgozók hivatali kötelezettségeit, legfőbb ügyészi utasítás az ügyészekét. MTTH utasítás pedig a tanácsi szervek dolgozóinak köteleességét rendezte. E köteleességeket a következők szerint nevesítették:

hűség a néphez, társadalmi rendhez; példamutatás; méltó magatartás tanúsítása; szocialista törvényesség megtartása, megtartatása; bürokráciamentes ügyintézés; szakértelem; jogszerű utasítások végrehajtása; a dolgozó nép érdekeit sértő intézkedésre történő figyelemfelkeltés; rendelkezések, munkafegyelem betartása; hivatali hatalommal való visszaélés, jogtalan előnyszerzés elleni fellépés; jogellenes magatartástól való tartózkodás; stb. Az utasítások végrehajtásának, illetve megtagadásának kapcsán említésre érdemes, hogy a törvény az engedelmességet, egyfajta korlátozott engedelmességként szabályozta.

#### *e) Bérrendszer*

A közszolgálati szervek dolgozói bérét a szerve érvényes bérezési jogi normák alapján határozták meg, amely szabályok a bérmegállapítás elveit is megjelölték.

A minisztériumoknál, országos hatáskörű főhatóságoknál, bíróságoknál, ügyészségeknél az alsó- és felsőhatáros bérrendszer került alkalmazásra. Utasítás rendezte a minisztériumok és egyéb országos hatáskörű szervek munkaviszonyban álló alkalmazottainak bérét, az utasítás mellékletét képező munkaköri jegyzékben foglalt munkakörök alsó és felső határai között, a megszabott besorolási feltételek alapján. A szerv vezetője a munkakörök bértételeinek alsó és felső bérhatárai között – a munkabér megállapítását befolyásoló tényezők figyelembe vételével – határozta meg alapbért. Az említett tényezőket (például: szerv jellege, munkakör fontossága, iskolai végzettség/képzettség, szakmai gyakorlat, valamint a dolgozó szubjektív tényezői, stb.) mérlegelés alapján vették tekintetbe.<sup>71</sup> Jogszabályok azonban általában, időszakonként növekedő korpótlékot is biztosítottak.

A tanácsok hivatali szerveinél folyamatos előlépésen alapuló bérrendszert érvényesítettek.<sup>72</sup> Kötelező volt figyelembe venni a tanácsi alkalmazottak alapbérének megállapításánál a szerv jellegét, a munkakört, a munkaviszonyban eltöltött időt, az előírt legmagasabb iskolai végzettséget. A szerv vezetője mérlegelés alapján vette

<sup>71</sup> Az Mt-hez képest különös szabályokat, A minisztériumok és egyéb országos hatáskörű államigazgatási szervek alkalmazottainak bérrendezéséről szóló – a 116/1967. (15) MüM számú utasítással módosított – 109/1964. (9) MüM számú utasítás tartalmazta.

<sup>72</sup> A tanácsok végrehajtó bizottsága és szakigazgatási szervei, valamint a községi tanácsok hivatali szervei alkalmazottainak bérrendezéséről szóló 116/1960. (12) MüM számú munkaügyi miniszteri és pénzügyminiszteri együttes utasítás, amely mellett egyéb utasítások egészítették ki a szabályozást.

figyelembe a szakmai felkészültséget, szorgalmat, valamint, vezetői munkakörbe való besorolásnál, a korcsoport és a fizetési fokozat megállapításánál, a vezetett szervezet ügykörét, foglalkoztathatók számát, a vezető felkészültségét, munkaviszonyban eltöltött idejét. Az utasítás rendelkezett arról, hogy a különböző szintű szervek vezetői alapbérének megállapítása kinek a hatáskörébe tartozik. A korcsoport meghatározása – a vezetői munkakörökbe tartozókat kivéve – a munkaviszonyban töltött és beszámított idő, valamint a megkövetelt felsőfokú iskolai végzettség figyelembevételével történt (a felsőfokú végzettséget beszámították a munkában töltött időbe). Míg a korcsoportba való besorolásnál az utasításban foglaltak szerint kellett eljárni, addig a fizetési fokozatok meghatározása kötetlen volt – a szerv rendelkezésére álló eszközök alapulvételével. Az alkalmazott fizetési fokozatát, egyéni tulajdonságait mérlegelve, a hasonló feltételekkel rendelkező munkatársakkal összehasonlítva, mérlegeléssel állapították meg. (Molnárné, 1983, Papp, 1982, Pálosi, 1975, Prieszol, 1974, Tóth, 1972)

Kiemelkedő munka esetében személyi fizetés megállapítására is lehetőség nyílt, leggyakrabban határozott időre, amelyet időnként felül kellett vizsgálni.

1973-ban került bevezetésre az egységes alapelveken nyugvó bérrendszer. Az 1950-ben bevezetett alsó- felső határos bérrendszer még főként a betöltött munkakört vette figyelembe. Fokozatosan történt az elmozdulás a nyílt rendszerre jellemző jegyeiktől a zárt rendszer felé, amelynek az illetmények vonatkozásában az volt az első jele, amikor 1957-ben a szolgálati időt is figyelembe kezdték venni a bérek alakulásánál. A '60-as években már az iskolai végzettség is szerephez jutott a bérek meghatározásakor. A '70-es évek elején a munkakörök, munkaköri csoportok számának növelésével, a címek besorolásával tágították a bérezés lehetőségeinek skáláját. Majd a besorolási rendszerbe az alkalmazó szervek szintje szerinti differenciálási tényező is belépett. Az alapsbérrendszer egyik része a besorolási-, a másik a tarifarendszer, amely a bérhatárokon belül a szolgálatban töltött éveket ismerte el. Mindezen előrelépések ellenére, a bérezési rendszer csak látszatra igazodott a zárt rendszerhez; a besorolási feltételek állami meghatározása által. Valójában azonban inkább nyitott rendszerűnek volt minősíthető, amely a béralkunak volt betudható. A bérrendszer hiányosságai a gyakorlatban való alkalmazásban voltak keresendők. Ilyenek voltak például: a tarifahatárok széles megvonása ellenére, a központi bérgazdálkodásból adódó, a

magasabb teljesítményt és kötelezettségeket ritkán ellentételezni képes hiányosságok; a szervek szintjéhez igazodó – az alacsonyabb szintű közigazgatási szervek alkalmazottai által elérhető bérek alacsonyabb szintje, a közigazgatás „frontvonalában”; vagy az előnytelenebb körülmények között dolgozók munkája elismerése lehetőségének hiánya, stb. (Lőrincz, 1995/2, Szamel, 1980)

#### *f) Előmenetel*

Az előmenetel a korcsoportokban való előrelépést jelentette. Egy korcsoportban 5 év volt a várakozási idő. Amennyiben rendelkezésre állt a szükséges pénzügyi fedezet, az alkalmazottat egy költségvetési évben többször is lehetett béremelésben részesíteni – a béremelésnél magasabb korcsoportba, magasabb fizetési fokozatba való előléptetésre is volt lehetőség. A folyamatos előlépés (előmenetel) szempontjából a korcsoportban eltöltendő ötévi időbe beszámított az az idő, amit az alkalmazott – az időközbeni bérben történő előléptetést megelőzően – az előző korcsoportban töltött. A hetvenes évektől folyamatosává váltak a továbbképzések, amelyek államilag felvállalt feladat formájában valósultak meg. (Németh, 1983) A Tanácsakadémiát a helyi államigazgatási vezetők képzésére és továbbképzésére 1953-ban hozták létre, ahol a kezdeti politikai szempontú képzést lassan felváltotta a szakmaiság előtérbe helyezése, az Államigazgatási Főiskola pedig 1978-ban került megalapításra, s ettől kezdődően biztosította a felsőfokú végzettségű szakemberutánpótlást. (Lőrincz, 1982, Máthé, 1995)

Szamel Lajos a munkakörökre alapozott előléptetési rendszerről szólva úgy vélte, az nem tudta megfelelőképpen biztosítani az államigazgatási alkalmazottak alanyi jogosultságát az előrehaladáshoz, pályafutáshoz. Ennek az volt az oka, hogy egy-egy munkaköri csoporton belül alig nyújtott lehetőséget az előmenetelre. Az ügyintézők lehetséges, de nem garantált életpályája kétfokozatú előmenetelből állt; előadó-főelőadó-főmunkatárs. Az ügyviteli kategóriában pedig csak magasabb bércsoportba lehetett kerülni az évek múlásával. Igen nagy volt viszont a vezetők aránya, amelynek alapján az államigazgatást a „vezetők apparátusának” nevezték. (Szamel, 1980)

Jelentős változást jelentett úgy az előmeneteli, mint a bérrendszerben a címek rendszerének bevezetése. Míg az Mt. a kiemelkedő, illetőleg tartósan jó munkát végző és példamutató dolgozók számára jutalomban, illetőleg kitüntetésben való részesedést

tett lehetővé, addig az államigazgatásban bevezetett címrendszer ugyanezeket a célokat szolgálta. (Pálosi, 1975) Ugyanakkor a címrendszer erkölcsi, anyagi, jogi lehetőséget biztosított a vezetői beosztásba nem kerülő, s a bérrendszerben már további előmenetelre nem jogosult ügyintézők munkájának elismerésére. A tanácsosi, főtanácsosi cím olyan közszolgálati dolgozónak volt adományozható, aki törzsgárdatagnak számított, ügyintézőként nem kerülhetett vezető állásba, mindazonáltal megtartására törekedtek. A cím pótlékre jogosított, amelyet az államigazgatáson és igazságszolgáltatáson belüli munkahely változtatása esetén magával vihetett. A címek adományozását a jogszabály miniszteri, illetőleg megyei tanácselnöki hatáskörbe utalta.

#### *g) Minősítés, értékelés*

Az előmenetelhez szorosan kapcsolódik a minősítés kérdése. MT határozat<sup>73</sup> fogalmazta meg a minősítési rendszer alapelveit, köztük az intézmény célját: „A minősítés célja, hogy abban a vezető rendszeres időközökben értékelje a minősített munkáját, politikai és emberi magatartását, és elősegítse a minősített fejlődését.” A minisztertanács határozat az általános kereteket kijelölve rendelkezett arról, hogy a miniszterek, országos hatáskörű szervek vezetői, a helyi sajátosságokhoz igazodva tegyék meg a szükséges intézkedéseket minősítési rendszerük kialakítására. Az érintettek a minősítések tárgyában kiadott utasításokhoz csatolták azon munkaköröknek a jegyzékét, amelyekben a foglalkoztatottakat minősíteni kellett. Az MT határozat kimondta, hogy minden lényeges személyi kérdés elbírálásánál a minősítést kell alapul venni. Ilyen személyi kérdések voltak az előléptetés, kitüntetés, áthelyezés, továbbképzés, munkaviszony megszüntetése, stb. Amennyiben a minősítés eredménye és a személyzeti döntés ellentétben állt egymással, annak okát alaposan meg kellett indokolni.

Míg a gyakorlatban a központi igazgatásban és a dekoncentrált szerveknél a lehetőség ellenére sem éltek a viszonylagos – a sajátosságokhoz igazítható -, a minősítési rendszerre vonatkozó differenciált szabályozás lehetőségével, addig a tanácsigazgatás tekintetében pont az ellenkezője volt igaz; igen sokféle szabályozás létezett. A minősítési alapelvek a következők voltak: a minősítendő köre – a vezetőkre, érdemi

<sup>73</sup> 1014/1974. (V.2.) sz. MT határozat az állami személyzeti munkáról

ügyintézőkre terjedt ki; a minősítési hatáskör a közvetlen felettest illetve; a minősítés tartalmára az ún. vegyes rendszer volt irányadó – kötelező minimális tartalommal, de egyéb elemekre is kiterjedhetett; viszonylagos nyíltság elve; funkcióját tekintve, a minősítés kötelező alapul vétele a lényeges személyügyi kérdéseknél. A minősítés eredményéről csak szöveges összegző értékelést kellett írásban készíteni, fokozatokat nem alkalmaztak. (Budzsákia, 1975, Miholics, 1983, Szamel, 1982/1, 1982/2, 1983, Raft, 1983)

Az 1987-es minisztertanácsi határozat<sup>74</sup> úgy rendelkezett, hogy „A vezetők és egyes dolgozók munkáját folyamatosan értékelni, és meghatározott időközönként minősíteni kell. Ennek célja, hogy segítse a vezetők és a dolgozók szakmai fejlődését, feladataik eredményesebb ellátását; tárgyilagos képet adjon munkájukról, emberi, politikai és szakmai értékükről. Az anyagi és erkölcsi elismerésnek, az előmenetelnek összhangban kell lennie a minősítésben foglalt vagy az értékelés során kifejtett megállapításokkal.“ A minősítéseket általában ötévente – írásban -, az értékelést évente – szóban – kellett elvégezni. A jogszabályi rendelkezés ellenére, azonban számos probléma vetődött fel. Például az, hogy a minősítési rendszer a pályafutási rendszerrel korántsem állt összhangban. Ennek egyik oka volt, hogy az csupán a vezetők és az ügyintézők tekintetében volt kötelező. A másik ok pedig az, hogy a minősítés tartalma nem volt tekintettel a különböző munkaköri csoportokon belüli sajátosságokra. Szamel Lajos 1980-ban azt hiányolta, hogy az államigazgatási munkaköröket betöltőkkel szemben, a munkaköri leírások alapján nincsenek meghatározva – az általános feltételeken túl – a különös feltételek; s ez nehézkessé teszi a minősítés során az objektív értékelést.<sup>75</sup> (Szamel, 1980) A minősítés gyakorlatával szemben pedig leggyakrabban felmerülő kifogás az volt, hogy azért nem tükrözi vissza a tényleges helyzetet – tehát nem minősítenek objektíven –, mert a munkaerőhiányból adódóan, a szervek az alkalmazottak mindenáron való megtartására törekszenek. (Szamel, 1980)

<sup>74</sup> 1001/1987. (I.15.) Mt. sz. határozat az állami személyzeti munkáról

<sup>75</sup> Többek között erre a problémára próbál meg reagálni napjainkban a munkakörértékelések, -elemzések bevezetése.

### *h) Fegyelmi és anyagi felelősség*

A közszolgálati dolgozók fegyelmi és anyagi felelősségét az Mt., az Mt.V., MüM<sup>76</sup> rendelet és MTTH<sup>77</sup> utasítás szabályozta keretjelleggel. Az állami vállalatról szóló jogszabály<sup>78</sup> értelmében az igazgató, mint az állam képviselője, a vállalat ügyeiben a jogszabályok keretei között önállóan és egyéni felelősség mellett döntött.; így a munkáltatói jogok gyakorlása és a fegyelmi jogkör szabályozása terén is. A közszolgálati szerveknél a fegyelmi jogkör gyakorlása kazuisztikus részletszabályokban volt található – MTTH utasítás, IM rendelet Legf.Ü. ut., stb. (Tóth, 1972)

A közszolgálati dolgozó vétkes kötelezettségszegése esetén az Mt. szerint a következő fegyelmi büntetések kerülhettek kiszabásra: megrovás; szigorú megrovás; meghatározott kedvezmények és juttatások csökkentése/megvonása (részletes szabályokat erre vonatkozóan az Mt.V. tartalmazta); személyi alapbér csökkentése; áthelyezés; elbocsátás. A bíróságok és ügyészségek tekintetében külön jogszabály rendelkezett a fegyelmi és kártérítési felelősség tekintetében.

– . –

Lényeges jogi dokumentumként született meg az 1001/1987. (I.15.) MT. határozat<sup>79</sup> az állami személyzeti munkáról, amely az egységes állami személyzeti munka célját és tartalmát szabályozta. A célok között a káderpolitikai elvek egységes értelmezése, érvényesítése, segítése, az anyagi, erkölcsi elismerés és a teljesítmények összhangjának megteremtéséhez való hozzájárulás kapott kiemelt szerepet. A határozat egyértelművé tette a személyzeti munka irányításának kérdését is (Illisz, 1988): az elvek, követelmények, az államigazgatási szervek vezetői és dolgozói képesítési rendszerének, a személyi adatok nyilvántartásának és felhasználásának szabályozása a Minisztertanács feladata, míg a végrehajtási jogszabályok kiadásáért az ágazati miniszterek felelősek. A határozat felsorolásszerűen rögzítette továbbá a személyzeti munka tartalmát, a

<sup>76</sup> 14/1967. (XI.9. MüM sz. rendelet

<sup>77</sup> A Minisztertanács Tanácsi Hivatala elnökének 30-6/1971. (TK.19.) MTTH sz. utasítása a Munka Törvénykönyve végrehajtásáról a tanácsoknál

<sup>78</sup> 11/1967. (V.13.) Korm. sz. rendelet

<sup>79</sup> Hatályon kívül helyezte a 103/1992. (VI. 26.) Korm. rendelet

személyzeti szervezetek feladatait. Szólt a vezetői rátermettség kérdésköréről. (Gajdos, 1988)

Nagy hiányosságként volt értékelhető azonban, hogy a magyar közigazgatás személyi állományára vonatkozó egységes szabályozás a nyolcvanas években sem született meg. Lőrincz Lajos szerint, ennek oka az volt, hogy a hetvenes években kialakított személyzeti politika valójában káderpolitika volt. Ez abból fakadt, hogy a személyzeti politika az MSZMP káderpolitikai elveit másolta, amely káderpolitika – természetesen – a párt kádereinek kiválasztásával foglalkozott, s így a közigazgatás személyi állománya tekintetében is csak a vezetőkre vonatkozóan fogalmazott meg elveket, követendő stratégiát. A közigazgatásban dolgozók, az alkalmazottak tömegére vonatkozó, viszonyaikra kialakított stratégiával azonban ez az időszak is adós maradt. (Lőrincz, 1995/2) A személyzeti igazgatás több szinten épült ki; egyrészt a tanácsok különböző szintű szerveiben, másrészt a minisztériumokban. A koordinációs tevékenységre és szerepre hivatott harmadik szint, a kormányzat szintje, amelynek feladata a személyzeti politika megfogalmazása és meghatározása lett volna, azonban csak töredékeiben volt nyomon követhető; nem volt egybehangolva a minisztériumok általános személyzeti politikája, annak jogszabályi kifejezése váratott magára, nem létezett egységes rendszer a beosztások, fizetések, a képesítési követelmények, a továbbképzés rendje tekintetében. A kormányzati személyzeti politika továbbra is több kézben összpontosult; a Munkaügyi Minisztérium, Pénzügyminisztérium, a Minisztertanács Tanácsai Hivatala között oszlottak meg a hatáskörök. (Lőrincz, 1982, 1986, 1995/2)

Az igények azonban egyre erőteljesebben jelentkeztek az államigazgatási dolgozókra vonatkozó egységes törvényi szabályozás, a közszolgálati pragmatika és személyzeti politika iránt. Ami tulajdonképpen a zárt rendszer iránti igény megfogalmazódását jelentette.<sup>80</sup> Az állami személyzeti munka depolitizálására irányuló előkészületek azonban csak közvetlenül a rendszerváltás előtt, 1989-ben kezdődtek meg.

---

<sup>80</sup> Lőrincz Lajos a személyzeti politika hatékonysága, sikeressége hiányának okát a karrierrendszer hiányában látta. Mivel azonban – megállapítása szerint – a munkajog és a közszolgálati jog szabályai a világon mindenhol közeledést mutatnak egymás felé, a közszolgálati státútum megszületését – az akkori hazai megoldás figyelembe vételével – elhagyhatónak is tartotta. (Lőrincz, 1982)

Az 2. számú táblázatban – a jobb áttekinthetőség végett – a közszolgálati jogviszony elemeinek szabályozása tárgyában született dokumentumokat rendszerezem a II. világháborútól, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. megszületéséig.

2. számú áttekintő táblázat										
A legfontosabb közszolgálati jogviszonyelemek szabályozásának változása a rendszerváltásig										
	<i>Alkalmazási feltételek/kiválasztások</i>	<i>Képesítési követelmények</i>	<i>Jogviszony létesítése</i>	<i>Minősítés</i>	<i>Továbbképzés</i>	<i>Előmenetel</i>	<i>Bérendszer</i>	<i>Jogok és kötelességek</i>	<i>Felelősségi rendszer</i>	<i>Jogviszony megszűnése</i>
<b>1945-1957</b>										
1945-1949	Politikai lojalitás alapján - - 1946 (V. I.) MT. . <i>rendelet</i>  zsákmányrendszer	Képesítési követelmények lebontása (1945-től) 1150/1945. M.E.sz. <i>rendelet</i>			Alapképzésen a hangsúly – “gyorstalpaló” alap- és továbbképzések	Változatlan marad - Fokozatos előlépés alanyi jog (kinevezés útján magasabb fizetési osztályba)	Változatlan (fizetési osztályok, csoportok, fokozatok)			
1949-1957	Politikai lojalitás alapján		Mt. (1951. évi 7. sz. tvr.) szerint	Mt. (1951. évi 7. sz. tvr.) szerint	Alapképzésen a hangsúly – “gyorstalpaló” alap- és továbbképzések	1951-től Mt. szerint automatikus előmenetel megszűnik	1950-től képzettség/job b teljesítmény alapján történő automatikus előmenetel megszűnik – alsó-	Általánosan - Mt. szerint	Mt. szerint	Szabad felmondási rendszer

							felsőhatáros bérrendszer – munkakört veszi figyelembe (Mt. + 38/1950 (I.29) MT sz. rendelet			
	<i>Alkalmazási feltételek/kiválasztá s</i>	<i>Képesítési követelmén yek</i>	<i>Jogviszony létesítése</i>	<i>Minősítés</i>	<i>Továbbképzés</i>	<i>Előmenetel</i>	<i>Bérrendszer</i>	<i>Jogok és kötelességek</i>	<i>Felelősségi rendszer</i>	<i>Jogviszony megszűnése</i>
<i>1957- '60-as évek végéig</i>	Politikai alkalmasság /szakmai hozzáértés / rátermettség / Jó kapcsolat a dolgozókkal (elvi kinyilatkoztatás vezetők	Tanácsokná l képesítési rendszer bevezetése -1021/1960. (IX.4.) Korm. sz. határozat	Kinevezéssel Választással  Munkaszerző dés (nem tipikus)	Minősítési rendszer újjászervez ése – előmenetel, munkaügyi döntések minősítéshe	Szakvizsga, államigazgatás i vizsga	Korcsopor tban való előrelépés  Deklarálás ra kerül, hogy a közfunkció	Szerve értvényes szabályok/elv ek alapján: Központi közig/igazság szolgáltatás: alsó-	Szigorodó/speci ális kötelezettségek önálló szabályozással / fokozott BJ-i védelem	Mt. + Kazuisztikus részletszabályok  Fegyelmi útján történő munkaviszony megszűnése	Meghatározott közszolgálati munkakörökbe n kötött felmondási rendszer bevezetése

<p>tekintetében) -  <i>MSZMP Ideiglenes Központi Bizottságának 1957. februári határozata, MSZMP 1957. június 29-i határozata, MSZMP PB tézisei, 1962. Általános és munkakörök szerinti különös feltételek</i></p>			<p>z kötése -  <i>1050/1957. (V. 31.) Korm. sz. határozat</i></p>		<p>betöltése nem párttagság függvénye -  <i>MSZMP 1957. június 29-i határozata, MSZMP VII. kongresszus</i></p>	<p>felsőhatáros korpótlékos (munkakör+szolgálati idő);  Tanácsoknál: folyamatos előlépésen alapuló korcsoportos Szolgálati időt, majd iskolai végzettséget kezdik figyelembe venni</p>	<p>(együttalkalmazási tilalom bevezetése, második munkahely létesítésének egységes szabályozása)</p>	<p>esetén 3 év újraalkalmazási tilalom. Anyagi felelősség – szigorítás, ha megsértésével okozta</p>	
---	--	--	---	--	--	--	--	---	--

	<i>Alkalmazási feltételek/kiválasztás</i>	<i>Képesítési követelmények</i>	<i>Jogviszony létesítése</i>	<i>Minősítés</i>	<i>Továbbképzés</i>	<i>Előmenetel</i>	<i>Bérendszer</i>	<i>Jogok és kötelességek</i>	<i>Felelősségi rendszer</i>	<i>Jogviszony megszűnése</i>
<b>'60-as évek végétől</b>	A módosított Mt. (1967. évi II. tv.), végrehajtási rendelete (34/1967. (X.8.) Korm. sz. rendelet), a munkaügyi miniszteri rendelet (14/1967. (XI.9.) MüM sz. rendelet) és az ágazati miniszterek, főhatóságok vezetőinek rendeletei, utasításai a '60-as évek végétől kezdődően eltérő szabályozást biztosítottak a költségvetési szervek közhatalmi jogosítványokkal rendelkező munkavállalói jogviszonyainak egyes elemeire, amelyeket alábbi dokumentumok alakítottak folyamatosan tovább, a zárt rendszer irányába. A tanácsok tekintetében az MTTH volt a jogalkotó.									
Mt.+ Mt.V. miniszteri rendeletek/utasítások	)	Képesítési feltételek (felmentés volt adható)	Magyar állampolgárság, feddhetetlenség			Korcsoportokban (5 év várakozási idő)  Személyi fizetés lehetősége.	Központi államigazgató s: alsó-, felső határos, + korpótlék. (MüM út.) Tanácsok: folyamatos előlépésen alapuló (MüM+PM út.)	Mt. szerint. Speciális: MTTH, IM, Legfű. utasítások szerint	MüM, MTTH, IM, Legfű. Utasítások	Tanácsoknál egyes munkakörökben kötött felmondási rendszer bevezetése, IM-nél is. Felmentési idő
1001/1968.	Felvetődik a pályáztatás - választás kérdése	Központi - államigazgatási		Egyre részletesebb szabályozás	Továbbképzések általánossá válása, vezetők	Munkaköri csoportokon belül kevés		Fokozatos elmozdulás az általánostól		

(I.5.) MT. határozat	Alkalmasság alapján történő kiválasztás deklarációja – politikai + intellektuális (szakmai-, vezetői) - 1001/1968. (I.5.) MT. határozat	szerveknél képesítési követelmények bevezetése, szakmai gyakorlati idő meghatározása			továbbképzése -	előmeneteli fokozat  Címrendszer bevezetése				
Hetven es évek jogi dokumentumai: (38/1973.(XII.27.) Mt. sz. rend., 25/197		Központi államigazgatás tekintetében képesítési előírások rendezése		Rendszeres minősítés, értékelés – előmenetel feltétele			1974 –től egységes alapelvek: alsó-felső határok között, munkakörök énti bértétel – értékelés lehetősége; szerv szintjének figyelembe			Munkáltató részéről történő felmondás megszigorítása

7. (VII. 9.) MT. rend.)							vétele; címek figyelembe vétele; Munkaköri csoportok számának növelése, besorolási vagy tarifarendszer – béralku			
1980- as évek dokum entuma i ZMP XIII. kongre sszus, 1001/1 987. (I.15.) Mt.. sz. hat.)	Vezetőkiválasztás: pályázat v. választás útján – rátermettségre helyezi a hangsúlyt (	Képesítési előírások egységes nyilvántartá sa		Teljesítmén y szerepének hangsúlyoz ása az anyagi-, erkölcsi elismerésbe n						

*A közszolgálat egységes szabályozását megelőző időszak személyzeti politikájának összefoglalása a rendszerváltásig*

Előzőekben nyomon követhettük, hogy a XIX. század második felében kialakult professzionális hazai közszolgálat milyen lépések révén haladt egy zárt-, karriertípusú rendszer felé. A kiegyezést követő időszakról az I. világháború kitöréséig kialakultak hazánkban a karrierrendszernek azon elemei, amelyek az állami és önkormányzati feladatokat ellátó alkalmazottak részére élethosszig tartó foglalkoztatást, életpályát biztosítottak, a velük szemben támasztott többlet kötelezettségekkel, és számukra biztosított többlet jogokkal egyetemben. A zárt közszolgálati rendszerekre jellemző jogviszonyelemek e korszakban szerteágazó módon és formákban szabályozták az – akkori szóhasználattal élve – állami jogviszonyt. Annak ellenére, hogy az igény a munkajogi jogviszonyoktól eltérő egységes szabályozás megalkotására már a kiegyezés után felmerült, a közhivatalnokok jogállását egységes rendszerben szabályozó törvény, a közszolgálati pragmatika nem született meg. Különálló jogszabályok rendezték az alkalmazási feltételeket, a közszolgálati jogviszony megszűnését, az előmeneteli- és illetményrendszert, a nyugdíjrendszert, a közhivatalnok kötelelességeit és jogait, a felelősségi rendszert, stb. Hiányzott viszont a zárt rendszerekre jellemző nagyon fontos elem, a kiválasztás jogszabályban való rendezése. Erről a korszakról azonban elmondható, annak ellenére, hogy a számtalanszor hiányolt egységes közszolgálati személyzeti politika írásos formában nem került deklarálásra, mégis kialakultak az állami alkalmazottak foglalkoztatásának karrier jellegű keretei, amelyek a zömében szakmai kvalitások alapján kiválasztott közszolgák részére magas presztízst kölcsönző pályaut bejárása folytán biztosították a feltételeket ahhoz, hogy elláthassák a közszolgálatát, gyakorolják az állam által rájuk ruházott közhatalmat, teljesítsék a rájuk bízott feladatokat.

A zárt rendszerre jellemző jegyek a II. világháború végéig jellemezték hazai közszolgálatunkat. A II. világháború után a koalíciós pártharcok, majd az egypártrendszer kiteljesedése következtében, a korábban kialakult zárt rendszer fokozatos lebontása következett be, amelynek helyét nyílt zsákmányrendszer vette át. A közszolgálati állások elnyerésének kizárólagos feltételévé a politikai megbízhatóság lépett elő, amely a közigazgatás személyi állománya minőségében katasztrofális minőségi zuhanáshoz vezetett. Az '50-es évek második felétől kezdődően azonban, a

politikai követelmények mellett, fokozatosan kezdtek megjelenni a szakmai követelmények is, amelyek elsősorban a vezetők tekintetében – az általános káderpolitika jegyében – kerültek politikai dokumentumokban, majd jogi normákban kinyilatkoztatásra. Elmondhatjuk, hogy a tanácsi dolgozók tekintetében már az ötvenes években, míg a központi államigazgatásban dolgozók vonatkozásában mintegy egymásfél évtizeddel később fogalmazódtak meg a képzettségre vonatkozó követelmények. A hatvanas évek végére, hetvenes évek elejére tehető az az időszak, amikor tért kezdett hódítani az – a II. világháború végétől kezdődően figyelmen kívül hagyott – szemlélet, hogy mégsem összeegyeztethetetlen a szocialista eszmékkel az a jogos igény, miszerint az államigazgatási és tanácsi dolgozók sajátos munkaviszonyait – amelyek tartalmát sajátos jogok és kötelezettségek alkották –, az egyéb munkajogi jogviszonyoktól eltérően kellene szabályozni. Ettől az időszaktól kezdődően a Munka Törvénykönyve, a kapcsolódó jogszabályok, egyéb jogi normák, a jogviszony egyes elemeinek különös szabályozásával, fokozatos elmozdulást biztosítottak a zárt rendszerű közszolgálat kialakítása felé; bár meg kell jegyezni, hogy e szabályok zöme a vezetői káderpolitikára vonatkozott, a személyi állomány egészére kiterjedő egységes személyzeti politika továbbra sem létezett. Mégis, a zárt rendszer felé haladás folyamata lezárásának tekinthető a rendszerváltás után az 1992-es év, amikor a nagy munkajogi jellegű jogszabályok egyikeként, a Magyar Köztársaság Országgyűlése elfogadta a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt, amely a közigazgatás személyi állománya tekintetében a zárt közszolgálati rendszer létrehozását tűzte ki célul, s amely – fő vonalaiban – e célkitűzés deklarálásának egységes jogi formába öntését jelentette.

#### IV. ELVEK, SZABÁLYOZÁS ÉS GYAKORLAT, HATÁSOK ÉS KÉNYSZEREK A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

##### **1. Szabályozási kérdések az átalakulás időszakában**

A rendszerváltás után, a demokratikus jogállami keretek megszületésének részeként, az új politikai és közigazgatási intézményrendszer kiépülésével párhuzamosan merült fel az igény a közszolgálati rendszer, s azzal párhuzamosan, a közigazgatás személyi állományára vonatkozó személyzeti politika kialakítására, újraformálására is. Annak

indoka, hogy a rendszerváltás és a köztisztviselőkre vonatkozó jogi szabályozás megszületése közötti folyamatokat e fejezet keretében tárgyalom, annak tudható be, hogy a téma szempontjából szükségesnek ítélem ezen időszak tekintetében a hazai folyamatok vázaltszerű bemutatása mellett, a nemzetközi környezeti hatásokat is érinteni.

A közép-kelet-európai volt szocialista országok ebben a tekintetben is számos szempontból hasonló utat jártak be. Arról, hogy a rendszerváltó országok milyen utakon indultak el a jogállami demokrácia megalapozása, politikai, társadalmi, gazdasági rendszerük átalakítása során, s milyen megoldási módozatokat választottak a közigazgatás átalakításához, a szakirodalom tetemes mennyiségű anyagot halmozott fel, s épp ez a helyzet a közszolgálatot érintően is.

Lippert és Umbach az általuk vizsgált 5 közép-kelet-európai ország – Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Magyarország és Szlovénia – vonatkozásában úgy véli, a hasonló úton történő elindulás egyrészt abból adódott, hogy a szocialista időszakban a közszolgálatra közös jegyek voltak a jellemzőek. Ezek elsősorban a demokratikus centralizmus, a közigazgatás magasfokú átpolitizáltsága, a konzisztenciát mellőző horizontális hatáskörmegosztás, a speciális képesítési követelmények, a pontos karrierjellemzők, a közszolgálati törvény és a nómenklatúra-rendszer hiánya, valamint a jelenlévő káderpolitika. (Lippert-Umbach, 2005) Hesse szerint a közép-kelet-európai országokban a közigazgatás átalakítása, a reformfolyamat a konszolidáció és modernizáció egymásra épülő lépéseiből állt, és kéz a kézben haladt az európaizációs folyamatokkal, az Európai Unióhoz való közelítéssel, majd később, a csatlakozással. (Hesse, 1997) Goetz hangsúlyozza, ezen országok tekintetében az európai integráció, az átfogó liberalizáció, a pluralizmus a demokratizálás részét képezi, amely a megörökölt, a demokratikus centralizmus által fémjelzett intézményi keretek nagy részét, ha nem az egészét, érintette. Így a végrehajtó hatalom átfogó reformja a modernizációs logika fontos részét képezi, amely hangsúlyozza a politikai, gazdasági és a társadalmi szférában történő változásokat, és amely nem speciálisan az európai integrációs folyamathoz kötődik. (Goetz, 2000, Goetz, 200/1 és 2, Goetz, 2005.) Verebélyi szerint a tagjelölt országok között Magyarország is, már a rendszerváltás idején átvették a közigazgatás egészét, alrendszeinek felépítését és működését meghatározó általános európai értékeket. (Verebélyi, 2001)

Demmke szerint viszont, az EU-hoz csatlakozott volt szocialista országok közszolgálatainak főbb közös jellemzői, amelyek a reformfolyamatokat mintegy évtizeddel a rendszerváltás után is jelentős mértékben gátolták, a következők voltak (Demmke, 2002): A közigazgatás teljes mértékű átpolitizáltsága, az olyan etikai alapelveknek, mint semlegesség, megvesztegethetetlenség, a figyelmen kívül hagyása, az alacsony fokú mobilitás<sup>81</sup>, és a politikai hovatartozástól függő karrierlehetőségek (még: Goetz, 2001, Goetz, 8:6, 2006, Lippert-Umbach, 6:8, Meyer-Sahling, 2001, 2003, Vass, 2001), a személyzeti politika nagymértékű decentralizációja és fragmentációja, egyes személyügyi hatásköröknek a miniszterek kezében való összpontosítása, (Verheijen, 1999 p. 331), a közszolgálati alkalmazásnak az átpolitizáltság okán kialakult negatív imázsa, a gyenge bérszínvonal.

Magyarország esetében, ha szakaszokra osztjuk fel a reformfolyamatokat<sup>82</sup>, a kezdő szakasz az európaizáció első szakaszával azonos időszakra esik. Ekkor az állam demokratikus alapjainak a lerakása, a jogállami keretek, és az alapvető közigazgatási struktúrák kialakítása volt a cél. A második szakaszban a politikai és a közigazgatási rendszer megszilárdítása, az OECD- és az EU normáihoz való közelítés állt a középpontban. Az európaizáció harmadik fázisa az EU-csatlakozási folyamattal párhuzamosan indult. A csatlakozási tárgyalások és az EU-tagságra való felkészülés az EU követelményeihez való intézményi közeledést mozdították elő állami szinten. (Ágh, 2007, Vida, 2002) Az EU-csatlakozás elősegítette az adminisztratív kapacitásépítést, míg a korábban elindított reformok gyakorlatba való átültetése folytatódott. (Lippert-Umbach, 2005) Ez az európaizáció negyedik fázisa, amikor is nálunk – de más középkelet-európai országokban is találunk erre példát – a közigazgatási és közszolgálati reformok koordinációjának céljával speciális intézményi keretek is kialakításra kerültek. (Lippert-Umbach, 2005)

Az átalakulóban lévő demokráciák számára a közszolgálat tekintetében is adottak voltak a nyugati minták, s minthogy – épp Magyarország esetében is – a rendszerváltás utáni átalakulás folyamata átfedést mutat az európaizáció kezdeti szakaszával, a közigazgatás személyzeti rendszerének újraformálása során jelentkezett az igény arra vonatkozóan,

---

<sup>81</sup> Értsd: a közigazgatáson belüli horizontális mobilitás.

<sup>82</sup> Reformfolyamat alatt itt a rendszerváltás utáni átalakulás folyamatát értem.

hogy az új berendezkedés egyben EU-konform formában jöjjön létre. A rendszerváltás után a közép-kelet-európai országokban az új közigazgatási személyzeti politika kialakítása azt jelentette, hogy elsődlegesen új elveket kellett megfogalmazni a közszolgálatra vonatkozóan. Az elvek megfogalmazása Magyarország esetében több alapvető kérdés megválaszolását is szükségessé tette. Így el kellett dönteni, hogy szükséges-e az általános munkajogi viszonyoktól eltérő szabályozás kialakítása. A rendszerváltást megelőző időszak utolsó évtizedeiben – mint láttuk – az elkülönülés egyre markánsabban jelent meg. Azt is meg kellett határozni, hol húzódnak a közszolgálat határai. Választ kellett adni arra a kérdésre, hogy egységes, tág értelemben vett közszolgálatban gondolkodjunk-e a jövőt illetően – amely az összes állami alkalmazott viszonyait azonos keretszabályokkal rendezte volna –, vagy pedig, a közszolgálatot – speciális ismérvek mentén – tovább tagoljuk különböző kategóriákra, amely kategóriák eltérő szabályozás alapján kerülnek foglalkoztatásra. Dönteni kellett abban a kérdésben, hogy hol húzódik a határ a választott tisztségviselők és a közszolgálatban hivatásszerűen alkalmazottak kategóriái között. És nem utolsó sorban, választ kellett adni arra az alapvető kérdésre, hogy hol húzzuk meg a határt a politikai szféra és a végrehajtó közigazgatás között.

A modern demokratikus, alkotmányos alapokon nyugvó (Raadshelders-Rutgers, 1996) professzionális közszolgálat létrehozása Hesse szerint – többek között – számos elvi jelentőségű feltétel meglétét követeli meg (Hesse, 1999). Ilyen feltétel a közszféra és a magánszféra különválasztása; amely által elismerést nyer és egyértelművé válik, hogy léteznek olyan területek, ahol a közérdeknek meg kell előznie a magánérdeket. (Lőrincz, 2003/2) Ez magában foglalja azt is, hogy a köz ügyeiben speciális jogelveknek kell érvényesülniük, amely egyben implikálja, hogy a köz ügyeiben tevékenykedőknek e jogelveknek alá kell vetniük magukat. A politikai szféra és a közigazgatás közötti határvonal kijelölése pedig annak elismerését jelenti, hogy a két, egymással szoros összefüggésben lévő terület természetében és logikájában különböző, más az eredete és merőben más legitimitációja. A politika legitimitációját a választások alkalmával artikulált választói bizalom adja, míg a közigazgatásban dolgozó köztisztviselők esetében az érdekeknek; a szakmai képességnek és tudásnak kell döntő szerepet játszaniuk – már a kiválasztásnál is. A közigazgatás személyi állományának foglalkoztatási viszonyait ezért sajátos jogi normák formájában kell rendezni. (Hesse, 1999, Lőrincz, 2003/2) Ehhez szervesen kapcsolódó, lényeges feltétel ugyanakkor a köztisztviselők egyéni

elszámoltathatóságának kérdése is. A döntésekért való felelősség azonban csak abban az esetben számonkérhető, ha léteznek azok a jogi normák, amelyek egyértelműen meghatározzák a közigazgatási szervek hatásköreit.

A felsorolt kérdések és az említett feltételek fennállása tekintetében a válasz Magyarországon a rendszerváltást követően rövidesen megszületett. Az Országgyűlés a régióban elsőként nálunk fogadta el a jogi formába öntött döntést; (Balázs, 1995) a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt, amely a köztisztviselők jogviszonyait egységesen, de az általános munkajogi jogviszonyokban alkalmazottakétól, és az egyéb közzolgálati kategóriáktól azonban elkülönülten szabályozza. A törvény a jogállami demokratikus követelményeknek megfelelően, elemeinek zömében a zárt rendszer jellemzőit követve rendezte a közigazgatás személyi állományának foglalkoztatási jogviszonyait.

## **2. Mintakövetés, konvergencia**

### **2.1. Adminisztratív konvergencia – különös tekintettel a közzolgálati modernizációs kísérletekre**

A közzolgálati berendezkedés rendszerváltás utáni kialakítása, valamint, a folyamatosan zajló modernizációs kísérletek kapcsán időről időre – manapság divatos – visszatérő fogalmak kerülnek meghivatkozásra. E fogalmak a közzolgálati reformok szinte elmaradhatatlan velejárói; a jogalkotó, a reformok hívei a változtatások szükségességét nem ritkán azzal támasztják alá, illetve indokolják, hogy azok a nemzetközi trendeknek megfelelő irányvonalba illeszkednek. E fogalmak közös eredőjét elsősorban abban határozhatjuk meg, hogy mindegyik esetében egyfajta mintakövetést feltételeznek; ezek az európaizáció/europaizálás, az Európai Közigazgatási Tér, valamint az adminisztratív konvergencia fogalmai. E fogalmak tartalmának meghatározása idő és tér függvényében, szerzőnként változatos. Létezésük, megjelenési formáik, vélt vagy valós hatásuk egyaránt foglalkoztatja a közzolgálat elméleti és gyakorlati szakembereit. A dolgozat témája szempontjából releváns munkák közül azokat emelem ki, amelyek elsősorban arra tesznek kísérletet, hogy állást foglaljanak arról, az európaizációs folyamatok, az európai, vagy inkább a globális – nem kizárólag az európai keretek között ható – konvergencia az, amely jelentősebb

hatást gyakorol az európai nemzeti közszolgálatok berendezkedésére, azok működtetésére. Milyen arányban, és mértékben gyakorolnak hatást ezek a folyamatok a nemzeti közszolgálatokra, s különösképp, a reformirányokra. E jelenségek részletes vizsgálata, az eltérő fogalommeghatározások közötti választás a dolgozatnak azonban nem célja, csupán néhány, a szakirodalomban markánsan megjelenő véleményről szövegek érintőlegesen.

Pollitt szerint az adminisztratív konvergencia olyan fogalom, amelynek nincs világos, egységes jelentése (Pollitt 2001/1 és 2), de a konvergencia egy közös modellt illetően a közigazgatások közötti különbségek és eltérések csökkenését foglalja magában. E folyamat során a különböző közigazgatások ugyanazt az utat járják be, oly módon, amely nagyobb fokú homogenitást és koherenciát hoz létre a korábbiakban különböző adminisztrációk között. (Olsen, 2002/1, 2002/2)

A vélemények már abban a tekintetben is eltérnek, hogy egyáltalán létezik-e adminisztratív konvergencia. Márpedig, amennyiben – a témánk szempontjából releváns közszolgálatok tekintetében – elfogadjuk azt a tényt, hogy a közszolgálati rendszereket kétfajta modellbe szokás besorolni, ez maga is ékes bizonyítéka annak, hogy bizonyos fajta adminisztratív konvergencia létezik. A közszolgálati rendszerek kisebb-nagyobb eltérésekkel besorolhatók a zömében karrierrendszerű jegyekkel, vagy, a magánszférához hasonló foglalkoztatási viszonyokat előnyben részesítő nyitott rendszeri jegyekkel rendelkező csoportokba. (Gajduschek, 2008, György, 1998, Linde, 2008/2, Lőrincz, 1982, 1986, 1995/2, 2005, et al.)

Amennyiben elfogadjuk az adminisztratív konvergencia létezését, jelesül azt, hogy a közszolgálatok sok elemében hasonló megoldásokat alkalmaznak, s rendszereik alakításánál hatást gyakorolnak egymásra, további kérdések merülhetnek fel. Ilyen kérdés például, hogy mennyiben tudható be egy bizonyos közszolgálati berendezkedés a külső konvergenciahatásoknak. Általános kérdésként merül fel továbbá, hogy, amennyiben létezik adminisztratív konvergencia, ez a folyamat európai kiterjedésű, avagy globális szintű-e. Olsen szerint a max weberi bürokratikus közszolgálati modell az európai szintű konvergencia mellett szól.<sup>83</sup> Ezt alátámasztja az a tény, hogy a „rég típusú” – értsd: a hagyományos max weberi – közszolgálati berendezkedés

---

<sup>83</sup> Éppígy a neo-weberi államfelfogáshoz kapcsolódó bürokrácia is. (Pl.: Lynn, 2008)

mintaországai Németország és Franciaország; bővebben, a kontinentális Európa. Ezek az országok az új közmenedzsment által bevezetésre javasolt megoldásoknak pedig, többé-kevésbé, mind a mai napig ellenálltak. Egyben vitatja, hogy az új közmenedzsment, amely az Amerikai Egyesült Államokból indult világhódító útjára, a '80-as évektől kezdődően megkérdőjelezte a hagyományos bürokratikus berendezkedések létjogosultságát, globális szintű konvergenciához vezetne. (Olsen, 2002/1 és 2) Pollitt szerint azonban a közigazgatási konvergencia globális, nem lehet csupán európai kontextusban vizsgálni. (Pollitt, 2001/1 és 2)

Érdekes a kérdés a magyar közszolgálat vonatkozásában is. Mint már érintettem, s a későbbiekben e kérdésre még vissza fogok térni, a magyar közszolgálatban végrehajtott modernizációs törekvésekhez kapcsolt háttéranyagokban, a közvélemény tájékoztatásában a bevezetett intézkedések kapcsán gyakran elhangzik, hogy az „európai trend” indukálta azokat.<sup>84</sup> Pedig a személyzeti politika által támogatott emberi erőforrás gazdálkodási megoldások részletesebb vizsgálatánál a későbbiekben látni fogjuk, hogy a minták nagy része épp, hogy nem európai eredetű; sőt, a megoldások számos eleme a tengerentúlról érkezett, onnan is elsőként a magánszektorból.<sup>85</sup> Így az európainak nevezett minta/minták bevezetését – úgy vélem – nem lehet az európaizációhoz vezető út egyik kis lépésének tekinteni.

## 2.2. A reformok konvergenciája – konvergenciaszintek

Christopher Pollitt a közigazgatási reformok kapcsán vizsgálja az adminisztratív konvergencia folyamatát. (Pollitt, 2001/1) Pollitt szerint, ha létezik is konvergencia a kivitelezés fázisában, abban az esetben is divergencia és sokféleség jöhet létre az eredmények tekintetében. Hivatkozik arra a véleményre, amelyben a gyakorlati szakemberek és a tudományos közösség is osztoznak; nevezetesen, hogy a közigazgatási reformok eredményeit három év vagy esetleg hosszabb időszak elteltével általában nem lehet tisztán látni. (Pollitt, 2001/1) A reformok a megvalósulás bármely

<sup>84</sup> Itt említhető meg, hogy a 2006-2007-es „nagy Ktv-módosítások” és a közigazgatás modernizációjának égisze alatt bevezetett humánerőforrás gazdálkodási intézkedések indokaiként a hatékonysági követelmények hangoztatása mellett „az európai minta, az európai megoldás” címszavak szerepeltek a közszolgálatért felelős, a Miniszterelnöki Hivatal kebelén belül frissen létrehozott kormányzati személyügyi államtitkárság retorikájában. Mára már visszafogottabban kezelik az európai megoldás kérdését; mindenesetre elismerést kezd nyerni, hogy a megoldások sokszínűek és változatosak.

<sup>85</sup> Ilyen megoldások például a teljesítményértékelés, teljesítménymenedzsment, kompeteniamenedzsment, stb.

fázisában módosulhatnak, leállíthatják azokat, vagy megbukhatnak. Ha a közszolgálati szerepkörökhöz kötjük őket, ott is számos lehetőség kínálkozik az irányváltásra; a különböző reformfázisokhoz a bürokrácia különböző kategóriái köthetőek. Máshogy viszonyulnak a miniszterek és a főtisztviselők/felsővezetők az intézkedésekhez, mint a lentebbi szintek, pl.: maguk az ügyintézők, akik végrehajtják a döntéseket.

A reformok konvergenciájának fogalmát tekintve Pollitt négy lépcsőfokot különít el: (Pollitt, 2001/1)

- 1) *A diszkurzív konvergencia.* Ez azt jelenti, hogy egyre többen beszélnek/írnak ugyanarról a koncepcióról. E diszkurzív szinttel mindennapos a találkozásunk. Erre példaként felhozható bármely olyan szlogen, amelyet nyugati minták mentén átvett a magyar közszolgálati reformdiskurzus, majd a média. Ilyen lehet például a hatékony, állampolgár-barát közszolgálat szlogenje – amely természetesen pozitív lesz, amennyiben megvalósul, de az vélhetőleg, nem egy-két éven belül történik meg. Számos más példát is sorolhatnánk; ennek ékes példája, ha a legkülönbélebb országok közszolgálati reformtörekvéseinek táblóját vetjük össze Nyugattól Keletig; az Egyesült Királyságtól Franciaországon át Németországig, de akár Románián (Matei, 2009), Bulgárián át ((Dimitrova, 2007) Oroszországig (Maszlennyikova, 2007, Ramazanov, 2008)), vagy akár Kazahsztánig (Bakenova, 2008). Az eredmény, hogy a szakmai diskurzusban ugyanazok a reformlépések jelennek meg, legalábbis, a diskurzus szintjén.
- 2) *A döntési konvergencia.* Ez azt jelenti, hogy az épp divatos megoldás bevezetéséről döntés születik. A magyar közszolgálat kapcsán nem nehéz erre példát találni. Az elmúlt évek reformkísérletei során nem ritkán döntés követte a retorikát; de sajnos, sokszor ezáltal olyan intézkedésekről születtek döntések, amelyek átgondolatlanságuk révén több kárt okoztak, mint amennyi a pozitív hozadékuk. Egy ilyen példa: az egyéni teljesítményértékelés magyarországi, a teljes köztisztviselői karra történő bevezetése 2002. január 01-től. szintén nyugati – bár félreértelmezett – minták alapján.
- 3) *A gyakorlatban megjelenő konvergencia.* Ez a szint akkor jön szóba, ha a gyakorlatban hasonló megoldásokat kezdenek el megvalósítani. Magyar példa erre – szintén – az egyéni teljesítményértékelés törvényi rendelkezéseinek gyakorlatba történő átültetése; amely kötelezettség a hatályba lépését követően néhány évvel (mivel, mint azt a későbbiekben látni fogjuk, a törvényi

kötelezettségnek egyszerűen nem lehetett a jogszabályi rendelkezés szerint azonnal eleget tenni) – legalábbis, az adminisztrációs kötelezettségek „kipipálását” tekintve – megvalósult.<sup>86</sup>

- 4) *Az eredmények konvergenciája.* Ez akkor jön létre, ha a reformok elérik az általuk kitűzött célt. (Pollitt, 2001/1) A magyar közszolgálat esetében az eredmények konvergenciájára kimutatható, élő példával szolgálni én nem tudok. Hipotetikusán, például ilyen eredmény lehetne – az egyéni teljesítményértékelés példájánál maradva –, ha az egyéni teljesítményértékelés alapján odaitélt illetménynövekedés által ösztönzött köztisztviselők motivációs szintje és jövőbeli teljesítménye mérhetően növekedne, amely ezáltal az állampolgárok, az ügyfelek elégedettségi szintjét is képes lenne növelni. Hiszen ez lenne az egyéni teljesítményértékelés céljának megvalósulása; tehát eredménye. A társadalmilag hasznos cél megvalósulása; az outcome.

Összegezve, ha a Pollitt által felvázolt konvergencia-lépcsőfokokat tekintjük és elfogadjuk, a magyar közszolgálat átalakításainak folyamatainál i) a diszkurzív szint folyamatosan jelen van. Több mint egy évtizede, az új közmenedzsment által javasolt megoldások, az angol nyelvű szakirodalomban fellelhető „általános receptek”, a nemzetközi szervezetek által felkarolt divatirányvonalak bizonyos késéssel, de mindig elmaradhatatlanul jelentkeznek a magyar közszolgálatról való gondolkodásban, diskurzusban; ii) S talán magyar sajátosságnak tekinthető, hogy a döntési konvergencia-szint is folyamatosan jelen van. Nálunk talán sokkal inkább, mint más országokban. A diskurzust követően hamarosan számos olyan döntés született, amelyet a nemzetközi gyakorlatra történő hivatkozással hoztak meg. Sajnos, nemegyszer abban az időben, amikor más országban (a példákat szolgáltató nyugatiakban) már esetleg kiderült, hogy az a bizonyos megoldás, intézkedés, eszköz nem gyógyír, legalábbis nem általánosan az a közigazgatás, a közszolgálat bajaira. iii) Szintén sajátosság nálunk a gyakorlatban megjelenő konvergencia kérdése, az előző mondatokban vázolt döntési konvergenciával való szoros összefüggésben. A közszolgálat nemzetközi konvergenciáját tekintve, nálunk nem fordul elő olyan jelenség, hogy egy divatos intézkedés anélkül terjedjen el,

---

<sup>86</sup> A nyugati példákat tekintve viszont kifejezetten ez a harmadik szint – a gyakorlatban megjelenő konvergencia – az, amelynél a teljesítmény alapú illetmények egyre nagyobb mértékű elterjedését példaként lehet említeni. Míg az előzőnél, a döntési szintnél, a példa az esetek nagy részében a fejlett országok vonatkozásában nem állná meg a helyét.

valósuljon meg fokozatosan a gyakorlatban, hogy azt ne előzte volna meg időben a döntési konvergencia fázisa; ne öntötte volna azt a bizonyos intézkedést jogi formába a jogalkotó. Speciális és kételyekre okot adó ez a jelenség azért is, mert a közszolgálati modernizációs folyamatok célja általában a hagyományos bürokratikus formák merevsége által okozott vélt vagy valós károk/hátrányok feloldása. Így a reformmegoldások a magánszféra rugalmasabb alkalmazkodási képességét igyekeznek importálni a közszektorba, amely feltételezi, hogy a helyi viszonyokhoz alkalmazkodni képes, időben és térben, adott kontextusban akkor éppen legadekvátabbnak ígérkező megoldást kínálja fel, a leghatékonyabb kivitelezés reményével. Ezzel szemben Magyarországon ezek a rugalmasságot, alkalmazkodást célzó megoldások halasztást nem tűrően, azonnal jogszabályba ültetve, agyonszabályozva kerülnek bevezetésre; a sajátosságok, az összefüggések – láthatólag – különösebb figyelembe vétele nélkül. Így még csak esélyük sincs arra, hogy a gyakorlatban forrjanak ki.<sup>87</sup> iv) A negyedik szinten, az eredmények konvergenciája tekintetében Magyarországon vajmi keveset tudunk felmutatni. Bár ez a rendelkezésre álló információk és adatok szerint nem speciálisan magyar jelenség.

### **2.3. Konvergencia az Európai Közigazgatási Térben<sup>88</sup>**

A konvergencia kérdéskörét tovább elemezve, a konvergencia földrajzi kiterjedését európai dimenzióra szűkítve, a következő lépcsőfok annak vizsgálata, hogy maga az európai integrációs folyamat milyen mértékben hat a közigazgatási rendszerek konvergenciájára. Az európai integráció eltelt mintegy öt évtizedével, az empirikus kutatások mindeddig csupán azt a tényt tudták alátámasztani, hogy az európai konvergenciának a tagállami közigazgatásokra gyakorolt közvetlen hatása nem egyértelműen mutatható ki, s a közvetett hatások kimutatása is nagyon eshetőleges. (Demmke, 2004, Engel, 2003, Goetz, 2003 és 2006, Olsen 2002/1 és 2, Nizzo, 2000, Radaelli, 2000, Balázs, 2010, et al.) Ez a helyzet a közszolgálat vonatkozásában is. Demmke szerint „...ez a hatáskörök nélküli integráció. Valójában, senki nem tudja

<sup>87</sup> A példaként említett egyéni teljesítményértékelés – mint azt az intézmény részletes tárgyalásánál látni fogjuk – az alkalmazó országok zömében a Pollitt által felvázolt „gyakorlatban megjelenő konvergencia” révén terjedt el. Felvetődik a kérdés, vajon ennek a két szintnek a feltétlen összekötése is hozzájárul-e ahhoz, hogy Magyarországon az intézmény működését – legalábbis az eddigi gyakorlatot tekintve – nem nevezhetjük sikertörténetnek?

<sup>88</sup> Az Európai Közigazgatási Tér magyar vonatkozásairól részletesen lásd pl.: Balázs, 2000 és 2001, Czuczai, 2001, Józsa, 2003, Lőrincz, 1998, Torma, 2002/1 és 2, Verebélyi, 2002, et al.

biztosan megmondani, hol kezdődik és hol végződik az Európai Uniónak a nemzeti közigazgatásokra gyakorolt hatása”. (Demmke, 2004) Ziller az EU-tagállamok közszolgálati vonatkozásában inkább közelítésről, mint egységesedésről beszél.<sup>89</sup> (Ziller, 1998) Goetz szerint a személyzeti politika épp olyan terület, ahol csekély hatást lehet empirikusan kimutatni. Kiemeli egy angol kutatás eredményét, amelynek során három minisztérium közül mindössze egyben sikerült empirikusan kimutatni, hogy az európaizáció erősebb hatást gyakorolt a személyzeti politikára, mint az új közmenedzsment irányvonala.<sup>90</sup> (Goetz, 2000) Hofmann szerint az Európai Közigazgatási Tér lényege abban áll, hogy az EU-tagállamok egyre többet tekintenek egymásra. Az egyre nagyobb mértékben integrált közigazgatási rendszerek együttesen gyakorolják az EU számára delegált hatásköröket a megosztott szuverenitás rendszerében (Hofmann, 2006). Knill szerint az európaizáció fogalma ahhoz a kérdéshez köthető, hogyan érinti az európai integráció a hazai adminisztratív gyakorlatot és struktúrákat. (Knill, 2001) Nizzo megfogalmazásában az Európai Közigazgatási Tér fogalma az európai modell irányába konvergáló adminisztratív rendszerekre vonatkozik. (Nizzo, 2000) Harmsen és Wilson szerint „az európaizáció nem egy rigorózan sajátos analitikus koncepció – nem is kívánatos, hogy azzá váljon. A kifejezés gyakorlati haszna inkább abban a képességében rejlik, hogy fókuszpontot szolgáltasson a mai Európában zajló változások multidimenzionális folyamatait érintő, eredendően interdiszciplináris párbeszédhez. (Harmsen – Wilson, 2000) Ennek tükrében, Harmsen és Wilson az európaizáció fogalmának nyolcféle megközelítéséről beszélnek: – európaizáció, mint az európai kormányzás új formái; – európaizáció, mint nemzeti alkalmazkodás; – európaizáció, mint a szakpolitikák megfeleltetése; (még: Radaelli, 2000); – európaizáció, mint probléma és lehetőség a hazai politikai vezetés számára; – európaizáció, mint modernizálás; – európaizáció, mint az Európa-hoz való csatlakozás; – európaizáció, mint az identitások újjáépítése; valamint, – európaizáció, mint transznacionalizmus és kulturális integráció. (Harmsen – Wilson, 2000) A Harmsen és Wilson által felvázolt nyolc dimenzióból, a közszolgálat vonatkozásában kettőt emelek ki, az „európaizáció, mint modernizálás”, illetve, az „európaizáció, mint az Európa-hoz való csatlakozás” dimenziókat. (Bár a szerzők a közép-kelet-európai új

<sup>89</sup> Ez nem sajátos, mivel az angol approximation kifejezés, amely az európai integráció egyéb területei tekintetében is használatos, és a magyar szaksargonon harmonizáció kifejezésnek szokta megfeleltetni, közeledésként, közelítésként fordítható.

<sup>90</sup> Mindazonáltal nem kizárt, ha hasonló kutatást végeznénk egy másik, a kontinentális hagyományokat nagyobb mértékben őrző EU-tagállam közszolgálatában, vagy akár más ágazati minisztériumoknál végeznénk a méréseket, az empirikus adatok – esetlegesen – más arányokat mutatnának.

EU-tagok tekintetében csupán az utóbbi dimenziót említik.) Az európaizáció, mint modernizálás összefüggés alatt a szerzők azt a folyamatot értik, amelyben az Európai Unióhoz csatlakozó – a többi tagállamhoz képest – kevésbé fejlett tagok strukturális átalakításokat visznek véghez, amelynek célja, az ún. „mainstream”-hez való felzárkózás. Magyarország és más kelet-közép-európai csatlakozó állam tekintetében – a már említett tényezők miatt – úgy vélem – ez a dimenzió is megállja a helyét. A következő dimenziót, az Európához való csatlakozást, az EU keleti bővítése tekintetében tárgyalják; és azzal jellemzik, hogy a folyamat során a közép-kelet-európai új csatlakozók a nyugat-európai állammodell megoldásait veszik át, és közigazgatási vonatkozásban is, a „bonyolult és nagy követelményeket támasztó európai szakpolitika-alkotási környezethez alkalmazkodnak”. (Harmsen – Wilson, 2000, Ágh, 1999) Ennek a dimenzióknak a relevanciája, egyértelmű esetünkben is.

Ha az Európai Közigazgatási Tér és az európai nemzeti adminisztrációk együttműködésének, továbbá a többszintű kormányzásnak a közszolgálatra vonatkoztatható mintái kapcsán az Európai Unió, illetve az Európai Közösségek intézményrendszere által képviselt példát tekintjük, azt találjuk, hogy maga az európai intézményrendszer is számos mintából táplálkozik. Ebben az összefüggésben az Európai Bizottságot szokás példaként említeni. Számos közigazgatási modernizációs lépés kapcsán ennek a közösségi intézménynek a példája kerül említésre. Ezzel összefüggésben azonban el lehet mondani, hogy az Európai Bizottság közszolgálat ma is hagyományosan, a francia- és a német hagyományok alapján épül fel, s csak az utóbbi évek reformjai – elsősorban a Kinnock-reformnak nevezett nagyszabású modernizációs lépések – kezdtek más típusú elemeket is becsempészni a Bizottság hagyományos bürokratikus struktúrájába – több-kevesebb eredménnyel. Ilyen változtatást kezdeményeztek még az angolszász ihletésű közmenedzsment, vagy a holland ihletésű hálózatépítési és konzultációs filozófiák jegyében (Engel, 2003, European Commission, 2002, Lőrincz, 2005/2).

## 2.4. Európai közigazgatási alapelvek

Az Európai Közösség Alapító Szerződésében (EKSz) foglalt ún. “lojalítás klauzula”<sup>91</sup> kötelezi a tagállamokat szerződéses kötelezettségeik teljesítésére. Az Európai Közösségek és az Európai Unió alapszerződesei, valamint az európai közösségi másodlagos jog egyébként nem tartalmaznak rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy milyen közigazgatási és közszolgálati modellt kell megvalósítani a tagállamokban. A jogalkotási és a végrehajtási hatáskörök megosztásának kérdései, a szervezeti struktúrák kialakításának megoldásai, így a közigazgatás és a közszolgálat felépítésének és méretének meghatározása is a tagállamok kompetenciájába tartozik. A közösségi jog végrehajtása azonban a tagállamok feladata. Így a tagállamként való működés alapfeltétele, hogy a nemzeti közigazgatás és közszolgálat oly módon működjön, amely képessé teszi arra, hogy hatékonyan hajtsa végre a közösségi jogot.

Ez az a tényező, amely elsősorban előidézte, hogy az európai integráció folyamatának elmúlt évtizedeiben a tagállamok kormányzati rendszereiben, s közigazgatási struktúráiban is egyfajta intézményi harmonizációnak lehettünk tanúi. Jóllehet, az Európai Közösségek joganyaga nem tartalmaz rendelkezéseket a tagállamok közigazgatási rendszerének felépítésére vonatkozóan, de a közösségi vívmányokat, az *acquis communautaire*-t a tagállamoknak integrálniuk kell saját jog- és intézményrendszerükbe, amely feltétele annak, hogy eleget tudjanak tenni a közösségi joganyag és -politikák saját belső viszonyaik közötti teljesítésének. (Czuczai, 2001, Ficzer, 2001, Horváth M., 2005, Jenei, 2008, Józsa, 2003, Hesse, 1998, Linder, 2003, Lőrincz, 1998, Nunberg, 2000, Torma, 2002/1, Ziller, 1998, CCNM/SIGMA/PUMA, 1999, et al.)

A közösségi jog alkalmazásának feltétele az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási rendszereinek együttműködése a többszintű kormányzás keretében, továbbá, az együttműködés az egyes tagállamok közigazgatási rendszerei és a közigazgatás szervezetrendszerét működtető közszolgálatok között. Ez az együttműködés, amely hozzájárult ahhoz, hogy Európán belül kialakuljon egyfajta közös közigazgatási és egyben közszolgálati kultúra. Amellett, hogy az Európai Unió

---

<sup>91</sup> EKSz 10. cikk: “A tagállamok minden megfelelő általános és egyedi intézkedést meghoznak annak érdekében, hogy biztosítsák azon kötelezettségek teljesítését, amelyek a jelen szerződésből fakadnak, vagy amelyeket közösségi intézmények tevékenységei eredményeznek...”

tagállamainak nemzeti közigazgatásai és közszolgálati más és más struktúrákat követve építkeznek és szerveződnek, a közös közigazgatási kultúra azokon az elveken nyugszik, amelyeket a tagállamokban egyrészt a közigazgatás és közszolgálat szervezése és vezetése tekintetében, másrészt, az állampolgárok és a közigazgatás viszonylatában követnek. Ezek az európai közigazgatási alapelvek, amelyek építőkövei a modern jogállami feltételeknek megfelelően működő közigazgatási rendszereknek. (Czuczai, 2001, Hesse, 1998, Józsa, 2003, Lőrincz, 1998, CCNM/SIGMA/PUMA, 99, et al.) Az európai közigazgatási alapelvek a tagállamok kormányzati rendszerével, közigazgatási struktúráival, szakigazgatási szerveivel, közigazgatási személyi állományával szemben általános szinten bizonyos követelményeket fogalmazznak meg. Ezek a követelmények határozzák meg az Európai Unió tagállamaiban azokat a szervezeti és működési elveket, amelyek az Európai Unión belül a közösségi jogrendszer érvényesülésének egyik fontos intézményi garanciáját jelentik. (Balázs, 2000, Hesse, 1998, Józsa, 2003, Lőrincz, 2000, Speer, 2001, Ziller, 1998, et al.) Az európai közigazgatási alapelvek közül néhány, a teljesség igénye nélkül: a közigazgatás megbízhatósága; eredményessége, hatékonysága, kiszámíthatósága és stabilitása, hozzáértő, szakképzett, professzionális közszolgálat, demokratizmus és pártatlanság, nyilvánosság és átláthatóság. Az általános alapelvek csoportosítva: a közigazgatás felelőssége és kiszámíthatósága, amely a jogbiztonságban kristályosodik ki; nyitottság és átláthatóság; felelősségre vonhatóság; hatékonyság és hatásosság. Ezek az európai közigazgatási alapelvek áthatják a tagországok közigazgatási rendszerének egészét, s a közigazgatásra, közszolgálatra vonatkozó legalapvetőbb rendelkezések a nemzeti alkotmányokban, törvényekben, vagy egyéb jogszabályok formájában kerülnek deklarálásra. A tagállamokban a közigazgatás személyi állományának e jogi erőre emelkedett elvek figyelembe vételével kell ellátnia feladatát, amelyeknek betartását nemzeti szinten – a hatalommegosztás elvének tiszteletben tartásával – független ellenőrző testületek kontrollálják és kényszerítik ki.

Az Európai Közösségek jogának részeként, az Európai Közösségek Bírósága esetjogában kimunkált jónéhány jogi erővel bíró közigazgatási jogi alapelveket, amely zsinórmértékül szolgál az EU-tagállamok közigazgatásai és közszolgálati számára.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Egyes felfogások szerint az Európai Közösségek Bíróságának esetjoga az Európai Közösségek joganyagának elsődleges jogába tartozik. Mások külön, az „egyéb jogforrások” alkotórészeként kezelik ezt az önálló, tetemes joganyagot. Mindazonáltal – többek között –, mivel a Bíróság precedensjoga

Eszerint a tagállamoknak a közösségi jog alkalmazása során a következő alapelveket kell figyelembe venniük: törvényes közigazgatás; arányosság; jobbiztonság; kiszámíthatóság; diszkrimináció-tilalom; a felek kölcsönös meghallgatása a közigazgatási eljárásban a döntéshozatali folyamat során; átmeneti tehermentesítés; tisztességes feltételek biztosítása az ügyfelek számára a közigazgatási bírósághoz fordulás tekintetében; a közigazgatás nem szerződéses alapon nyugvó felelőssége. Az Európai Bíróságnak a felekre nézve kötelező esetjoga egyre meghatározóbb befolyásoló tényező az integrációs folyamatban. A közszolgálatok esetében jelentősége annál is inkább kiemelkedő, mivel az Európai Közösségek jogszabályai nem rendelkeznek a közszolgálat vonatkozásában. Viszont az EK Bíróság döntései – kötelező jellegükénél fogva – precedensjogot teremtenek e területen. Ebből fakadóan, a tagállamok jog- és közigazgatási rendszerei állandó közelítési kényszernek vannak kitéve, amely elengedhetetlen az EK-jogból adódó kötelezettségek teljesítéséhez.

## **2.5. Demokratikus jogállami követelmények – európai közigazgatási alapelvek**

A jogállamiság követelményeinek megvalósulása a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozásban két összefüggésben ragadható meg. Ezek első összefüggésben a köztisztviselővel szemben támasztott követelményekben, illetve a társadalom felé irányuló kötelezettségekben, másik összefüggésben pedig a köztisztviselőt a szolgálati jogviszonyából adódóan, a közjogi jogviszony másik alanya, az állam részéről biztosítandó jogosultságok tekintetében nyilvánulnak meg.

Első összefüggésben azok a követelmények fogalmazódnak meg, amelyek a közigazgatás személyi állományát kötelezik, mindenekelőtt a „jogalkalmazás törvényessége“ jogállami alapelv értelmében. Ezek az alapelvek jelen vannak minden demokratikus jogállam közigazgatásában, így az Európai Unió tagországaiban is; az Európai Közigazgatási Tér megvalósulásának feltételrendszeréhez kapcsolódóan, mércéül szolgálnak a tagállami közszolgálatok működéséhez. (Balázs, 2000/1, és

---

kötelező erővel bír, és akár az alapítószerződéseket is felülírhatja – amelyre példákat találhatunk a közszolgálatokra vonatkozó rendelkezések körén belül is – úgy gondolom, az elsődleges joganyag részeként való kezelése indokolt.

2000/2, Józsa, 2003, Lőrincz, 2000, Linder, 2004, Torma, 2002/1, Verebélyi, 2001, Ziller, 1998)

A jogállam fogalma a közszoigálat vonatkozásában magában foglalja a megbízhatóságot és kiszámíthatóságot. Feltételezi a törvények szellemében történő közigazgatást. Ebben a tekintetben alapvetően azt jelenti a jogállam, hogy a közigazgatás feladatait a törvények rendelkezései szerint látja el. A hatóságok döntéseiket pártatlanul, az általános szabályoknak és elveknek megfelelően hozzák meg és hajtják végre. A hangsúly a jogalkalmazás semlegességén és általánosságán van – ez magában foglalja diszkrimináció-mentesség elvét is. A közigazgatási döntéseknek a hatályos törvényeknek és más jogszabályoknak megfelelően, a bíróságok jogértelmezési tevékenysége és gyakorlata szellemében kell megszületniük. A jogállam ellentmond az önkényes hatalomgyakorlásnak, a protekciónak és más deviáns jelenségeknek. A jogállam a független bíróságok által kikényszerített jogszabályi hierarchián alapszik, valamint azon az elven, hogy közigazgatási hatóság – a hatalommegosztás elvének értelmében – nem rendelkezhet olyan hatalommal, amely ellentmond a törvény által megszabott keretek között megalkotott, formába öntött és kihirdetett jogszabályoknak.<sup>93</sup> (Hesse, 1998, Jenei, 2008, Józsa, 2003, CCNM/SIGMA/PUMA, 99, et al.)

A jogállam fogalmához kapcsolódik a törvényes hatáskör fogalma. A hatóságok csak olyan ügyekben hozhatnak döntést, amelyekben jogszabályi felhatalmazásuk alapján döntési jogosultságuk van, és e döntési jogosultságokat gyakorolniuk is kell; a közigazgatási szerv nem tagadhatja meg az eljárást a hatáskörébe és illetékességébe tartozó ügyben. A hatáskörök jogszabály általi telepítése és a hatáskörnek megfelelő szervezeti működés a jogállamiság fontos követelménye, hiszen a jogszabályokba foglalt kötelezettségek teljesítését valósítja meg. Amennyiben közigazgatási szerv hatáskör hiányában jár el adott ügyben, bíróság állapíthatja meg a hatáskör hiányát.

A közigazgatás megbízhatósága és kiszámíthatósága nem áll feltétlenül ellentétben a közigazgatás mérlegelési jogkörével. A mérlegelés és az önkényesség más-más fogalmak. A mérlegelésen alapuló döntések azokra az ügyekre utalnak, ahol legális keretek között bizonyos fokú választási szabadság van fenntartva a döntéshozónak. A

---

<sup>93</sup> A jogelv francia eredetű.

mérlegelésen alapuló nem jogellenességet jelent. A mérlegelésen alapuló döntések azokban az esetekben szükségesek, amikor a törvényi szabályozás során nem lehet előre látni minden olyan körülményt, amely egy jövőbeli helyzetben felmerülhet. A bíróságok kidolgozták a közigazgatási, mérlegelés alapján történő döntés jogi doktrínáját, amelyek irányítják és törvényes keretek közé szorítják a mérlegelés gyakorlását. Ezek között az elvek között olyanok találhatók, amelyek arra készítetik a közigazgatást, a köztisztviselőt hogy jóhiszeműen járjon el, ésszerű módon kövesse a köz érdekét, tisztességes eljárásokat folytasson le, vegye figyelembe az egyenlő bánásmód elvét, valamint tegyen eleget az arányosság elvének.

Szintén fontos, törvényi megfogalmazást igénylő elv az arányosság elve.<sup>94</sup> Ez azt jelenti, hogy a törvény által végigkísért közigazgatási aktusnak elejétől a végéig arányban kell állnia az elérendő céllal, s az állampolgárt csak a cél eléréséhez szükséges mértékben szabad elvonnia feladataitól. Az arányosság szoros összefüggésben áll az ésszerűséggel. Azt is jelentheti, hogy törvényellenes, ha szigorúan alkalmazván a törvényt, a törvény által előidézni nem szándékolt eredmény jön létre. Ez hatalommal való visszaélést eredményezhet.

Újabb jogelv, amely a „törvények általi igazgatás“-t erősíti, a tisztességes eljárás elve.<sup>95</sup> Ez a jog pontos és pártatlan alkalmazásának biztosítását jelenti, amely tekintettel van a társadalmi értékekre, úgy a személyiség tiszteletben tartása, mint méltóságának védelme vonatkozásában. Ez az elv a gyakorlatban azt jelenti, hogy senkinek a jogait és érdekét nem korlátozhatják és sérthetik meg anélkül, hogy ne ismertették volna vele a tényeket, a felmerülő kérdéseket, valamint ne hallgatták volna meg megfelelő eljárás keretében. Az érdekelt felek értesítése a közigazgatási szerv intézkedéseiről, szintén hozzátartozik a tisztességes eljáráshoz.

A közszolgálat professzionalizmusa és szakmai integritása a közigazgatás megbízhatóságának és kiszámíthatóságának egyik rendkívül fontos eleme. A közszolgálat szakmai integritása a pártatlanságon és szakmai függetlenségen alapszik. A

---

<sup>94</sup> Az arányosság elve a német jogrendszerből az Európai Közösségek Bírósága esetjogán keresztül került be egyes európai közigazgatási jogokba.

<sup>95</sup> A jogelv jól ismert és előszeretettel alkalmazott az Európai Közösségek jogában is.

pártatlanság a részrehajlás teljes hiányát jelenti. A pártatlanság értékének kiemelését szolgálja, hogy jogszabályi rendelkezésnek kell tiltania a köztisztviselő számára az olyan ügyekben történő döntésekben való részvételt, amelyekben személyes, vagy egyéb módon érdekeltisége van.

A szakmai függetlenség elvesztése azt jelenti, hogy a köztisztviselő nem rendelkezik önálló ítélkezési és cselekvési képességgel, s az ügyet érdemében képtelen saját helyén értékelni. A vesztegetés, fenyegetés, ellenőrizetlen politikai ambíciók, gátlástalan előmeneteli vágy olyan tényezők, amelyek gyakran a függetlenség elvesztéséhez vezetnek. Az a közszolgálati rendszer, amelyben például a toborzás és az előmenetel túlnyomórészt politikai pártfogáson, vagy uram-bátyám nexusokon alapul, sokkal valószínűbb, hogy elveszíti szakmai integritását, mint az érdemeken alapuló. Kevésbé sebezhető a korrupció által az a közszolgálat, ahol a köztisztviselők vonatkozásában meghatározottak az előmeneteli szabályok, világosan körülírtak a jogok és kötelezettségek, a fair és arányos illetménybesorolás jól leszabályozott és mindenki számára megismerhető. Jogon túli vetülete a jelenségnek, hogy a magatartási szabályok lefektetése – esetlegesen etikai kódex tartalmának formájában – szintén pozitívan járulhat hozzá a hasonló rendellenességek megelőzéséhez, illetve kiküszöböléséhez. Természetesen, a közszolgálat függetlensége nem jelent jogosultságot a teljes mértékben szabad ítélkezésre, vagy véleményalakításra. Szem előtt kell tartani a szakmai standardokat és meg kell felelni a jogszabályi előírásoknak. Meg kell találni az egyensúlyt a szakmai függetlenség és a törvényes formában kinevezett kormány iránti lojalitás között.

A jogállamiság másik követelménye a nyitottság és átláthatóság, a transzparencia. A nyitottság azt jelenti, hogy lehetőség nyílik a közigazgatás kívülről történő átvilágítására, míg a transzparencia a közvetlen átláthatóságot; a felügyeletet, ellenőrzést takarja. A két fogalom egyik oldalról lehetővé teszi, hogy a közigazgatási szerv tevékenysége által érintett fél tudhassa miért, milyen alapon jártak el vele szemben, másrészt a felügyeleti szervek számára egyszerűbbé válik az ellenőrzés. Tehát a nyitottság és a transzparencia szintén elengedhetetlen elemei a jogállamnak, a jog előtti egyenlőségnek és a felelősségre vonhatóságnak. A közigazgatás nyitottsága és transzparenciája védi a közérdeket, csökkenti a közigazgatás által elkövethető törvénysértések számát és a korrupciót. Fontos az egyéni jogok szempontjából is, mivel

átláthatóvá válik a közigazgatási döntési folyamat, valamint a döntések okai, indokai, így az érdekelt felek jogorvoslatért folyamodását megkönnyíti. (Hesse, 1998, Jenei, 2008, Józsa, 2003, CCNM/SIGMA/PUMA, 99 et al.)

A jogállamiság igen fontos további eleme a közigazgatásban és a közszolgálatban a felelősség, felelősségre vonhatóság. Ez azt jelenti, hogy a köztisztviselő, vagy közigazgatási szerv köteles számot adni döntéseiről és megindokolni azokat. Bármely szerv kérdőre vonható más közigazgatási, törvényhozó, vagy bírói szerv által. A felelősségre vonhatóság jelenti továbbá azt is, hogy egy közigazgatási szerv sem kaphat felmentést az ellenőrzés, felülvizsgálat alól. Az ellenőrzést a legkülönbözőbb szervek végezhetik, pl.: bíróságok, ügyészség, ombudsman, belső- és külső auditálás, parlamenti bizottságok, a média, stb. A felelősségre vonhatóság eszköz arra, hogy meggyőződhessünk, olyan jogállami elvek, mint a nyitottság, transzparencia, pártatlanság, a jog előtti egyenlőség tiszteletben tartatnak-e. A felelősségre vonhatóság biztosítja olyan közszolgálati, közigazgatási értékek megvalósulását, mint a hatékonyság, hatásosság, megbízhatóság és kiszámíthatóság. Éppúgy védi az egyéni jogokat, mint a közérdeket, a jogbiztonságot és a közigazgatás legitimitását. Napjainkban nincs még egy olyan társadalmi intézmény, amely ilyen sok irányból érkező, sokrétű felügyelet és ellenőrzés alatt áll, mint a közigazgatás. Ez a tény is kiemeli azt a különleges helyzetet, amelyben a demokratikus jogállamban a közszolgálat ellátja feladatát. (Hesse, 1998, Jenei, 2008, Józsa, 2003, CCNM/SIGMA/PUMA, 99 et al.)

## **2.6. A közszolgálat európaizációjához kapcsolódó speciális kérdések**

Magyarországon a közszolgálat rendszerváltás utáni átalakítása időben párhuzamosan folyt az európaizációs folyamatok kezdeti szakaszaival (Ágh, 2007, Hajnal, 2007, Lippert-Umbach, 2005) A rendszerváltás utáni években újraformálódott professzionális közszolgálat tekintetében egyrészt az elkülönült szabályozás biztosította azokat a demokratikus jogállamhoz kötődő kívánalmakat, amelyeket az Európai Unió ebben a tekintetben a csatlakozás feltételéül támasztott. A jogállami kereteken túli további követelmények a személyi állomány kapacitására vonatkozóan jelentkeztek. Ehelyütt szükséges szót ejteni arról a – nem csupán speciálisan Magyarországot érintő – sajátos,

kettős elvárást támasztó, és ennek következtében ellentmondásos, s nehézségek árán kezelhető, s a későbbiekben számos anomáliát indukáló helyzetről, amellyel a 90'-es évek végén közigazgatásunk és közszolgálatunk az EU-csatlakozás folyamatában szemben találta magát. Eszerint, az EU által megbízott OECD SIGMA program keretében egyszerre kellett volna megfelelnünk a klasszikus és közös európai közigazgatási és közszolgálati értékrendnek, miközben a New Public Management módszereinek alkalmazása is elvárt volt tőlünk. E kettősség, mint annak különböző vonatkozásait a dolgozatban több alkalommal érintem, a későbbiekben számos anomáliát, némi tudatzavart, ezáltal káros hatásokat idézett elő a közszolgálat működési elveinek megfogalmazásánál, a személyzeti politika irányainak kijelölésénél, s annak megvalósítása során.<sup>96</sup>

Az Európai Tanács 1993-as koppenhágai csúcstalálkozóján határozta meg és fogadta el azokat a követelményeket, amelyeket a – 2004-ben belépett – 10 új tagországnak (s a 2007 óta 2 újabb tagnak) a csatlakozás feltételeként teljesítenie kellett. A koppenhágai kritériumok között szerepelt, hogy a csatlakozó államoknak képessé kell válniuk a tagságból eredő kötelezettségek végrehajtására, amely a közösségi vívmányok, az *acquis communautaire* adaptálását és alkalmazását, továbbá a gazdasági és monetáris unió céljainak, mint intézményi, jogi kritériumoknak a teljesítését jelentette, jelenti.<sup>97</sup>

Az Unió által támasztott követelmények a közigazgatás személyi állományának oldaláról azt is magukban foglalták, hogy a csatlakozás időpontjában készen kellett állni arra, hogy teljesíteni tudjuk a koppenhágai kritériumokban meghatározott tárgyi (infrastrukturális intézményi), valamint személyi (humánerőforrásbeli) feltételeket annak érdekében, hogy a közösségi elvárásoknak eleget téve, alkalmazni tudjuk az *acquis communautaire*-t. A közszolgálattal kapcsolatos uniós elvárások tekintetében a következőkről kell említést tenni: Az *acquis communautaire* alkalmazása magában foglalja az Európai Közösségek jogának tagállami alkalmazását is. Ez a joganyag állandóan változik, csatlakozásunk időpontjában mintegy 80.000 oldalnyit kitevő mennyisége az új tagállamok közigazgatásai számára óriási kihívást jelent(ett). (Balázs,

<sup>96</sup> Konkrét például szolgálhatnak erre az NPM által indukált hatékonysági követelmények teljesülésének „időt és pénzt nem kímélő”, némely esetekben irracionális, és az eredeti célokkal ellentétben álló megvalósítási módjai.

<sup>97</sup> Az intézményfejlesztési feladatokat az 1995-ös madridi, majd 1998-as cardiffi csúcstalálkozók során pontosították.

2001, Thomas, 2005) E feladatok a tagállamokban azt jelentik, hogy a köztisztviselőknek a maguk szakterületén – hazánk esetében a csatlakozáshoz kapcsolódóan – meg kell(ett) ismerkedniük azzal a joganyaggal, amelyet munkájuk során alkalmazniuk kell – a lojalitás klauzulából levezethetően – a különböző elsődleges és másodlagos EK jogszabályok közvetlen hatálya és alkalmazhatósága, valamint elsődlegessége és elsőbbsége révén.<sup>98</sup> A közigazgatás személyi állományának csatlakozásunk időpontjára fel kellett készülnie arra, hogy integrálódásra legyen képes az Európai Unió jogalkotási szervezeti mechanizmusrendszerébe. Képessé kellett válnia arra, hogy a közös politikákat, közösségi politikákat, a megvalósításukat célzó programokat, cselekvési terveket, munkaprogramokat, kezdeményezéseket és intézkedéseket megismerjék, végrehajtásukra felkészüljenek.<sup>99</sup> Fontos feladatként jelentkezett azon speciális szakismeretekkel rendelkező réteg állandó képzése, továbbképzése, amely már megismerkedett a közösségi pénzalapok rendszerével, mechanizmusaival (strukturális alapok, kohéziós alap, közös mezőgazdasági politikához kapcsolódó pénzalapok). E személyi kör bővítése is jelentőséggel bír – a különböző közigazgatási szinteket beleértve – mert ez is hozzájárul ahhoz, hogy az európai integráció hozadéka legyen a fejlesztési támogatások minél magasabb szintű és szélesebb körű kiaknázása.<sup>100</sup>

- . -

Mint korábban már érintettem, egyes szerzők szerint (Goetz, 2000, Radaelli, 2000, et al.) az Európai Unió közigazgatási struktúráinak inkább csak áttételes, mint közvetlen hatása van a tagállami közigazgatások struktúrájára és működésére; amely a közszolgálat tekintetében egy szűkebb rétegre szorítkozik. Azokra a köztisztviselőkre, akik a nemzeti közszolgálatok részéről konkrétan az európai együttműködés különböző formáiban vesznek részt. A következő néhány sorban ezekben az együttműködési formákban való részvételről szólok a személyi állomány szemszögéből.

<sup>98</sup> Jelentőséggel bír ez a feladat többek között azért is, mert az Európai Bíróság joggyakorlatában keményen fellép a tagállamok által elkövetett közösségi jogsértések esetén.

<sup>99</sup> Napjainkban az új kihívások kapcsán a 2011. első felében esedékes soros magyar elnökség lebonyolítását, és az ehhez kapcsolódó kapacitásépítést kell megemlíteni.

<sup>100</sup> A témáról lásd részletesen: Perger, 2008

Való igaz, ha a magyar közszolgálatban zajló folyamatokat tekintjük, csak bizonyos szinteken és területeken érzékelhető a mindennapokban, hogy a rendszerváltás után kialakított személyzeti politikára jelentős befolyást gyakorolna az európai integráció; a hatások inkább csak egy szűkebb mezsgyére szorítkoznak, arra a kategóriára, amely közvetlen munkakapcsolatban áll az EU-, illetve az EK intézményeivel, illetve, részt vesz az EU-s programokban, (Czuczai, 2001, Horváth, 2005, Siedentopf – Hausschild, 2003) a különböző együttműködési formákban, illetve, a közeljövőben, a 2011-es elnökségre való felkészülésben.<sup>101</sup> A 2004-es csatlakozás időpontjára a magyar közszolgálatnak azonban készen kellett állnia arra, hogy kontingenst küldjön az Európai Unió intézményeibe; elsősorban az Európai Bizottságba. A Bizottság munkájába, igazgatási tevékenységébe intézményesen beépülnek a tagállamok közigazgatási szervezeti rendszerének képviselői. A Bizottság döntési, igazgatási struktúrájából kiindulva, négy szinten határozható meg az az igény, ahol a magyar közigazgatási szakembereknek képviselniük kell a magyar érdekeket: i) a Bizottság által kibocsátott jogszabályok előkészítésénél mintegy 1000 olyan folyamatosan ülésező testület - munkacsoport (*working group*) és különleges bizottság (*special committee*) működik, ahol a tagállami köztisztviselők a jogszabálykezdeményezés igényének felmerülésétől a Miniszterek Tanácsa elé kerülő határozattervezet előterjesztéséig képviselik a tagállami érdekeket. (Czuczai, 2001, Horváth, 2005) ii) Körülbelül 250-re tehető azon munkabizottságok száma, amelyek feladata a Tanács által meghozott döntésekhez kapcsolódó végrehajtási jogszabályok előkészítéséhez kapcsolódik. Az ilyen végrehajtási jogszabályok megalkotásánál szintén tagállami köztisztviselőkből álló munkabizottságok segítik az Európai Bizottságot. iii) Az Európai Unió Tanácsa az általa, illetve a Tanács és az Európai Parlament által a Bizottságra átruházott normatív jogszabályalkotó feladatok végrehajtását ellenőrzi. Ezt az ellenőrző tevékenységet a Tanács szintén a tagállamok képviselőiből álló bizottságokon keresztül végzi, a komitológia keretében.<sup>102</sup> A munka volumenére jellemző, hogy egyes években a Bizottság által kibocsátott végrehajtási intézkedések száma meghaladta a 4000-et, és ma mintegy 600 bizottság működik a komitológia területén. iv) Az ezret is meghaladja azon – szintén a tagállamok képviselőiből álló – bizottságok száma, amelyek a Bizottság részéről a közösségi intézkedések végrehajtását ellenőrzik a tagállamokban

<sup>101</sup> Azonban e réteg jelentőségében és számában is növekvő tendenciát mutat.

<sup>102</sup> A komitológiát érintően háromfajta bizottság végzi tevékenységét; tanácsadó bizottság, menedzserbizottság, és szabályozó bizottság. (Horváth, 2005)

(*monitoring*). (Czuczai, 2001, Horváth, 2005) A tagállamok köztisztviselői, szakemberei – szakértői testületei, igazgatási apparátusai – segítik és készítik elő a határozathozatalt az Unió fő döntéshozó szervében, az Európai Unió Tanácsában. Ezek a testületek az Állandó Képviselők Bizottsága (*COREPER II*, illetve *COREPER I*, stb.)<sup>103</sup> (Czuczai, 2001, Horváth, 2005, Linder, 2003, Torma, 2002/2)

Nem hanyagolható el az az összefüggés sem, amely a tagállamok közszolgálati közötti együttműködés területén meghatározó az Unióban. Ez az együttműködés történhet hivatalos úton, illetve informális egyeztetések formájában; ez utóbbi lehet általános, a tagországok egészét érintő, esetlegesen csak egyes tagállamok között létrejövő – amely eszköze lehet a későbbi érdekegyeztetéseknek, tagállami lobbizásnak is.<sup>104</sup> (Demmke et al., 2001) A közigazgatási rendszerek együttműködésének kérdésköre a Közösségek intézményeit is foglalkoztatja, és változó elképzeléseiket megszülető dokumentumokban is deklarálják arról, hogy vajon a tagállami közigazgatási rendszerek megerősített formában történő együttműködése vezetne-e el a belső piac programjának megvalósításához és kivitelezéséhez,<sup>105</sup> vagy a strukturális politikákból átvett “partnerség” kifejezés által fémjelzett növekvő, és a “hálózatok” rugalmasabb és komplexebb formáira építő informális együttműködés vezethetne-e el az Európai Közigazgatási Tér megvalósulásához.<sup>106</sup>

Bossaert és Demmke az említett – az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió intézményeivel munkakapcsolatban álló – köztisztviselői kategóriák mellett, az európaizáció hatását a tág értelemben vett közszolgálat kapcsán hangsúlyozzák. (Bossaert-Demmke, 2003, Demmke, 2003) Az európai integráció évtizedei során jónéhány olyan európai közösségi jogszabály született – az elsődleges jog, az Európai Közösségek Bírósága esetjoga, valamint a másodlagos jog területén is (elsősorban tanácsi irányelvek formájában) – amelyek számos területen kötelezik a tagállamokat

<sup>103</sup> Comité des Représentants Permanents.

<sup>104</sup> Ide sorolhatóak az Európai Közigazgatási Együttműködés fórumai, amelyek munkája jelentős mértékben hozzájárul az EU-tagállamok között a közigazgatási konvergencia-hatások terjedéséhez. Az EUPAN HR munkacsoportjának napirendjein nyomon követhetőek azok a témák, amelyek ma általánosan foglalkoztatják a közszolgálati gondolkodást és jelen vannak a diskurzusban.

<sup>105</sup> Az Európai Bizottság közleménye a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez a közigazgatások együttműködésének fejlődéséről a belső piacot érintő közösségi jogi szabályozás alkalmazására és átvételére vonatkozóan. COM (94) 29, 1994. február 16.

<sup>106</sup> Az Európai Bizottság Fehérkönyve az Európai Kormányzásról COM (2001) 428, 2001. 07. 25.

bizonyos közszerológálati kategóriák tekintetében saját nemzeti szabályozásuk felülírására. A közszerológálati alkalmazás vonatkozásában hatállyal bíró jogszabályok a következő főbb területeket érintik: egyenlőség; egyenlő elbánás; más tagállam állampolgárainak közszerológálati alkalmazása (lásd erről később részletesebben); munkafeltételek; munkaidő; közbeszerzések. (Demmke, 2004)

### *A fejezet összefoglalása*

A fejezetben leírtakat összegezve, a közigazgatás személyi állománya tekintetében a rendszerváltás után kialakultak azok a demokratikus jogállami működéshez elengedhetetlen feltételek, amelyek biztosítják, hogy a közigazgatás személyi állománya a modern követelményeknek megfelelően láthassa el feladatát az állampolgárok szolgálatában. Az új szabályozás egyben teljesítette azokat a követelményeket, amelyek az európai uniós tagként való működéshez szükségesek. A folyamatok, amelyek a rendszerváltás óta folyamatos – kisebb-nagyobb mértékű és irányú – külső befolyást gyakorolnak a közszerológálati személyzeti politikára, a globális és az európai szintű konvergencia, az európaizációs kényszerek. A közszerológálati konvergencia mértékét, annak európai avagy globális szintű hatását azonban nehéz kimutatni. Az Európai Közösségek joganyaga ugyan standardokat fogalmaz meg a közszerológálat vonatkozásában és az Európai Unió tagállamai számára kötelező európai közigazgatási alapelvek közös alkalmazása hozzájárul egyfajta közelítéshez, amely egyes nézetek szerint, egy közös, Európai Közigazgatási Tér létrejöttéhez járul hozzá. Azonban ezek az alapelvek jellegükönél fogva minden demokratikus berendezkedésű jogállam közigazgatásának, illetve közszerológálati működésének alapkövei kell, hogy legyenek. Önmagában tehát ezek a feltételek – amelyeket a magyar közszerológálat a rendszerváltás utáni átalakulás folyamatában már teljesített – nem igazolják, hogy a konvergencia az Európai Közösségen belüli folyamatoknak tudható be. Ennek mond ellent az a tény is – amelyre a köztisztviselői rendszer egyes alrendszerének tárgyalásánál még visszatérek –, hogy az elmúlt évtized közszerológálati reformkísérletei és személyzetpolitikai irányváltásai keretében bevezetett új emberi erőforrás gazdálkodási minták épp, hogy nem európai gyökerűek. Másik oldalról az a tény, hogy az Európai Közösségeknek nem tartozik hatáskörébe a közszerológálatok jogi szabályozása, nem jelenti egyben azt, hogy az európai integráció ne lenne hatással a nemzeti közszerológálatokra. A nemzeti közszerológálatokat meghatározott vonatkozásokban, mint láthattuk, az európai integrációs

folyamat – bizonyos területeket és meghatározott köztisztviselői kategóriákat érintően – befolyásolja.

### 3. Személyzeti politikai hatáskörök telepítésének kérdései

Következőkben egy olyan összefüggést érintek, amely a közigazgatási reformkísérletek közepette a személyzetpolitikai döntések kapcsán, nemzetközi téren is érdeklődésre tart számot; foglalkoztatja úgy az elméleti, mint a gyakorlati szakembereket. Ez a közigazgatás emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörei megosztásának kérdése.<sup>107</sup> (Demmke, et al., 2006, Linder, 2006) Minthogy a közigazgatás személyi állományát érintő modernizációs törekvések mozgatórugója elsősorban a költségvetési megszorítások kényszere, a hatékonyság követelménye előtérbe állításának kívánalma, épp ebben az összefüggésben merül fel szinte kivétel nélkül minden országban, hogy hogyan, milyen módon, milyen arányban és milyen szintekre optimális központosítani, illetve decentralizálni a közigazgatás személyi állományát érintő személyzetpolitikai, s azon belül az emberi erőforrás gazdálkodási hatásköröket. A problémának szentelt figyelem Magyarországon sem marad el. A – talán legjelentősebbnek nevezhető és nagyléptékben, a tág értelemben vett közszolgálatban gondolkodó – centralizációs kísérlet a 2002-2006. évek közöttre tehető. Az egységes közszolgálati törvény kimunkálásának kormányzati szándékát 2003-ban egy, a szabályozás kidolgozásáért felelős kormánybiztos kinevezésével is megerősítették. A nagy nyilvánosságot kapott elképzelések szerint, a kidolgozandó jogszabály általános része a különböző közszolgálati kategóriákra vonatkozó egységes keretrendelkezéseket tartalmazta volna, míg a különös rész szabályozta volna a köztisztviselők, a közalkalmazottak, a fegyveres szervek és testületek állománya speciális jogviszonyait.<sup>108</sup> A törvényelőkészítési munkálatok azonban – épp a jogviszonyok tartalmának jelentős eltérései, valamint, részben a szakma ellenállása miatt – nem jártak sikerrel, és a kérdés lekerült a napirendről. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény megszületése óta a központi közigazgatásban a jogszabályi keretek megléte mellett, a minisztériumok jelentős

---

<sup>107</sup> Ugyan nem állíthatjuk, hogy a közigazgatás korszerűsítése során e kérdéskör áll a figyelem középpontjában, mert egyéb modernizációs irányzatok, mint például az elektronikus kormányzás, az elszámoltathatóság növelése, az ügyfél-központú közigazgatás megteremtése, a jó kormányzás (*good governance*), minőségmenedzsment – és még sorolhatnánk a különböző irányzatokat és területeket –, sokhelyütt inkább előtérbe kerülnek.

<sup>108</sup> A bírák, ügyészek nem tartoztak volna hatálya alá.

személyzetpolitikai, emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörrel rendelkeztek. A 2006-os évtől azonban ebben a tekintetben jelentős változásokat kívántak bevezetni, amelyek következtében a minisztériumok humánpolitikai, humánerőforrás gazdálkodási egységei megszüntetésre kerültek volna, s egy központi rendszerbe integrálták volna azokat. A centralizációs törekvések azonban csak differenciáltan érvényesültek volna. A hatályt tekintve elsősorban a központi közigazgatásban, az érintett jogintézményeket tekintve pedig a kiválasztásban, az új típusú teljesítményértékelési rendszerre vonatkozóan, illetve az ahhoz kötött jutalmazásban. A centralizációs terv azonban, amely szándéka szerint jelentős hatáskörelvonást valósított volna meg a minisztériumok vonatkozásában, ellenállásuk következtében nem valósult meg.

Nem haszon nélkül való tehát körülnézni a világban, hogy vázlatos képet alkothassunk arról, milyen megoldások is léteznek, s összevethessük a példákat a magyar gyakorlattal.

Ha a közigazgatás személyi állományának foglalkoztatási viszonyait érintő hatáskörök centralizációjáról, illetve decentralizációjáról szólunk, ezt több értelemben is tehetjük. i) Első megközelítésben a vizsgálat tárgyát az képezheti, hogy jogszabályok határozzák-e meg a közszolgálati személyzeti politika alakításának és az emberi erőforrásokkal való gazdálkodási hatáskörök telepítésének szintjeit, illetve, a jogszabályok szabad kezet adnak-e ebben a tekintetben, és ha igen, mennyiben. ii) Második megközelítésben azt vizsgálhatjuk, hogy létezik-e központi szerv a hatáskörök gyakorlására vagy az ágazatok/szervek vezetőihez telepítették-e ezeket a hatásköröket. Ez a nemzetközi szakirodalmi terminológia szerinti horizontális decentralizáció. (Demmke-Hammerschmid-Meyer, 2006) További megközelítés azt vizsgálja, milyen módon és mértékben oszlanak meg a hatáskörök a szervezeteken belüli szintek tekintetében – ez a vertikális decentralizáció. (Demmke et al., 2006)

A dolgozatban ezeket a megközelítéseket – részben arra hivatkozással, hogy a nemzetközi szakirodalom a kérdéskört átfedésekkel tárgyalja, illetve, a magyar sajátosságok okán – együtt, illetve felváltva alkalmazom; magyar vonatkozásban elsősorban a jogszabály által szabott keretek, a közszolgálati személyzeti politika – humánstratégia és -gazdálkodás alakítására a közelmúltban létrehozott központi

kormányzati szerv<sup>109</sup> és a közigazgatási szervek vezetői közötti hatáskörök megoszlását alapul véve.<sup>110</sup>

Már előzetesen itt megállapítható, hogy a nemzetközi gyakorlat a közigazgatási személyzeti politika hatásköreinek telepítése tekintetében – is – teljesen eltérő irányvonalakat követ. A személyi állományra vonatkozó döntési hatásköröket tekintve minden elemében centralizált, másik oldalról teljes mértékben decentralizált közszolgálati rendszerrel nem találkozhatunk; a közszolgálatok ebben a vonatkozásban is vegyes gyakorlatot folytatnak. A rendszer centralizáltságát illetően az eltérések abból adódnak, hogy mely elemek vannak túlsúlyban, illetve kerülnek túlsúlyba, és milyen mértékben.

A dilemma, mint láttuk, Magyarországon is létezik. De míg tőlünk Nyugatabbra a kérdés ma már az, vajon a centralizáció időszaka végleg lezárult-e, addig nálunk ellenkező előjellel merül fel a kérdés. Míg napjainkban a fejlett országok inkább a hatáskörök, s ezzel párhuzamosan a felelősség/elszámoltathatóság decentralizációjában látják a sikeres működésnek, a hatékonyabb feladatellátás biztosításának a zálogát, Magyarországon az eddig kimaradt centralizációs fázis jelentkezik új megoldásként. Talán épp azért, mert a reformnak titulált változtatások hívei most épp a centralizációban látják a – mindeddig ki nem alakított – egységes közszolgálati személyzeti politika megteremtésének lehetőségét.

### **3.1. Hatáskörök megoszlása a köztisztviselői jogviszony elemei vonatkozásában**

Mint előzőekben érintettem, a magyar köztisztviselői rendszerben a személyzeti hatáskörök tekintetében az utóbbi években jelentős változások kezdődtek el. Mindennek ellenére, a jelenlegi állapotra vonatkoztatva is meg lehet állapítani, hogy a magyar rendszer is példaként szolgál arra a vegyes megoldásra, amely a közigazgatás személyi állományát tekintve a személyzeti politikai és emberi erőforrás gazdálkodáshoz

<sup>109</sup> A Miniszterelnöki Hivatal keretén belül létrehozott illetékes szerv.

<sup>110</sup> Meg kell említeni, hogy a közszolgálati humánerőforrás gazdálkodási hatáskörök telepítésének szintjei a Ktv. elmúlt időszakbeli módosításainak, valamint részben új jogintézmények, rendelkezések fokozatos hatálybalépésének következtében a dolgozat írásának idején folyamatos változásban vannak, s mint a közszolgálati szabályozás más területein, e tekintetben is néhol teljesen új szabályok lépnek/léptek életbe.

kapcsolódó döntéseket megosztva, részben centralizált más tekintetben decentralizált hatáskörökben hozza meg. Annak ellenére, hogy a rendszerváltás után megszületett törvény egyik oldalról tekintve egységes keretben rendezi a köztisztviselői jogviszony elemeit, a magyar köztisztviselői személyzeti rendszerről azt állíthatjuk, hogy a humánerőforrás gazdálkodási hatáskörök oldaláról tekintve – még napjainkban is – megmaradt a széleskörű megosztottság. A Ktv. és a sokrétű és -szintű jogi szabályozás csak meghatározott területek vonatkozásában rendelkezik a központi humánerőforrás gazdálkodásról. A köztisztviselői állomány nagyságrendjét elsősorban az éves költségvetési törvény vonatkozó rendelkezései keretében hozott döntések alapján meghatározott létszámkeret függvényében alakítják – a szervezetek vezetői. A törvény megszabja az általános kereteket a – jobbra a zárt közszolgálati rendszerre jellemző – jogállásra vonatkozóan; illetve más, alacsonyabb szintű jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei rendezik a köztisztviselői jogviszony egyes elemeit. A Ktv. a kormány hatáskörébe utalja a kormányzati személyzeti politika kialakításának feladatkörét. A közelmúltig kormányrendeletek vonatkozó rendelkezései a belügyminiszterhez telepítették e feladatot, jelenleg a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter felelős a közszolgálati személyzeti politika alakításáért. A jogszabályokban nevesített, hosszú távra tervező, egységes elveket megfogalmazó kormányzati személyzeti politika azonban a rendszerváltás óta sem született meg. A köztisztviselői jogviszony különböző elemeit részletező többszintű jogi szabályozás mellett, az időközönként megszülető közigazgatás-korszerűsítési kormányhatározatok jelöltek ki a közigazgatás személyi állományát érintő feladatokat.<sup>111</sup> (Hajnal, 2007, 2009, Kádár, 2006) Központi személyzeti politika nem lévén, a közigazgatási szervek vezetőinek hatáskörébe tartozik az ágazati szintű, illetve a szervek szintjén meghatározandó humánpolitikához és humánerőforrás gazdálkodáshoz kötődő feladat- és hatáskörök nagyrésze. Ily módon, a magyar közigazgatás személyi állománya vonatkozásában a személyzeti/ humánerőforrás gazdálkodási hatáskörök kettőssége a jellemző. A kettősség egyik oldalát a törvény, a jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei által biztosított keretek, másik oldalát a közigazgatási szervek vezetőinek szabad döntési jogosultsága jellemzi.

<sup>111</sup> Pl.: 1100/1996. (X.2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról; 1052/1999. (V.21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről; 1057/2001. (VI.21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről; 1113/2003. (XI.11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról; 1052/2005. (V.23.) Korm. határozat a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól.

Ugyanakkor, míg központi, kormányzati személyzeti politika nem létezik, ez a helyzet a helyi személyzeti politikák tekintetében is; amely tény jelentős mértékben betudható a gyorsan változó, egymást váltogató központi személyzeti politikai elképzeléseknek, irányvonalaknak, a jogszabályok gyakori változásának, s nem utolsósorban, a nem ritka vezetői személycseréknek<sup>112</sup>. Így, a szervek vezetőinek hatáskörébe utalt döntések kapcsán sem követhető nyomon egy olyanfajta konzisztens személyzeti politika, amely hosszú távra képes tervezni a közigazgatás emberi erőforrás gazdálkodása vonatkozásában.<sup>113</sup>

A 3. számú táblázatban a közszolgálati alkalmazás egyes jogintézményeit sorra véve, arról adok áttekintést, hogy Magyarországon a köztisztviselői jogviszony elemeinek vonatkozásában milyen módon oszlanak meg a hatáskörök a különböző szabályozási szintek között. (2010. év eleji állapot szerint.)

### 3. sz. táblázat

*Személyzetpolitikai és emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörök telepítésének megoszlása a magyar köztisztviselői rendszerben<sup>114</sup>*

<i>Emberi erőforrás gazdálkodási elemek</i>	<i>Centralizált</i>	<i>Decentralizált</i>
<i>Toborzás, kiválasztás, kinevezés</i>	Képesítési követelményekről jogszabály dönt (tv., Korm. rend.) Központi előírások a kiválasztásra 2008-tól kezdődően fokozatosan lépnek hatályba jsz-i szinten, és központi szerv létrejöttével	Kiválasztásról központi szerv és munkáltatói jogkör gyakorlója dönt; kinevezés: munkáltatói jogkör gyakorlója

<sup>112</sup> A vezetői karrierutakról empirikus adatok alátámasztásával, részletesen lásd: Gajdusчек, 2007/1.

<sup>113</sup> Ezt a sarkos véleményemet a ROP 3.1.1 komponense keretében folyó, "A közigazgatás személyi állománya" című kutatás során, a minisztériumi humánpolitikáért, humánerőforrás gazdálkodásért felelős vezetőkkel 2006 nyarán folytatott mélyinterjúk erősítették meg. A dolog szomorú iróniája, hogy e szakemberek zöme az interjúk óta – többségük hosszú közszolgálati tapasztalattal – távozott/távozni volt kénytelen a közigazgatásból.

<sup>114</sup> A döntési hatáskörök centralizációjának kérdéseiről a Ktv. által szabályozott jogviszonyelemek tekintetében részletes empirikus adatokat lásd: Linder, 2007.

<i>Előmenetel</i>	Rendes előmenetel törvényi rendelkezés alapján Az értékelés különböző formái: minősítés, teljesítményértékelés (ETÉ+TÉR) jsz-i rendelkezés alapján befolyásolhatják a rendes előmenetelt	Értékelések eredményei befolyásolhatják a rendes előmenetelt – ezek lebonyolítása a munkáltatói jogkör gyakorlójának feladata Címek, vezetői megbízás tekintetében munkáltatói jogkör gyakorlója dönt
<i>Illetmény</i>	Költségvetési tv-ben meghatározott illetményalap, alapilletmény, illetménykiegészítés tv. szerint + jsz-i lehetőség egyéb illetményrészekre (utóbbiak száma a központi közigazgatásban az elmúlt időszakban nőtt) Önkormányzatoknál személyi illetmény lehetősége	Jsz-i keretek között munkáltatói jogkör gyakorlója dönthet mérlegelési jogkörében az „egyéb illetményrészek“ tekintetében; a szerv költségvetésének lehetőségei alapján – jelentős különbségek államigazgatás-önkormányzatok között, ill. közigazgatási szintek/szervek között
<i>Értékelés</i> <i>1. -minősítés</i>	Jogszabály rendelkezése alapján egységes	Némi döntési jogosultság a tartalom (minősítési szempontok) bővítését, lebonyolítást illetően (pl. gyakorisága, időpontja)
<i>Értékelés</i> <i>2. – egyéni teljesítményértékelés (ETÉ)</i>  <i>+ TÉR</i>	Jogszabály rendelkezése alapján egységes (belügyminiszteri ajánlás) + TÉR fokozatos, jsz-i rendelkezés alapján történő bevezetése	Némi döntési jogosultság a lebonyolítást illetően, illetve, tartalmát a munkakör-értékelés, feladatellátás alapján határozzák meg; munkáltatói jogkör gyakorlója teljesítmény alapú illetményről dönthet. TÉR – a hatálybaléptetésre vonatkozó rendelkezések többszöri módosítása miatt, csak a központi közigazgatásban
<i>Jogviszony megszűnése</i>	Csak törvény által meghatározott esetekben van rá lehetőség; köre egyre tágul – közelít a magánjogi szabályozáshoz	Jsz. változása következtében már a szerv vezetőjének is lehetősége van létszámleépítés elrendelésére; A jsz. által meghatározott egyéb esetekben is a munkáltatói jogkör gyakorlója hozza meg a döntést

A táblázatot áttekintve megállapítható, hogy az elmúlt időszakban (2008. óta) a „toborzás, kiválasztás, kinevezés” sorban következett be a legjelentősebb centralizáció, központosítás. A „teljesítményértékelés” sorban megemlítendő az új típusú teljesítményértékelés (TÉR) fokozatos bevezetése, amely azonban a fokozatos hatálybalépésről szóló rendelkezések többszöri módosítása óta, jelenleg még csak a

központi közigazgatásban él; így egyéb szinteken még csak lehetőség sincs teljesítmény alapú jutalom odaítélésére (ami tovább növeli a különböző közigazgatási szintek közötti illetmény szint-különbségeket). A „jogviszony megszűnése” sorban jelentős változás, hogy a Ktv-módosítás szerint már a szerv vezetője is dönthet létszámleépítésről; ebben a tekintetben a köztisztviselői jogviszony szabályozása egyre jobban közelít a magánszféráéhoz.

### 3.2. A kérdés Nyugaton: A centralizáció ideje lejárt?

Magyarországon 2008. óta jelentős változás kezdődött a személyzetpolitikát illető döntési hatáskörök telepítése tekintetében. A nemzetközi összehasonlítás céljából a 4. számú táblázatban<sup>115</sup> bemutatom, hogy egyes EU-s és OECD tagországokban mely szervek felelősek a központi közszolgálati személyzeti politika/humánstratégia (ki)alakításáért

#### 4. sz. táblázat

<i>A központi személyzeti politika kereteinek, irányvonalainak kijelöléséért felelős egységek elhelyezkedése a közigazgatási szervezetrendszeren belül</i>	<i>Ország</i>
Nincs központi hivatal	Belgium <sup>116</sup>
Önálló minisztérium, hivatal, vagy központi szerv	Ausztrália, Ausztria, Franciaország, Norvégia, Spanyolország, USA, Új-Zéland
Belügyminisztérium	Görögország, Németország
Pénzügyminisztérium	Dánia, Finnország, Svédország
Miniszterelnöki Hivatal/Kabinet	Csehország, Nagy-Britannia, Mexikó, Portugália, Szlovákia, Magyarország
Bizottság+minisztérium	Írország, Japán, Korea, Kanada

<sup>115</sup> A táblázatot a nemzeti közszolgálati honlapokon található információk felhasználásával állítottam össze, kiegészítve: OECD (2005).

<sup>116</sup> A kiválasztásra létrehoztak központi szervet (Selor).

A múlt század utolsó évtizedeiben az új közmenedzsment (*New Public Management – NPM*), valamint egy másik irányzat, az ún. a jó kormányzás (*good governance*) hívei egyértelműen azt hirdették, hogy a régi, jogszabály által bebetonozott és körülbástyázott bürokratikus formák, hierarchikus megoldások alkalmatlanok a reformok megvalósítására. A hagyományos hierarchikus szervezeteket, a „régiságú” bürokratikus megoldásokat merevnek, rugalmatlannak, változásra képtelennek, túl zártak, nehezen átláthatónak kiáltották ki, olyannak, amely akár a szervezetet, akár az egyént tekintve, képtelen a hatékonyságra, a teljesítményre fókuszálni. Az üdvözítő megoldást a decentralizációban, a deregulációban, a hatáskörök minél alacsonyabb szintekre telepítésében (szubszidiaritás elve), a kisserződésekből, a köz-magán partnerség valamint a hálózatok kiaknázásában, a felelősség tételben és az egyéniesítésben határozták meg. A kilencvenes években számos fejlett ipari ország decentralizálni kezdte közigazgatását, s ugyanakkor a közigazgatás személyi állományát érintő emberi erőforrás menedzsment struktúrákat és folyamatokat is. Ennek folyományaként a közigazgatási szervezetek vezetőihez egyre több hatás- és felelősségi kört telepítettek – pénzügyi téren is. Ez pedig azzal jár együtt, hogy a döntések, például a források elosztásáról, a szolgáltatások nyújtásáról a végrehajtás szintjeihez közelebb születnek meg. Az OECD átfogó tanulmánya szerint, az utóbbi években a közszolgálatot érintő szabályozásban az egyéniesítés egyre nagyobb mértékű előfordulása figyelhető meg. Ez az egyéniesítés azt jelenti, hogy a közszolgálatban dolgozók tekintetében egyre nagyobb mértékben, egyedi foglalkoztatási formákat kezdtek el alkalmazni. (OECD, 2005) Az OECD által készített felmérések eredményei pedig azt mutatják, hogy azok a tendenciák, amelyek az egyéniesítés irányába mutatnak, elsősorban a kiválasztási eljárást, a kinevezési formákat, a jogviszony megszűnését, a teljesítménymenedzsmentet és az illetményeket érintik. A személyzeti menedzsment-stratégiák egyre jobban egyéniesülnek, és elvileg egyre szélesebb körben nyílik lehetőség arra, hogy a személyi állomány tagjait ne egységes módon, hanem egyénre szabottan kezeljék; oly módon, amely a szervezetek változó céljainak megfelel, illetve az egyének teljesítményének függvénye. Ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy míg az emberi erőforrás gazdálkodási gyakorlat egyéniesülése ugyan a reformok egyik fő irányát testesíti meg, amelytől a rugalmasság következtében a hatékonyság növekedését várják, ez egyben veszélyeket is rejt magában. Mégpedig azt, hogy míg a közszolgálat növekvő felelősségét erőlteti az önálló, alacsonyabb szinteken, ez egyben káros hatással lehet a kollektív, s egyszersmind az etikai értékekre. (OECD 2005,

Demmke-Hammes Schmid-Meyer, 2006, Linder, 2006 és 2007) Érdemes tehát figyelmet fordítani arra, hogy beszélhetünk-e általános tendenciaként az egyéniesítésről és a decentralizációról a közszolgálati személyzeti politika és az emberi erőforrás gazdálkodás tekintetében. Amennyiben igen, hogyan tudjuk azt interpretálni az elszámoltathatóság/felelősség (*accountability/responsabilité*), a pártatlanság, az egyenlőség, a vezetés és a jogállam vonatkozásában?

Amikor a centralizáció és a decentralizáció jelenségeiről beszélünk a kormányzati személyzeti politika és emberi erőforrás gazdálkodás kapcsán, természetes, hogy mindkét törekvés/tendencia előnyeit és hátrányait igyekszünk számbavenni. Az 5. számú táblázatban a nemzetközi tapasztalatok alapján összegyűjtött és összegzett összehasonlító csoportosítást mutatom be, majd összevetem a magyar helyzettel:

5. sz. táblázat

*A centralizáció, illetve a decentralizáció előnyei és hátrányai (Demmke et al., 2006)*

	<i>ELŐNYÖK</i>	<i>HÁTRÁNYOK</i>
<i>CENTRALIZÁCIÓ</i>	<p>Jobban koordinálhatóak/meghatározhatóak az egész közszolgálatot érintő ügyek;</p> <p>Javuló személyzetpolitikai koherencia;</p> <p>Védelmet nyújt a nepotizmus és a politikai befolyás ellen;</p> <p>Nagyobb esélyegyenlőség és egyenlőbb elbánás;</p> <p>Hatékonyság növekedése az összkiadásokat érintő takarékoság tekintetében;</p> <p>A humán erőforrás gazdálkodási szakemberek magasabb szintű hozzáértése.</p>	<p>Információs deficit a felső szinten;</p> <p>Lassabb, időigényes döntéshozatal</p> <p>Kiseb alkalmzkodási képesség a helyi viszonyokhoz és igényekhez;</p> <p>Kevésbé felelős és rugalmas a változásokkal szemben;</p> <p>Merevebb;</p> <p>Demotiváló a vezetők és alkalmazottak számára.</p>
<i>DECENTRALIZÁCIÓ</i>	<p>A vezetők, humán erőforrás gazdálkodási szakemberek nagyobb rugalmasságot, szabadságot és autonómiát</p>	<p>Nagyobb szükség van a koordinációra, monitoringra és ellenőrzésre;</p> <p>Negatív hatás az elszámoltathatóságra és az egységes stratégiára;</p>

<p>élvezhetnek;</p> <p>A kiválasztás, illetmény, jutalmazás vagy szankciók hozzáillesztése a helyi igényekhez</p> <p>Az egyéni motiváció és teljesítmény növelése, amely a fokozottabb felelősségnek és autonómiának köszönhető;</p> <p>A túlterheltség elkerülése központi szinten;</p> <p>Hasznos versenyszellem az emberi erőforrás gazdálkodás területén;</p> <p>Növekvő ügyfélközpontúság;</p> <p>A vezetői réteg csökkentése.</p>	<p>Negatív hatás, ha a vezetők híján vannak a humánerőforrás gazdálkodási szaktudásnak (a döntés minősége, nem egyenlő elbánás, hatékonyság hiánya);</p> <p>Politikai visszaélések és nepotizmus veszélye;</p> <p>Közzszolgálati ethosz elvesztése;</p> <p>A humánerőforrás gazdálkodási stratégiák különbözősége mobilitási akadályok forrása lehet;</p> <p>Magasabb költségek az egyensúly- és szinergia hiánya következtében;</p> <p>Kiszervezés esetén gyakran recentralizáció.</p>
---	---

Úgy gondolom, a táblázatban felsorolt előnyök és hátrányok, pro és kontra érvek a ma létező, egyes elemek tekintetében centralizált, más elemek vonatkozásában decentralizált rendszerek esetében a kontextustól, a helyi sajátosságoktól függően jelennek meg az „Előnyök”, illetve, a „Hátrányok” oszlopban. Ez érvényes Magyarországra is. Néhány – egymással szorosan összefüggő, illetve, egymásból következő – példát kiemelve: A centralizáció nem mindig nyújt megfelelő hatékonysággal védelmet a nepotizmus, favoritizmus, a politikai befolyás ellen. Sőt, még azt sem állítanám teljes bizonyossággal, hogy e jelenségek a centralizált rendszerekben kevésbé fordulnak elő, mint a decentralizáltakban. Legfeljebb nehezebb kijátszani a központi szabályozást. De sajnos ez itt nálunk, Közép-Kelet-Európában „nem olyan nagy ügy”; nem kerül nagy fáradtságba a „kiskapukat” megtalálni. Erre az esetre fokozottan érvényes, hogy a (közzszolgálati) kultúra szerepe meghatározó. Ami igaznak bizonyulhat egyes nyugat-európai országokban, nem feltétlenül állja meg a helyét Közép-Kelet-Európában.

Egy másik összefüggés; az sem biztos, hogy a centralizáció az összkiadásokat tekintve hatékonyságnövelő tényező. Ez ellen szóló érv a korántsem ismeretlen, a bürokratizmust növelő „vízfej” létrehozásának eshetősége.

Másik oldalról, a decentralizáció mellett szóló érvek között szerepel például, hogy a kiválasztást, az illetményeket, a szankciókat a helyi igényekhez képes igazítani. Ez a jelenség abból a szempontból viszont hátrányt jelenthet, hogy tovább mélyítheti a

különbségeket a különböző köztisztviselői kategóriák között. Magyarország tekintetében ennek azért is nagy a jelentősége, mert már a központi szabályozás is jelentős különbségeket tételez – például az illetmények tekintetében<sup>117</sup> – a különböző közigazgatási szintek és szervek tekintetében.

Lényeges ideológiai, és a közszolgálati kultúrát alapjaiban érintő kérdés, hogy a decentralizáció milyen mértékben veszélyezteti a közszolgálat egységét. Úgy gondolom, mindenképp szükségesek olyan elvek, keretszabályozás, amelyek biztosítják, hogy a közszolgálat ne sima piaci szereplői státuszban lássa el feladatát; mivel ez nem is lehetséges. Hisz a közigazgatásnak egyéb, fontosabb hivatása is van, kell, hogy legyen amellett, hogy a lehető legnagyobb hatékonyságra, eredményességre összpontosítson. Társadalmi funkciót kell betöltenie, amely az állampolgárok szükségletei kielégítéséhez elengedhetetlen feltételek biztosításában fogalmazható meg. (Balázs, 1995, Lőrincz, 2005/2, et al.) Ezeket a feltételeket pedig nem lehet csupán a hatékonyságra mindenáron való törekvéssel kielégíteni. Ehhez szükség van olyan egységes elvekre, amelyek mentén a közigazgatás személyi állománya szerveződik, és amelyre az egyes humán erőforrás gazdálkodási részterületek decentralizációja esetén még fokozottabb hangsúlyt kell fektetni. Ennek kapcsán érdemes példaként megemlíteni, hogy azokban az országokban, ahol a közszolgálat az utóbbi évtizedekben jobbára nyitottá vált (példaként említhető részben a brit vagy az új-zélandi közszolgálat), kiemelt szerepet biztosítanak központilag a közigazgatás személyi állományának élcsapatát megtestesítő főtisztviselői karnak. E két főtisztviselői kar az a csapat, amelynek vonatkozásában minden eszközzel próbálják megteremteni és fenntartani azt a közszolgálati ethoszt, amelynek az alsóbb szintű kategóriák tekintetében is példát kell mutatnia, feléjük tovább kell gyűrűznie. Így az e két ország főtisztviselői karára vonatkozó keretszabályozási és igazgatási feladatokat központi szinten rendezik, illetve látják el. E szabályozásra jellemző például, hogy míg a különböző közigazgatási szervek (pl.: ügynökségek) által alkalmazott, nem felsővezetői pozícióban tevékenykedő köztisztviselők kiválasztása a szerv vezetőjének döntése alapján a helyben adekvát módon történik, addig az ugyanazon szerveknél felsővezetői feladatokat ellátó, s egyben a központi főtisztviselői karhoz tartozó köztisztviselők kiválasztási folyamatára központilag is kiemelt figyelmet fordítanak.

---

<sup>117</sup> Legfontosabb elem ebben a vonatkozásban az illetménykiegészítés.

Az európai közigazgatási-, közszolgálati korszerűsítési folyamatok során, a központosítás-decentralizáció dichotómiájához kötött, talán elsősorú dilemma, a felelősség/elszámoltathatóság kérdése<sup>118</sup>. Felvetődik a kérdés, milyen módon hat a hatáskörökkel való rendelkezés a vezetők felelősségére/elszámoltathatóságára. Növeli-e adott vezető felelősségérzetét, ha az ő szintjére delegálják e hatásköröket; jelesül, a szervek vezetőjének, netán a szervezeti egység vezetőjének szintjére? Fokozottabb figyelmet kell-e fordítani ez esetekben az elszámoltathatóságra, az ellenőrzésre, kontrollingra?

Másik fontos kérdés a decentralizáció kapcsán, hogy milyen módon oldható meg azon szervezeti vezetők ellenőrzése, milyen módon számoltathatók be, akik saját hatáskörben hozzák meg humánerőforrás gazdálkodási döntéseiket. A válasz pedig egyértelmű: mivel ezek a vezetők az eredmény- és pénzügyi felelősség tekintetében is elszámoltathatóak, nem támad kétségünk afelől, hogy felelősségérzetük feltehetően növekszik. Hiszen így sokkalta nagyobb mértékben magukénak érezhetik a felmerülő, megoldandó problémákat, mintha nagyrészt azon kellene munkálkodniuk, hogy felfelé igazolják, milyen jól teljesítenek. A problémák mellett azonban az eredményeket is inkább magukénak érezhetik. A pénzügyi felelősség tekintetében pedig valószínűleg sokkal nagyobb mértékben törekszenek a hatékonyságra, a költségtakarékos megoldások megtalálására; minthogy a „sajátjukkal” gazdálkodnak. Minden vezetőnek az az érdeke, hogy az alárendelt szervezet minél hatékonyabban, költségtakarékosabban működjék.

Ugyanakkor, a hatáskörök minél lentebbi szintre történő delegálásával párhuzamosan a külső kontrollok erősítésének szerepe és szükségessége is növekszik; hiszen a közszférában tevékenykedők, a közpénzekkel való gazdálkodás tekintetében egyre nagyobbak az elvárások az átláthatóság, az elszámoltathatóság irányában. (OECD, 2005) Ennek az igénynek a jelentkezése, és annak túl gyakori hangoztatása azonban az utóbbi időkben azt idézte elő, hogy a belső és külső kontroll tevékenység teljes

<sup>118</sup> A felelősség/elszámoltathatóság fogalompáros használatát az indokolja, hogy a francia nyelvű szakirodalom a felelősséget (*responsabilité*) használja, mint a közigazgatás modernizációjának egyik alapelveként jelenlévő fogalmat, míg az angolszász szakirodalom a hasonló tartalmat magában foglaló kifejezésként az elszámoltathatóságot (*accountability*) alkalmazza. Bouckaert (2006) ezt az eltérést a reformok eltérő kulturális összefüggésének tulajdonítja.

mértékben elburjázott. Bouckaert szerint a reformok túlhajszolása (ebben a konkrét esetben a centralizáció kontra decentralizáció összefüggésben) az utóbbi években oda vezetett, hogy mára már a decentralizációt sok esetben recentralizáció váltja fel, illetve, a belső és külső ellenőrzések („*audit-tsunami*”) túlzásba vitele addig jutott, hogy egész ágazat épült fel erre a tevékenységre; lassan már sok köztisztviselő (pl. a brit közszolgálatban) arra panaszkodik, hogy nem lehet dolgozni a különböző ellenőrzések, auditálások áradata miatt. (Bouckaert, 2009)

### *A fejezet összegzése*

A közszolgálati reformok során az európai uniós és más fejlett – elsősorban OECD tag – országok közszolgálatában szinte mindenhol felmerül a kérdés, hogy a személyzeti politikai és emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörök milyen fokú decentralizálása mellett tudják hatékonyabban, költségkímélő módon működtetni közszolgálatukat. Egyes országokban korábban került előtérbe ez a kérdés, másutt csak később tűzték napirendre. Néhol nagyobb jelentőséget tulajdonítottak neki, máshol esetleg nem kapott olyan nagy szerepet, mint más – esetenként átfogóbb jellegű – közigazgatási modernizációs irányzatok, (Lőrincz, 2003/1) olyanok, mint pl.: az NPM, az ún. „jó kormányzás” (*good governance*), az e-kormányzás, a teljesítmény-menedzsment, a minőségbiztosítás, az ügyfél-orientáltság vonatkozásai, és még sorolhatnánk azokat az időnként fel-felkapott irányzatokat, gyakran üdvöztetőnek tekintett megoldási alternatívákat, amelyeknek előfordulása biztos, hogy nem kerülheti el a magyar közigazgatás-, közszolgálat reformereinek figyelmét sem. Napjainkra a nyugati közszolgálatokban inkább az a kérdés merül fel, hogy lejárt-e a közigazgatásban a központosított személyzetpolitikai irányvonalak kijelölésének, azon belül is, az emberi erőforrásokkal való gazdálkodási hatáskörök centralizációjának az ideje? Arra keresik a választ, hogy a hatáskörök központosítása vagy decentralizációja, s az arányok milyen mértékű alkalmazása biztosítja a leghatékonyabb megoldást a személyi állományt érintő kérdésekben való döntések meghozatala tekintetében. Hol szülessenek meg a személyzeti politika s a humán erőforrás menedzsment egyes elemei vonatkozásában a döntések? A megfogalmazott válaszok természetesen eltérőek. Ebben az esetben, a klasszikus, zárt-, nyílt közszolgálati rendszerfelosztást, s a hozzájuk kapcsolódó jellemzőket sem hívhatjuk segítségül. Mert azt gondolnánk első látásra, hogy a zárt rendszerre inkább a humán erőforrás gazdálkodási hatáskörök centralizációja a jellemző,

míg a nyílt rendszer feltétlenül a hatáskörök minél alacsonyabb szintekre történő telepítését feltételezi.<sup>119</sup> Bizonyos aspektusokból ezek a feltételezések meg is állhatják helyüket; a nyílt rendszerek egyik ismérve, hogy a hatáskörrel rendelkező vezetőket teszik felelőssé a szerv működése vonatkozásában – a szubszidiaritás elve, vagy a „*let managers manage*” (hagyjuk a vezetőket vezetni) elv alapján. De mindjárt felhozható ellenpéldaként a német közszolgálati karrierrendszer, ahol, még szövetségi szinten is jelentős személyzeti hatáskörökkel rendelkeznek a szervek vezetői. Vagy a francia közszolgálati rendszer, ahol a *corps*-ok alakítják belső személyzeti politikájukat. Ugyanakkor azt is láthatjuk, hogy a nyílt rendszerekben is – talán éppen a nagy mértékű hatásköri decentralizáció időközben jelentkező negatívumait kiküszöbölendő – egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a közszolgálati ethosz fennmaradását is biztosítani hivatott főtisztviselői karok centralizált hatáskörben való működtetésére.<sup>120</sup>

A magyar közigazgatás személyi állománya tekintetében az emberi erőforrás gazdálkodási hatáskörök megosztottak. Ez azt jelenti, hogy a szervek vezetőinek a jogszabályi rendelkezések keretei között van mozgásterük, amely azonban az utóbbi évek jogszabályi változásai következtében (a kiválasztási rendszer centralizálása, stb., amelyről másutt részletesen szólok), jelentősen lecsökkent. Az eddigi kettősséget – jogszabályok szabta keretek, ezen belül a szervek vezetőinek önállósága – úgy látszik, egy újfajta kettősség váltja fel. Legalábbis, a kormányzati személyzeti igazgatás és -gazdálkodás egyes területeinek alakítására, koordinálására központi szerv alakult, amely az eddigieknél jóval nagyobb mértékben kezdte el – a jogszabályok és egyéb jogi normák rendelkezései alapján – központosítani a közigazgatás humán erőforrás gazdálkodásának hatásköreit; szűkebbre szabva a szervek vezetőinek döntési jogosultságát. A konzisztens kormányzati személyzeti politika a Ktv. megszületése óta azonban továbbra is várat magára. A jelenség sajátos. A jogszabály-módosítások gyors egymásutánisága egy lépést tesz a zárt rendszer felé (erre példa az egységes kiválasztási rendszer kialakítása, amelyben jelentős centralizáció jelentkezik), majd másutt a

<sup>119</sup> Részben e hatáskörmegoszlási problémakör is hozzájárult ahhoz, hogy a klasszikus zárt-nyílt rendszer dichotómiáján túl az OECD – mint korábban láttuk – egy harmadik típusról, az ún. minisztériumi alapú (*department based*) rendszer kategóriájáról is említést tesz az utóbbi években született összegző tanulmányokban (OECD 2004, 2005)

<sup>120</sup> Továbbá léteznek egyéb, kevésbé ismert, ám egyes szerzők (pl.: Hazafi) véleménye szerint hatásukat tekintve talán jelentősebb módszerek is. Ilyen a Svéd Kormányzati Munkaadók Ügynökségének /SAGE/ létrehozása, amely valamennyi kormányügynökség közös munkaadói szövetsége, s mint ilyen, delegált hatáskörben felelős a központi személyzeti politikáért. (Demmke-Hammerschmid-Meyer, 2006, Hazafi, 2007)

decentralizáció jegyei jelentkeznek (erre példa, hogy ma már a szervek vezetői is döntést hozhatnak a létszámleépítéseket illetően).

A hatáskörmegosztás a különböző jogintézmények vonatkozásában egy megoldási alternatíva részét képezheti a személyzeti politika kialakításának folyamatában, de semmiképpen nem pótolhatja a tervszerű, átgondolt stratégia-formálást.

## V. KÖZSZOLGÁLAT NAPJAINKBAN – NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

A rendszerváltás utáni időszak egyik nagy jogalkotási dilemmája volt, hogy az állami- és önkormányzati alkalmazottak foglalkoztatási viszonyait a munkaerőpiac általános megoldásaival egyezően, avagy attól elkülönülten alakítsák-e ki. A '90-es évek elejétől kezdődően fokozatosan megszülettek azok a munkajogi jellegű jogviszonyokat rendező normák, amelyek értelmében a közsolgák jogviszonyait – egyrészt a II. világháború előtti hazai hagyományokra, másrészt az akkoriban létező európai mintákra alapozva – a piaci viszonyok szabályozásától eltérő formában oldották meg. E jogszabályok külön rendezték a köztisztviselők, a közalkalmazottak, a fegyveres erők és -testületek, a bírák és ügyészek jogviszonyait.<sup>121</sup>

E törvények megszületése óta megfogalmazódtak elképzelések az említett közsolgálati kategóriákra vonatkozó jogi szabályozás egységesítésére, ám sikertelenül.<sup>122</sup> A számos sajátos humánpolitikai rendszer közül talán a köztisztviselőkre vonatkozó szabályokban történt a legnagyobb számú és mértékű változás. Az eredeti, 1992-ben elfogadott jogi szabályozás, majd mintegy egy-másfél évtizedig annak módosításai is az ún. zárt-, érdem-, avagy karrierrendszer kiépítésére törekedtek. Néhány év óta azonban határozott és jelentős irányváltások figyelhetők meg a közigazgatás személyi állományára vonatkozó személyzeti politikában/humánstratégiában.

A változás mögött egyik irányból az az elgondolás rejtőzik, hogy a közszféra dolgozóira is a piaci viszonyok között alkalmazott humánpolitikai elveket, humánerőforrás

<sup>121</sup> A tágabb értelemben vett közsolgálatba tartozó kategóriák speciális alkalmazási viszonyait rendező legfontosabb jogszabályok felsorolását lásd a Bevezetőben.

<sup>122</sup> Lásd az említett egységes közsolgálati törvény kimunkálására kinevezett kormánybiztos tevékenységét.

gazdálkodási, illetve személyzeti eszközöket kell alkalmazni. A változtatások hívei ettől várják a közigazgatás hatékonyságának növekedését. Ez az elképzelés a nemzetközi gyakorlatból mintegy két évtizede jól ismert. Az ilyen irányú kísérletek tapasztalatai is jelentős részben rendelkezésre állnak. A következő fejezetekben ezeket a tapasztalatokat megkísérlem rendszerezett formában, a magyar viszonyokkal történő összevetésben (ám a jogviszony-, illetve a személyi állománnyal való emberi erőforrás gazdálkodás nem minden elemére vonatkozóan) összefoglalni. A dolgozat a köztisztviselői jogviszonyt elemzi, azonban, a téma szempontjából releváns aspektusokból, ahol elkerülhetetlen, a nemzetközi példánál előfordul, hogy más közszolgálati kategóriákról is szó esik. Ennek oka, hogy a világ országaiban, s azon belül, még az Európai Unió tagállamaiban is, a közszolgálat eltérő határok között, más és más kategóriákra kiterjedően működteti rendszereit.<sup>123</sup> (Gajdushek-Linder, 2007, Hazafi, 2007, Lőrincz, 1995/1 és 2005/2, OECD, 2005, et al.) A fejezetek fő vonala a rendszerváltás után kialakított – elemeinek túlnyomó részében – zárt, avagy karrierrendszerű közszolgálatban működtetett egyes, ún. részrendszerek közelmúltbeli változásait kiemelten tárgyalja. Ezekben a részekben mindenekelőtt azt vizsgálom, hogy a változtatások pontosan miben is állnak, s ezek milyen módon, s milyen mértékben illeszkednek a magyar közszolgálati rendszerbe, s milyen hozadékokkal járulhatnak hozzá a rendszer működésének jobbításához; amely egyúttal a közigazgatási munka jobb ellátását eredményezheti.

Másik irányból, a magyar közszolgálat személyzeti rendszerében – a zárt-nyílt rendszer dichotómiáját tekintve – sajátos megoldásnak lehetünk tanúi. A karrierrendszer előzőekben vázolt közelmúltbeli fokozatos fellazítása mellett, azzal egyidőben, a zárt rendszer erősítésének irányába is történtek lépések. Ezt az állítást támasztja alá, hogy a tipikusan zárt rendszer talán legmeghatározóbb eleme, az egységes kiválasztás egészen napjainkig hiányzott a magyar köztisztviselői rendszerből. Az csupán 2008-tól kezdődően került bevezetésre, mégpedig oly módon, hogy a mindeddig nem létező egységes kiválasztás, a teljes szabályozatlanság állapotából, egy nemzetközi összehasonlításban is szokatlanul soklépcsős, számos megmérettetést feltételező rendszerré formálódott.

---

<sup>123</sup> Többek között – mint korábban is érintettem – ezért nehéz a közigazgatás létszámáról összehasonlító adatokat szolgáltatni, s ezért is problémásak azok a kinyilatkoztatások, amelyek a közigazgatás személyi állományát érintő létszámleépítéseket azzal indokolják, hogy európai- vagy esetleg – tágabban – nemzetközi viszonylatban magas Magyarországon a közszolgálatban foglalkoztatottak aránya. A témáról lásd részletesen: Lőrincz, 1995/1, 2005/2.

Így azt tapasztalhatjuk, hogy a több mint másfél évtizede megszületett – elemeinek többségében – zárt közszolgálati rendszer, napjainkban, a gyors egymásutánban megszülető jogszabály-módosítások révén, két irányba indult el: egyrészt a nyílt, másrészt – a kiválasztás részletekbe menő szabályozásával – a még zártabb rendszer felé.

### **1. A közszolgálat zárt és nyílt modelljei a köz- és a versenyszféra humánerőforrás gazdálkodásának tükrében**

Mint korábban láthattuk, a zárt és nyílt közszolgálati rendszer két modellje azzal jellemezhető, hogy milyen módon szabályozza az alkalmazási viszonyokat, és milyen mértékben alkalmazza a versenyszféra foglalkoztatási feltételeit, illetve milyen mértékben tér el azoktól. A zárt rendszer abból indul ki, hogy a közszféra struktúrája, működési mechanizmusa alapvetően eltér a piaci szféra viszonyaitól. Ennek megfelelően a közszféra szabályozását, működését, menedzsmentjét alapvetően más szempontok vezérlik. Ez jelenik meg a közszolgálatban, vagyis a közigazgatás személyzeti politikájában és emberi erőforrás-menedzsmentjében is.

A versenyszféra alkalmazási feltételeinek a közszférában történő alkalmazása, az arra tett kísérletek nem mai keletűek. A nyílt, vagy pozíciórendszerű közszolgálat fogalma is erre utal. Ez a közszolgálati felfogás korábban is létezett, bizonyos mértékig mindig is jelen volt, sőt, bizonyos időszakokban, bizonyos országokban domináns szerephez is jutott. A XX. század utolsó évtizedeiben pedig, a korábban tárgyalt új közmenedzsment mozgalom első áramlatával fokozottan előtérbe került. Az új közmenedzsment a közszolgálat modernizációjának időben és térben különböző irányvonalait indította el. Mára e reformtörekvések letisztultabb, enyhébb formákban jelentkeznek, de kissé megkésve, elérték a magyar közszolgálatot is. Napjaink reformjai – így Magyarországon is – épp ezeket, a nyílt rendszerekben alkalmazott, a magánszférához hasonló megoldásokat kívánják általánosan elterjeszteni a közszolgálati foglalkoztatási viszonyokban. Ezeknek a modernizációs törekvéseknek főbb megjelenési formái a magyar köztisztviselői jogviszonyban: Egyrészt a közszolgálati alkalmazás jogi kereteinek fellazítása, rugalmasabbá tétele, a hagyományos közszolgálati szabályozás egyes elemeinek (részbeni) lebontása – így pl.: a köztisztviselői jogviszony megszüntetésére rendelkezésre álló jogszabályi lehetőségek

felhígításával, a jogviszonyt védő garanciák fellazításával. Másrészt bizonyos, a versenyszférából átvett humán erőforrás gazdálkodási eszközök alkalmazása, illetve, az arra tett kísérletek – ilyenek pl.: a teljesítménymenedzsment és a kompetenciamentedzsment bevezetése.

Mivel – mint ahogy a dolgozat bevezetőjében érintettem – a közszolgálat szabályozásában véghezvitt, közszolgálati reformnak vagy modernizációnak nevezett változtatások (Lőrincz, 2007) kapcsán gyakran elhangzik az az érv, hogy a módosításokat a nemzetközi gyakorlat motiválta, (Horváth M., 2007) a következőkben betekintést kívánok nyújtani a nemzetközi szabályozás és gyakorlat egy-egy megoldásába. E megoldások rendkívül sokszínűek. Jól behatárolhatóan üdvözítő, kritika nélkül követendő megoldás nem létezik. Legfeljebb tendenciákkal találkozhatunk, amelyek időről időre nemzetközileg felkapottá, divatossá válnak, majd, esetleg rövid regnálás után, újabbak veszik át helyüket. Az összehasonlításhoz, az egyes témakörök bemutatásához betekintést nyújtok a magyar, angol, francia, német, spanyol nyelvű szakirodalomba, szabályozásba, a nemzeti kormányzati tájékoztatókba, a nemzetközi szervezetek (OECD, EU, ENSZ, Világbank, EIPA, stb.) felméréseibe, összehasonlító-, összegző értékeléseibe, a hazai jogi szabályozás jelenlegi rendelkezéseibe, és a hazai gyakorlatról képet szolgáltató empirikus adatokba.<sup>124</sup>

Jelen fejezet struktúrája a hatályos szabályozás szerint elemzi a közszolgálat fogalmát, a magyar köztisztviselő jogállását – nemzetközi összevetésben. Vizsgálja a közszolgálat egy-egy ún. alrendszerét, elemét, azok közelmúltbeli változásait, különálló részekben (pl.: kiválasztás, előmeneteli-, illetve karrierrendszer, továbbképzés, értékelés – különös tekintettel a teljesítményértékelés megjelenési formáira; díjazás, illetmény). Mint a felsorolásból is látszik, a vizsgálódás korántsem terjed ki a közszolgálati jogviszony valamennyi lényeges alrendszerére. Az önkényesnek tűnő „válogatást” elsősorban az alkalmazás jellegében beállt módosítások indokolják; azokat az elemeket, illetve azok egyes kiemelt vonatkozásait tárgyalom részleteiben, amelyek az elmúlt években jelentős változáson estek keresztül, vagy a közelmúltban váltak szabályozás tárgyává; s ezáltal honosodtak meg a gyakorlatban (pl.: teljesítmény- és kompetenciamentedzsment). Ugyanakkor, a következő fejezetben érintek olyan, napjainkban egyre növekvő

<sup>124</sup> Az empirikus adatok részben, a Magyar Közigazgatási Intézetben, az Európai Unió Regionális Operatív Program 3.1.1 komponense keretében folytatott “A közigazgatás személyi állománya” című kutatásaink során álltak elő – kutatásvezető: Gajduscheck György.

relevanciával bíró összefüggéseket, mint a közszolgálat munkaerőpiaci vonzerejének egyes vonatkozásai, azon belül, a közszolgálati alkalmazottak közjogi alapokon történő foglalkoztatásának, vagy a pályabiztonságnak a dilemmái.

## **2. A közszolgálat fogalma, elhelyezése, kiterjedése, a jogi szabályozás eltérései**

„A közszolgálat-fogalmat, a látszattal ellentétben, nagyon nehéz pontosan lefordítani a különböző európai országok tekintetében; olyannyira, hogy a tévedés kockázata az összehasonlításokban még fokozottabb, mint egyéb, a közigazgatást érintő problematikák tekintetében. Hogy csak három példát vegyünk, a francia *fonction publique* (szó szerint, közszolgálat) kifejezés értelmét az Egyesült Királyságban a *civil service* (szó szerint, civil szolgálat) megjelöléssel adnánk vissza, míg Németországban az *öffentlicher Dienst* (szó szerint, közszolgálat fogalommal). A három országban ezek a kifejezések egyszerre, együttesen használatosak a köztisztviselők (*fontionnaires, civil servants, Beamten*) megjelölésére, és a hétköznapi beszédben a közigazgatás szinonimáivá váltak. Pedig ezek a kifejezések országonként távolról sem feleltethetők meg tökéletesen egymásnak.” (Ziller, 1993) Jacques Ziller e szavakat abban az 1993-ban kiadott könyvében írta, amely a nyugati közszolgálati komparatív munkák közül talán legtöbbet hivatkozott mű. A nemzeti közigazgatásokat és közszolgálatokat az összehasonlítás módszerével elemző kötet megjelenése időpontjában az Európai Közösségek akkori 12 tagállamának közszolgálataira terjedt ki; s biztosan állítható, a helyzet az Európai Unión belül azóta e tekintetben sem egyszerűsödött; ahány ország, annyiféle közszolgálati berendezkedéssel találjuk szembe magunkat.

Magyarországon a közszolgálat fogalma az állammal, önkormányzatokkal munkajogi jellegű jogviszonyban álló kategóriák összességére alkalmazandó. E közszolgálat-fogalom – kiterjedését tekintve – használatos két értelemben is. Hazánkban a tág értelemben vett közszolgálatba tartoznak a közalkalmazottak, a bírák, az ügyészek, a fegyveres szervek, - testületek hivatásos állományú tagjai, a közigazgatás személyi állománya, azon belül a köztisztviselők. (György, 2007, Lőrincz, 2005, Gajduschek, 2008, Linder, 2008/2, et al.) A tágabb értelemben vett közszolgálat mellett létezik Magyarországon a közszolgálat szűkebb értelmezése is. A „szűk értelemben vett”

közszolgálat fogalma a közigazgatás személyi állományát, a közigazgatási szerveknél dolgozó köztisztviselőket fogja át. Közszolgálati jogviszony, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) rendelkezése szerint, az állam, illetve a helyi önkormányzat, valamint a köztisztviselő és az ügykezelő között jön létre a közszolgálat és munkavégzés céljából. E jogviszonyban a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túl, mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. A közszolgálati tevékenység tartalmát a közösségi szükségletek kielégítése érdekében végzett tevékenységek, a közfeladatok ellátása képezi. Ezek a tevékenységek az állam, illetve az önkormányzatok nevében fellépő közigazgatási szervek, illetve e szerveknél alkalmazott köztisztviselők feladatellátásában jutnak kifejezésre, valósulnak meg. Tehát a közszolgálat olyan tevékenység, amelynek keretében a közjogi – közszolgálati – jogviszonyban állók speciális jogi szabályozás hatálya alatt az állam és az önkormányzatok nevében a köz érdekében és szolgálatában, a közösségi szükségletek kielégítése érdekében látják el közfeladataikat; amely feladatok keretében közhatalmat gyakorolhatnak, közszolgáltatásokat nyújthatnak. A közszolgálati jogviszony alanyai egyik oldalon az állam, az önkormányzat, amelynek nevében a közigazgatási szerv munkáltatóként lép fel, másik oldalon a köztisztviselő és az ügykezelő. A köztisztviselők és ügykezelők közszolgálati jogviszonyban állnak, míg, a szintén a közigazgatás személyi állományába tartozó, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott fizikai alkalmazottak a Munka Törvénykönyvének hatálya alatt, munkajogviszony keretében látják el feladataikat.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag közszolgálati jogviszony létesíthető [Ktv. 1. § (9) bek.].

A 6. számú táblázat áttekintést nyújt a tág- és a szűk értelemben vett közzolgálati kategóriákról. (Linder, 2008/2)

6. sz. táblázat

A tág- és a szűk értelemben vett közzolgálati kategóriák

<i>KÖZZSZOLGÁLATI KATEGÓRIÁK</i>	
<i>Tág értelemben vett közzszolgálat</i>	<i>Közigazgatás személyi állománya</i> <sup>126</sup>
<i>Köztisztviselők, ügykezelők = szűk értelemben vett közzszolgálat</i> – akik a Ktv. hatálya alatt közigazgatási szerveknél, egyéb állami szerveknél látják el feladataikat	
Közalkalmazottak	Közigazgatási szerveknél dolgozó fizikai alkalmazottak
A Honvédség és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai	
Bírák, bírósági titkárok, -fogalmazók, egyéb bírósági dolgozók (tisztviselők, ügykezelők, fizikai alkalmazottak) és más igazságügyi szolgálati jogviszonyban állók	
Ügyészek, ügyészségi titkárok, -fogalmazók, -nyomozók, tisztviselők, írnokok, egyéb ügyészségi szolgálati viszonyban állók	

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 1. § (1)–(2) bekezdései felsorolják azokat a szervtípusokat, szerveket, amelyekre a Ktv. szervei hatálya kiterjed, illetve a 73. § (2) bekezdése értelmében, a Kormány teszi közzé a Ktv. hatálya alá tartozó szervek jegyzékét, amely a jelenleg hatályos szabályozás szerint, az 1085/2004. (VIII. 27.) Korm. határozatban ölt testet. A rendelkezésekből kiderül, hogy köztisztviselők nem kizárólag közigazgatási szervekkel állhatnak közzszolgálati jogviszonyban, hanem egyéb állami szervek, közttestületek alkalmazásában is található a Ktv. hatálya alá tartozó kategóriákat (köztisztviselőket, ügykezelőket).<sup>127</sup> A köztisztviselők vezetőként, illetve ügyintézőként látják el feladataikat. A

<sup>126</sup> A dolgozat lezárása után hatályba lépett, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. tv. az államigazgatásban dolgozók jogviszonyát kormánytisztviselői jogviszonyként szabályozza.

<sup>127</sup> Ilyenek például az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, a Köztársasági Elnök Hivatala, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, stb. Ők szintén köztisztviselőként, illetve ügykezelőként látják el feladataikat, de nem tartoznak a közigazgatás személyi állományának körébe, mert ezek a feladatok nem közigazgatási feladatok.

köztisztviselőket – iskolai végzettségük alapján – két besorolási osztályba soroljuk; az első besorolási osztályba tartoznak a felsősokú végzettséggel rendelkező, a második besorolási osztályba pedig a középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselők.<sup>128</sup>

A közigazgatási szervek elsősorban adminisztratív, ügyviteli feladatok ellátására alkalmazzák az ügykezelőket. Az ügykezelők a Ktv. hatálya alatt közszolgálati jogviszonyban állnak, azonban a köztisztviselőkhöz képest kevesebb kötelezettség terheli őket, illetve, korlátozottabb jogosultságokkal rendelkeznek. Az ügykezelők jogviszonyára vonatkozó eltérő rendelkezéseket a Ktv. egy fejezete felsorolja.

A közigazgatási szervek alkalmaznak olyan munkavállalókat is, akiknek tevékenysége nem kapcsolódik szorosan a szerv alaptevékenységéhez; nem a szerv feladat- és hatáskörében járnak el, illetve nem ahhoz kapcsolódó ügyviteli feladatokat látnak el. Itt elsősorban azokra a fizikai alkalmazottakra kell gondolnunk, akiknek tevékenysége a szervezet zavartalan működésének biztosításához járul hozzá; ilyenek például a gépkocsivezetők, karbantartók, stb. Ezek a munkavállalói kategóriák a Ktv. 2001. évi módosítása<sup>129</sup> következtében a Munka Törvénykönyve (Mt.) hatálya alá tartoznak, amelynek egy fejezete<sup>130</sup> tartalmazza a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalókra vonatkozó – az általános munkajogi szabályokhoz kapcsolódó – járulékos rendelkezéseket. Ezek a rendelkezések bizonyos mértékű megszorításokat, esetlegesen plusz jogosultságokat jelentenek e munkavállalói kategóriák számára. Ilyen megszorítások például egyes összeférhetlenségi szabályok, amelyek szerint a közigazgatási szerv által alkalmazott munkavállaló nem lehet helyi önkormányzati képviselő az őt foglalkoztató önkormányzatnál, vagy az a rendelkezés, amely szerint a közigazgatási szerveknél munkaviszony büntetlen előéletű, cselekvőképes, külön jogszabályban meghatározott képesítési követelménynek, illetve biztonsági feltételeknek megfelelő személlyel létesíthető, vagy a titoktartási nyilatkozattétel

---

<sup>128</sup> A köztisztviselő a közigazgatási szervek feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza, szakértelemmel foglalkozik a rábízott feladatokkal összefüggő valamennyi kérdéssel, felelős saját tevékenységéért és munkaterületén a közigazgatási szerv állandó és időszakos célkitűzéseinek érvényesítéséért, a munkaköri leírásában részére megállapított, illetve a vezető által kiadott feladatokat a kapott utasítások és határidők figyelembevételével, jogszabályok és ügyviteli szabályok ismeretében és betartásával végzi.

<sup>129</sup> 2001. évi XXXVI. tv.

<sup>130</sup> Mt. III. rész, XII. fejezet 193/R–193/Z. §

kötelezettsége. A közigazgatási szervek által alkalmazott fizikai alkalmazottakat megillető plusz jogosultságok köréből – korábban – kiemelhető volt pl.: a tizenharmadik havi munkabér, majd a külön juttatás.<sup>131</sup>

Hasonlóságot mutatnak fel a nálunk használatos értelmezési keretek az angolszász megoldásban/szakirodalomban használatosakkal, de a fogalomhasználat itt sem mondható egyértelműnek. A talán legelterjedtebb – de (szerzőnként és időben) korántsem egyezményes és egyértelmű – fogalomhasználat a „*public service*” kifejezést tekinti tágabbnak, és abba sorolja be – az állam által alkalmazott – tanárokat, orvosokat stb. is, míg a „*civil service*” kifejezés inkább csak a közigazgatás szűkebb értelemben vett hivatalnokaira vonatkozik. (Demmke-Haritz, 2003, OECD, 2004, 2005, et al.) Az Egyesült Királyságban azonban a tágabb (*public service*) kategóriába sorolják az önkormányzatok hivatalaiban dolgozó tisztviselőket, akik Magyarországon a szűk, a köztisztviselői kategóriában szerepelnek. Hasonló megoldást alkalmaz az ír és a szlovák rendszer is. A német közzszolgálatban a határok megint más értelmezést nyernek. Itt már magán a szűk értelemben vett köztisztviselői körön belül is megkülönböztetik a közjog hatálya alá tartozó, a magyarhoz hasonló státuszú, és a magánjog hatálya alá tartozó, egyszerű munkaszerződéssel foglalkoztatott hivatalnokokat – nagyjából fele-fele arányban. Lengyelországban<sup>132</sup>, Svédországban és Olaszországban egészen szűk a sajátos közjogi szabályozás alá tartozók aránya a közszektorban dolgozókon belül. A másik véglet a francia közzszolgálat, amely a közszektorban dolgozók rendkívül széles körét fogja át, beleértve a teljes magyar köztisztviselői kategóriát és a közalkalmazotti kategóriát is. A francia közzszolgálat rendszere ezt az egységességet azzal teszi mégis viszonylag rugalmassá, és az egyes szakmacsoportok sajátosságaihoz alkalmazkodóvá, hogy kialakította a *corps*-ok<sup>133</sup> rendszerét, az egyes feladatkörökre. Az egyes *corps*-okra speciális szabályok is vonatkoznak, különösen az előmenetel lehetőségeit tekintve. (Eymery, 2002, Gajduszek-Linder, 2007, Hazafi, 2007, Linder, 2008/1) A *corps*-oknak

<sup>131</sup> E tizenharmadik havi munkabér helyett a 2009. évben ún. külön juttatásra voltak jogosultak a közigazgatási szerveknél alkalmazott munkavállalók. A tizenharmadik havi illetmény tárgyában gyors egymásutánban születtek, illetve módosultak a jogszabályok (2008. évi CX. tv., 6/2009. (I.20.) Korm. rendelet, 2009. évi XXXV. tv., 133/2009. (VI.19.) Korm. rendelet).

<sup>132</sup> Lengyelország esetében érdekesség, hogy a jelenlegi, mindössze 2,1%-os arányt 15-20%-ra tervezik emelni.

<sup>133</sup> A *corps*-ok olyan szakmai testületek, amelyek az azonos szakterületen dolgozó köztisztviselőket tömörítik. 2005-ben a *corps*-ok számának csökkentéséről született döntés. Így pl. az állami közzszolgálatban a 2005-ben létező 685 *corps* száma, 2009 tavaszára, 380-ra csökkent. (Expansion.com, 2009)

megfelelő szakmai testületekkel találkozhatunk más országokban is, pl. Spanyolországban („*cueros*”). Az Európai Unión belül a holland közszolgálat tűnik a legegységesebbnek – dacára annak, hogy az elmúlt évtizedben jelentős korszerűsítésen esett át –, ahol is a központi közigazgatásban mindenki kinevezett köztisztviselő. Ugyanakkor, néhány országban a törvényhozói hatalmi ágba tartozó választott képviselők is részét képezik a tág értelemben vett közszolgálati kategóriáknak.

A közszolgálat tagolása több szempont szerint is lehetséges, és meg is történik a legtöbb országban. (Balázs, 1992) A következő három szempont szerint történő tagolás mindenképpen figyelembe veendő, s ezek a magyar közszolgálatban is valamiképpen megjelennek. E tagolási szempontok a következők:

1. a személyi állomány jellege, foglalkoztatási típusa szerinti kategorizálás;
2. az állami-, kormányzati szintek szerinti kategorizálás (szövetségi – állami – területi – helyi);
3. alszektorok szerinti, avagy funkcionális tagolás. (Bossaert et al., 2001)

1. *Személyi állományi kategóriák szerinti felosztás:* Egyes EU-tagállamokban a közszolgálat szervezése személyi állományi kategóriák szerint történik. Legjobb példa erre a Német Szövetségi Köztársaság, ahol a három közigazgatási szinten – szövetségi (*Bund*), tartományi (*Länder*) és helyi (*Kreise, Gemeiden* – helyi önkormányzatok társulása, illetve községek) különböző jogi státuszú személyi állomány dolgozik egymás mellett ugyanazon szervezetnél. Ezek a különböző státuszok a következők:

- a közjogi jogviszonyban álló köztisztviselők (*Beamte*),
- a magánjogi jogviszony alapján alkalmazott közalkalmazottak (*Angestellte*) és
- munkavállalók (*Arbeiter*).

A közjogi jogviszony alapján foglalkoztatott köztisztviselők aránya kisebb, mint a másik két munkavállalói kategóriáé.<sup>134</sup>

A köztisztviselői karon belül négy kategória létezik a következő elnevezésekkel:

- alapszintű szolgálat (*einfacher Dienst*),
- középszintű szolgálat (*mittlerer Dienst*),

<sup>134</sup> Ehhez hasonló a megoldással Magyarországon is találkozhatunk; bizonyos közigazgatási szervek egyaránt foglalkoztatnak köztisztviselőket, közalkalmazottakat és munkavállalókat is.

- végrehajtói szintű szolgálat (*gehobener Dienst*),
- felsőszintű közszolgalat/főtisztviselők (*höherer Dienst*).

Ausztriában és Luxemburgban ugyanezen kategóriák szerint tesznek különbséget a személyi állományt érintően. Szintén különböztetnek a személyi állomány kategóriáit illetően a dán és az olasz közszolgalat esetében; a közszektor személyi állománya köztisztviselőkre, kollektív szerződések alapján foglalkoztatott alkalmazottakra, valamint egyéni munkaszerződéssel alkalmazott munkavállalókra oszlik. Az első két kategória létszáma jóval jelentősebb az egyéni munkaszerződéssel rendelkezőkénél. Az egyéni munkaszerződéseket egyébként általában a főtisztviselők, vagy magas vezetői beosztásban lévők esetében alkalmazzák, mintegy ezzel kárpótolván őket azért, hogy munkaviszonyuk nem határozatlan időre szól. Olaszországban a köztisztviselők nagy részére kiterjedően 1993-ban tették magánjellegűvé a munkaszerződéseket – így rájuk a Munka Törvénykönyve vonatkozik. Az a kis csoport, amely a hagyományos, közjogi alapú köztisztviselői szolgálati jogviszony hatálya alatt maradt, javarészt a minisztériumokban, prefektúrákon, a bírói karban, a diplomáciai testületnél munkát vállalók, és az egyetemi tanárok között dolgozó magas beosztású tisztségviselők közül kerül ki.

2. *Közigazgatási szintek szerinti felosztás*: Franciaország jó példa arra, hogy a közszolgalatot milyen módon osztják fel közigazgatási szintek szerint:

- állami közszolgalatra (*Fonction publique d'État*);
- regionális és helyi közszolgalatra (*Fonction publique régionale et territoriale*);
- kórházi szektorra (*Fonction publique hospitalière*).

Mindegyik szint számos "corps"-t foglal magában.

Szintén a kormányzati szintek követése alapján szerveződik a közszolgalat Belgiumban, ahol a szövetség, a régiók és közösségek közszolgalatai, valamint a helyi közszolgalatok léteznek. A három régió, Flandria, Vallónia és a Brüsszeli Régió, valamint a flamand, a francia ajkú és a német ajkú közösség szintén rendelkeznek saját közszolgalattal. (Mindazonáltal, a flamand közösség és a flamand régió intézményei keverednek egymással.) Bizonyos jogintézmények tekintetében keretszabályozás él, amely minden belga kinevezett köztisztviselőre vonatkozik. Svédország esetében három szintre,

Finnország esetében két szintre vonatkozóan jelentkeznek különbségek a szabályozásban. Az Egyesült Királyságban különbséget tesznek egyrészt a központi, másrészt a helyi közigazgatás szintjei között. A közszolgálat és a honvédelem is közvetlenül a központi kormányzat alá tartozik. A helyi önkormányzatokhoz egyebek között az oktatás, a szociális ellátás és a rendőrség tartozik. Az Egyesült Királyságban a közszolgálat a közpolitika-alkotó minisztériumok és a számos végrehajtó típusú ügynökség (*agencies*) személyi állományára korlátozódik; így az önkormányzati tisztviselők nem köztisztviselők.

3. *Alszektorok szerinti (funkcionális) felosztás:* Írországból, Olaszországból és Hollandiából a legjellemzőbb szervezési elv a funkcionális szektorokra osztás. Írországból a szektorok: a központi kormányzat minisztériumainak közszolgálat, a rendőrség, a hadügy, az oktatás, a nem kereskedelmi közvállalatok, az egészségügyi szolgálat és a helyi önkormányzat. Olaszországból különböztetni lehet az állami szférához tartozó szektorok és a közigazgatás más szektorai között. Ehhez a másik szektorhoz tartoznak a nem gazdasági jellegű közintézmények, a közjogi jogviszony alá tartozó regionális és helyi jogi személyek, a nemzeti egészségügy, kutatási intézmények. A holland közszolgálatot 1993-ban a következő nyolc szektorra osztották fel: a központi kormányzati közszolgálat, a bírói, a rendőri erők, az oktatás és tudomány, a katonai, a provinciális, a községi és víz-ellenőrzésügyi testületek.

A leírt szempontok tükröződnek a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozásban is. A legtöbb országban – kivéve, ahol nem létezik írott alkotmány (Egyesült Királyság) – a közszolgálatra vonatkozó legfontosabb alapelveket az alkotmányok tartalmazzák. Egyes országokban (pl. Görögország, Portugália) az alkotmány részletekbe menő szabályozást nyújt a közszolgálatra vonatkozóan. (Bossaert, et al., 2001, Linder, 2003, Balázs, 2007)

További kérdés, hogy a közszolgálat részletesebb szabályozása mennyire történik egységesen, avagy szétagoltan: Franciaországban az 1983. évi 634. törvény<sup>135</sup> adja meg a közszolgálat szabályozásának általános kereteit, s további három törvény rendezi az állami, a területi önkormányzati – a községek, a megyék (*communes, départements*) és a régiók (*régions*) – közszolgálatok alkalmazottai, valamint a kórházi szolgálat (*fonction*

<sup>135</sup> *Loi n°83-634 du 13 juillet 1993 portant droits et obligations des fonctionnaires* – törvény a köztisztviselők jogairól és kötelezettségeiről

*publique hospitalière*) személyi állományának jogviszonyát. Külön, speciális szabályok rendezik az igazságügyben, a fegyveres erőknél és a parlamentben dolgozó köztisztviselők státuszát. Németország esetében a Szövetségi Közzolgálati törvény (*Bundesbeamtengesetz*) adja meg az általános kereteket a közzszolgálatra vonatkozóan, míg a tartományok (*Länder*) saját hatáskörükben jogosultak a szövetségi jogszabályi keretek között mozogva saját jogszabályalkotásra. A dán köztisztviselőket az állam, a megyék és a községek alkalmazzák. A dán köztisztviselők jogállását a közzszolgálati törvény, valamint a regionális és helyi hatóságok által alkotott szabályok rendezik. Mindazonáltal a törvény, valamint a regionális és helyi szabályozás között átfedések fedezhetők fel. A közalkalmazottak kollektív szerződések alapján állnak munkaviszonyban, amelynek következtében a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartoznak. Hollandiában közzszolgálati törvény rendezi a köztisztviselők jogállását, és külön szabályozás vonatkozik az államigazgatásban dolgozó köztisztviselőkre. Az Egyesült Királyságban a közzszolgálat igazgatása királyi előjog; a miniszterelnök hatáskörébe tartozik a jogszabályalkotás és a hazai közzszolgálat igazgatására vonatkozó utasítások kiadása – beleértve az alkalmazási feltételek előírását. Egy 1992-es törvény hatalmazza fel a miniszterelnököt arra, hogy más koronaszolgáknak adjon át hatáskört a hazai közzszolgálat (*Home Civil Service*) igazgatására. A *Civil Service Management Code* foglalja keretbe a közzszolgálati jogviszony hatálya alá tartozó köztisztviselőkre vonatkozó szabályozást, az egyes jogintézményeket. E szabálygyűjtemény részét képezi a *Civil Service Code*, amely nevesíti azokat az alkotmányos kereteket, amelyek között a köztisztviselők ellátják feladataikat, és azokat az értékeket, amelyek betartása elvárt tőlük. E szabálygyűjtemény, az eredetileg a Parlament Alsóháza Kincstári és Közzszolgálati Kiválasztási Bizottsága által benyújtott tervezeten alapul. 1999-ben módosították, a walesi és skóciai dekoncentrációs folyamatok következményeképpen.

### **3. A közzszolgálat egyes alrendszerei**

A közzszolgálat alrendszereinek tárgyalása során a jogviszony egyes elemeit nem egyenlő hangsúllyal tárgyalom. Így például a kiválasztás, valamint az értékelés témakörét kiemelten kezelem. Ennek oka, hogy a kiválasztási- és az értékelési rendszer a közelmúltban került – részletes – szabályozásra, így mindkettő új elemként jelentkezik a köztisztviselői jogviszonyban.

### 3.1. Kiválasztás

Magyarországon 2007. óta több új jogszabály és -módosítás látott napvilágot, amely a mindeddig nem létező köztisztviselői kiválasztási rendszert bevezette, majd módosította és részleteiben szabályozza.<sup>136</sup> Ezért a köztisztviselői jogviszony e nagyon fontos elemét, amelynek vonatkozásában a személyzeti politika jelentős irányváltáson esett keresztül, kiemelten tárgyalom.

Sajátságos a magyar köztisztviselők kiválasztási rendszerének életútja. Míg a professzionális közszolgálat kialakulása utáni időszak nagy részében a zárt jegyek uralták a rendszert, egységes, kötött kiválasztás mégsem létezett. (Lőrincz, 1986, 1995/2, 2000) Ez azt jelentette, hogy a közigazgatási szervek vezetői saját hatáskörben döntöttek arról, milyen eljárást, módszert alkalmaznak a megfelelő köztisztviselőjelölt kiválasztása érdekében. Amikor viszont a rendszer egyre több elemében a pozíciórendszer irányába indult el, bevezetésre került a köztisztviselők egységes kiválasztása. Ez az új kiválasztási rendszer soklépcsős, számos megmérettetést feltételező rendszerré formálódott. Napjaink köztisztviselőjelöltjeinek a kiválasztási rendszer következő állomásain kell sikeresen teljesíteniük

- az alkalmazás általános feltételeit;
- az alkalmazás különös feltételeit;
- a 3 lépcsős versenyvizsgát (ugyancsak az alkalmazás általános feltételeként);
- a pályázati eljárást (a központi közigazgatás viszonylatában központilag; egyéb szinteken központilag is közzétéve);

---

<sup>136</sup> A 2007. évi LXXXIII. törvény vezette be a közigazgatás személyi állományának többlépcsős kiválasztási rendszerét, amelyet a 406/2007. (XII. 27.) sz. Korm. rendelet a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szervezet által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítéséről, a kompetencia-vizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól rendez részleteiben. Módosította a Ktv. kiválasztásra vonatkozó rendelkezéseit a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXII. tv., majd megszületett a közigazgatási versenyvizsgáról szóló 126/2009 (VI.15) Korm. rendelet. E rendelet hatálybalépése óta többször módosult (legutóbb a 21/2010. (II.9.) Korm. rendelet eszközölt módosítást a versenyvizsga vonatkozásában, amely a fegyverekről és lőszeréről szóló 253/2004. (VIII.31.) korm. rend. módosításai között szerepel.

- a kompetenciavizsgálato(ka)t – amely meghatározott esetekben különböző (3 féle) típust foglalhat magában (személyes interjút, írásbeli munkaalkalmassági teszt kitöltését, „értékelő központot”);
- a további megmérettetés(eke)t, amennyiben azt az állást kiíró szerv vezetője szükségesnek ítéli;
- a kötelező próbaidőt. (Linder, 2006/2 és 2009)

A következőkben a kiválasztás alrendszerét részleteiben, elemeire bontva vizsgálom, összehasonlítva a magyar viszonyokat a nemzetközi gyakorlattal. Az elemzés során kitérek azokra az újonnan bevezetett és alkalmazott humán erőforrás gazdálkodási megoldásokra is, amelyek az új szabályozás révén kerültek bevezetésre.

### *3.1.1. A kiválasztás szerepe, funkciója<sup>137</sup>*

A személyi állomány minden szervezetrendszer egyik legfontosabb, meghatározó erőforrása. (Szamel, 1998) A személyi állomány minőségét pedig alapvetően meghatározza, befolyásolja a megfelelő kiválasztási rendszer. Jó minőségű, a feladatokat hatékonyan ellátni képes személyi állomány akkor állhat elsősorban, s költségkímélő módon rendelkezésre, ha kiválasztása megfelelően történik. Ez a megállapítás fokozottan igaz a magyar közigazgatásra is, mivel – legalábbis elvi és jogszabályi szinten – a köztisztviselők kiválasztása hosszabb időszakra, a jogszabályi rendelkezés szerint, életpályára történik. Külön hangsúlyozandó a kiválasztás fontossága a közigazgatásban, az ellátandó tevékenység jellege miatt. A köztisztviselő a köz érdekében tevékenykedik, az államot testesíti meg; közhatalmat gyakorol, közérdekű szervező, szolgáltató tevékenységet lát el, egyfajta tekintélyt kell, hogy képviseljen. (Lőrincz, 2005/2, et al.)

A történelem folyamán két jelentős fajtája létezett a kiválasztásnak: Az egyikben a képességeknek, ismereteknek nem volt szerepe, más kritériumok szerint határozták meg a követelményeket; meghatározott társadalmi osztályhoz, kaszthoz, családhoz, néphez, nyelvet beszélőkhöz történő, stb. tartozás alapján. (Lőrincz, 1986 és 1995/2) A másik kiválasztási fajta a kiválasztandó jelölt ismereteire, kvalitásaira, teljesítményére, az

---

<sup>137</sup> A kiválasztásról lásd részleteiben: Lőrincz, 2000 és 2005/2.

általános feltételeknek való megfelelésre helyezi a hangsúlyt. Ez utóbbi a demokratikus kiválasztás, amelynek kialakulása a polgári átalakulás időszakára tehető. (Lőrincz, 2000/2, 2005/2, 2006) Az 1789-es Deklaráció az ember és állampolgár jogairól, 6. cikkelye szerint:

„Rátermettségének megfelelően minden polgár egyforma eséllyel pályázhat bármely közfunkcióra, tisztségre és méltóságra, az elbírálásnál egyedül csak az erkölcsösségét és tehetségét szabad figyelembe venni.”

Mára minden demokratikus jogállam jogszabályi – leggyakrabban alkotmányi – szinten deklarálja a hivatalviseléshez fűződő alapvető állampolgári jogot, s e tekintetben az egyenlő esélyek biztosításának kötelezettségét – a Deklarációhoz hasonló tartalommal.

### *3.1.2. Az alkalmazás általános és különös feltételei*

A hivatalhoz jutás alapvető jogának deklarálása mellett a legtöbb közszolgálati rendszerben meghatározásra kerülnek olyan általános és különös feltételek, amelyek nem minden polgár számára teszik lehetővé, hogy éljen ezzel az alapvető joggal; a közhivatal viselésének lehetőségét korlátok közé szorítják. A magyar szabályozás fő vonalait tekintve megegyezik a nemzetközi gyakorlattal a köztisztviselővé válás általános feltételeinek meghatározása tekintetében; e feltételeket a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény szabályozza.

A közszolgálatok többsége a következő általános alkalmazási feltételeket írja elő: az adott állam állampolgársága, cselekvőképesség; büntetlen előélet; megfelelő egészségi állapot; korhatár; (esetleg) minimum iskolai végzettség; az ország hivatalos nyelveinek birtoklása, stb. Az állampolgársági követelménnyel kapcsolatban ugyanakkor – az európai közösségi szabályozás korábban részletezett közvetlen és közvetett hatása kapcsán ehelyütt – szükséges megemlíteni, hogy bizonyos közszolgálati kategóriák vonatkozásában mára változtak a szabályok. Napjainkban az EU-tagállamok többsége a közszolgálati alkalmazás feltételeként – bizonyos kategóriák tekintetében – nem követeli meg a saját állam állampolgárságát, hanem lehetővé teszi más európai uniós, illetve az Európai Gazdasági Térséghez tartozó tagállam állampolgárai részére is, hogy azonos feltételekkel szegődjenek el közszolgálatukba. A közszolgálati szabályozás tekintetében, talán ebben a tekintetben érhető tetten a legérzékenyebben az Európai

Közösségek Bíróságának ítélkezési gyakorlata; amely felülírja a Római Szerződést. Az Európai Közösséget Alapító Szerződés 39. cikk (1), (2), (3) bekezdései garantálják az Európai Unióban a munkavállalás szabadságát, rendelkeznek a tagállamok munkavállalói között az állampolgárságon alapuló mindenfajta megkülönböztetés tilalmáról. Azonban a 39. cikk (4) bekezdése a közszolgálatot kiveszi a munkavállalás szabadságának hatálya alól. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az Európai Gazdasági Közösség tagállamai évtizedeken keresztül jogosultak voltak közszolgálati állásaikat saját állampolgáraik számára fenntartani. A szubszidiaritás elvéből következően azokat a feladatokat és funkciókat, amelyeket nem lehet jobban és hatékonyabban megoldani közösségi szinten, a tagállamok hatáskörében kell tartani. (Lőrincz, 1998, Torma, 2002/1 és 2) Ilyen terület a nemzeti közszolgálatokra vonatkozó szabályozás is. Az Európai Unió nemzeti közszolgálati különböző tartalmú és kereteket kitöltő értelmezése miatt a Közösség létrejötte óta eltelt évtizedek során az EK Szerződés 39.§ cikk (4) bekezdésének megszorításai számos gyakorlati problémát vetettek fel a munkaerő szabad áramlásának tekintetében, amelynek következtében, az érintettek jónéhány esetben fordultak az Európai Közösségek Bíróságához jogorvoslatért. Az érintett szerződési rendelkezés alkalmazása kapcsán tetemes számú ítéletet találhatunk az EK Bíróság esetjogában. A Bíróság jogértelmezési tevékenysége során kimunkálta azt a gyakorlatot, amely az EK Szerződésben meghatározott közszolgálat fogalmát szűken értelmezi, és a 149/79 Bizottság kontra Belgium ügyben meghatározta azokat a közszolgálati tevékenységeket/területeket, amelyeket a tagállamok kizárhatnak a munkavállalás szabadsága alól; tehát azokat a diszkrimináció tilalmának megsértése nélkül tarthatják fenn saját állampolgáraik számára. A Bíróság esetjoga szerint – amely az alapítószerződéseket mára felülírta –, „ezek a tevékenységek azok, amelyek a közjog által átruházott hatalomgyakorlást közvetlenül, vagy közvetve magukban foglalják, és (újabb ítélet szóhasználata szerint: vagy) azok, amelyekben a kötelezettségek magukban foglalják az állam, vagy más közhatalom általános érdekének védelmét”. Így mára bizonyos közszolgálati kategóriák tekintetében számos EU-tagállam európai uniós, illetve az Európai Gazdasági Térséghez tartozó tagállam állampolgárságának birtoklására módosította az Európai Közösségek Bírósága ítélkezési gyakorlatának megfelelően az állampolgársági követelményt. (Demmke-Linke, 2003, Linder, 2004, 2008/1)

E precedensjogot szem előtt tartva szabályozza a magyar jogalkotó az ügykezelői jogviszony létesítésének általános feltételeit is; ügykezelői feladatkörre – kivéve a

jogszabály által meghatározott fontos és bizalmas munkaköröket, valamint az ügykezelőkből álló szervezeti egység vezetésére megbízással rendelkező osztályvezetőket – az Európai Szociális Kartáról szóló megállapodásban résztvevő államok állampolgáraival is létrehozható közszolgálati jogviszony, amennyiben magyar nyelvismerettel rendelkeznek.<sup>138</sup> Köztisztviselői jogviszony azonban továbbra is csak magyar állampolgárral létesíthető, mivel e jogviszony az Európai Közösségek Bíróságának megszorító közszolgálati fogalomértelmezése körébe tartozik; a köztisztviselői státusz közhatalom gyakorlásával járhat együtt..

A különös alkalmazási feltételek magukban foglalják az adott munkakörhöz speciálisan meghatározott képzettség, végzettség igazolását, esetleg szakmai gyakorlatot, egyéb speciális tudást, készséget stb.

Jelentőségüknél s a szabályozás terjedelménél fogva, külön szólok a képesítési követelményekről, amelyekhez az alkalmazás általános és különös feltételeinél már említettek is kapcsolódnak. A köztisztviselők képesítési előírásairól szóló 9/1995. (II. 3.) Korm. rendelet mellékletében rendelkezik a Ktv. hatálya alá tartozó közigazgatási szerveknél foglalkoztatott köztisztviselők tekintetében az egyes állások betöltéséhez szükséges képesítési követelményekről; ami azt jelenti, hogy minden közigazgatási munkakör tekintetében meghatározza azokat a végzettségeket, képzettségeket, amelyekkel az adott munkakör betölthető. A jogszabály meglehetősen tág határokat szab e követelmények tekintetében; egy-egy munkakör számos területen szerzett végzettséggel betölthető, illetve egyes esetekben, a végzettség szintjei – közép-, illetve felsőfokú – sem szabnak korlátokat az alkalmazás lehetőségének; ahol a jogszabály megengedi, I. és II. besorolási osztályban is be lehet tölteni adott munkakört. A kormányrendelet melléklete hármass csoportosításban adja meg a megkívánt alapképzésben megszerezhető végzettségeket, szakképesítéseket: i) a helyi önkormányzat képviselő-testülete hivatalában; ii) a közigazgatási hivatalban;<sup>139</sup> iii) az állami közigazgatásban – az egyes feladatkörökhöz meghatározott szakirányú (alapképzésben szerzhető) iskolai végzettségek és szakképesítések. A kormányrendelet

<sup>138</sup> Az Európai Szociális Kartát az 1949-ben létrejött nemzetközi szervezet, az Európa Tanács nyitotta meg aláírásra, s a jelenlegi időpontig 47 európai tanácsi – részben európai uniós – tagállam írta alá, ebből 39 ratifikálta.

<sup>139</sup> A rendelet szövegezése a közigazgatási hivatalok megszüntetése óta nem módosult (más jogszabályok esetében – pl.: Ktv. megfelelő jogszabályhelyei – a közigazgatási hivatal helyébe „a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve és a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező szerv” szövegezés lépett).

több mint másfél évtizede született, viszont sajnos, a jogszabály-módosítási hullám nem érte el; ez mára azt eredményezte, hogy a mellékletében nevesített munkakörök felsorolása tekintetében mostanra időszerűvé vált egy alapos korszerűsítés, mert a közigazgatási szervek humánerőforrás gazdálkodásért felelős szervei, illetve munkatársai időnként nagy ügyel-bajjal sorolnak be egy-egy munkakört a meglévő kategóriákba. Mindemellett talán el lehetne azon is gondolkodni, feltétlenül szükséges-e, korszerű megoldás-e központilag, jogszabályi szinten, egységesen meghatározni a képzési követelményeket. avagy talán a humánerőforrás gazdálkodásban fokozatosan bevezetésre kerülő új eszközökhöz adaptáltan (munkakörelemzések, -értékelések, -leírások, kompetenciakeretek meghatározása) nagyobb mozgásteret kellene biztosítani e tekintetben a szervek vezetői számára; hogy a képzési követelményeket minél nagyobb mértékben hozzáigazíthassák a helyi igényekhez.

Egyéb különös alkalmazási feltételek lehetnek például a középszintű szakképzés, nyelvvizsga, szakmai gyakorlat, vezetők esetében szakvizsga, nemzetbiztonsági ellenőrzés, szakmai gyakorlat, stb. Az önkormányzatok vonatkozásában fontos megemlíteni, hogy a jegyzők kinevezésének is speciális feltételrendszere épült ki. (Linder, 2008/2)

A nemzetközi megoldásokat tekintve érdemes megemlíteni hogy Finnországban, annak ellenére, hogy mindössze 5% a svédajkú lakosság aránya, a közigazgatásban történő alkalmazás általános feltétele a svéd nyelv birtoklása. Azokban a tagállamokban, amelyekben adott állás betöltésénél előnyt jelent a meglévő szakmai tapasztalat, úgy bárhonnan származzon is az; a hazai, vagy más EU tagállam közszektorából, magánszektorból, pluszként könyvelik el a felvételi eljárás során. Különösen így van ez azokban az országokban, ahol nem nevesíti jogszabály az egyes posztok betöltéséhez megkívánt minimum iskolai végzettséget (Finnország, Hollandia, Svédország). Franciaországban pozitívan értékelik a magánszektorban szerzett tapasztalatot; néhány éve külön típusú versenyvizsgát (*concours externe*) szerveznek a magánszektorból érkező új köztisztviselők számára. Németországban viszont, míg a más EU-tagállam közszolgálatában eltöltött időt figyelembe veszik a fokozatba történő besorolásnál, addig a magánszektorban szerzett tapasztalat nem jelent előnyt.

## 7. sz. táblázat

*A köztisztviselők alkalmazásának általános és különös feltételei*

<i>A köztisztviselők alkalmazásának általános és különös feltételei</i>	
<i>Általános feltételek</i>	<i>Különös feltételek</i>
Cselekvőképesség	Az egyes munkakörök betöltéséhez jogszabályban meghatározott speciális végzettségek
Legalább középfokú végzettség	A szerv vezetőjének hatáskörében meghatározott plusz végzettségek, képzettségek
Magyar állampolgárság (ügykezelőknél más szabályozás!)	Speciális nyelvismeret
Büntetlen előélet	Meghatározott karrierpályák illetve –szintek tekintetében szakvizsga
Magyar nyelvismeret	Megkívánt gyakorlat
Versenyzvizsga - 2009-től (addig alapvizsga, a pályánmaradás feltételeként)	Fontos és bizalmas munkakörök esetében nemzetbiztonsági követelményeknek való megfelelés
Pályázat	Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség

3.1.3. *Toborzás, szelekció*

A kiválasztás folyamata magában foglalja a toborzást és a szelekciót. A kiválasztás toborzási szakaszában a közigazgatási szervek vagy a központi szerv széles körben meghirdetik a köztisztviselői állásokat; így téve lehetővé, hogy az állampolgárok értesüljenek a közszolgálati álláshelyekről és éljenek alkotmányi szinten biztosított alapjogukkal. E tekintetben is változatos a nemzetközi gyakorlat. Míg az országok jó részében egyre általánosabbá kezd válni, hogy a szerv vezetője gazdálkodik a humán erőforrásokkal, s költségvetési lehetőségei függvényében ő hozza meg a személyzeti döntéseket, addig ez a toborzás esetében nem feltétlenül jellemző. Ez azt jelenti, hogy az álláshelyek közzététele (a szerveken, illetve a közigazgatáson kívülről érkezők számára általában központilag is megtörténik. Ez utóbbi jelenség – a nagy átlagot tekintve – inkább a zárt rendszerű személyzeti politikát követő országokra jellemző, de ellenpéldákat is találhatunk.

A toborzás megjelenési formái között kiemelt figyelmet szentelhetünk a közigazgatási versenyvizsgáknak, és a pályázatoknak. A versenyvizsgákat és a pályázatokat nyilvánosan kell meghirdetni. Minél szélesebb körben válik nyilvánossá a versenyvizsgára való felhívás, illetve, az üres álláshelyekre történő pályáztatási lehetőségek, annál nagyobb az esélye annak, hogy a közigazgatási szervek több jelölt közül választhatnak; nagyobb az esélyük a megfelelő munkaerő megtalálására. A magyar közzolgálati rendszerben – általánosan – a két toborzási formát egészen 2008-ig nem alkalmazták, mivel a közigazgatási szerveket nem kötelezte erre jogszabály.<sup>140</sup> Csupán a köztisztviselői törvény 2007. évi módosítása rendelkezett a pályázati rendszer, illetve a versenyvizsga bevezetéséről. 2008-tól kezdődően a köztisztviselői (s egyben a közalkalmazotti) állásokat Magyarországon központilag is közzé kell tenni.

#### 3.1.4. *A versenyvizsga, mint kiválasztási eljárás*<sup>141</sup>

A versenyvizsga a kötött kiválasztási rendszerek egyik formája.<sup>142</sup> (Lőrincz, 2000, 2005/2) A közzolgálati szabályozás fokozatos megszületése óta, mintegy 150 éve, a szakma, illetve, az épp aktuális politikai ellenzék – mint láttuk – időről időre javaslatokat fogalmazott meg a közigazgatási versenyvizsgák bevezetésére vonatkozóan. (Pl.: Irányi Dániel, Magyary Zoltán) Az igényt a nemzetközi pozitív tapasztalatok indukálták, amelyek elsősorban a zárt rendszerű közzolgálattal rendelkező országokban álltak/állnak rendelkezésre.

A közigazgatási versenyvizsga kifejezés alatt egy olyan összetett, a közigazgatás személyi állományának kiválasztására rendszeresített folyamatot értünk, amelynek során a kiválasztás kritériumainak megfelelő jelöltek többlépcsős – képességeiket, tudásukat, műveltségüket széles körűen ellenőrző –, versengő, egy időben történő megmérettetésen mennek keresztül. Ez a megmérettetés a versenyvizsga nevéből adódóan is, a jelöltek képességeinek sok szempontból történő összehasonlítását/összevetését foglalja magában, amelynek során, az elért eredmények

<sup>140</sup> Kivéve, a Ktv-ben meghatározott néhány, korábban is kötelező pályáztatás alá eső posztot (pl.: minisztériumi főosztályvezetői, jegyzői, stb.), illetve azokat, amelyeket a közigazgatási szervek saját döntési jogkörükben eljárva pályáztattak meg.

<sup>141</sup> A közigazgatási versenyvizsgákról részletesebben lásd: Linder, 2006/2

<sup>142</sup> A kötött eljárást alkalmazó országokban a jogalkotó meghatározott eljárás lefolytatását írja elő a közzolgálati állásban való elhelyezkedés feltételeként.

függvényében és sorrendjében, lehetőségük nyílik – a jelentkezők számához képest korlátozottabb számú – állások elnyerésére, megpályázására. A jogi keretek között szabályozott közigazgatási versenyvizsgarendszer, a kötött kiválasztás egyik – legkarakteresebb – megjelenési formája.

A következőkben pontokba szedtem a közigazgatási versenyvizsgákra általánosan jellemző ismérveket.<sup>143</sup>

- a) A versenyvizsgarendszer tartalmára, formájára, működtetésre létezik általános vagy keretszabály, jogi norma, amelyhez képest ágazatonként, szervenként eltérések lehetségesek. A rendszert alkalmazó országok zömében a legmagasabb szintű jogszabályok – alkotmány, közszolgálati törvény, stb. – rendelkeznek arról, hogy a közszolgálatba lépés feltétele a versenyvizsga sikeres letétele – ezáltal a versenyvizsga az alkalmazás általános feltételeként jelenik meg;
- b) A versenyvizsgák szervezése, lebonyolítása, felügyelete állami feladatot képez;
- c) A közszolgálati alkalmazás feltételeit már a versenyvizsgára jelentkezés általános és különös feltételei között meghatározzák, azokat széles körben ismertté teszik – ezek teljesítése esetén nyílik lehetőség a vizsgán való részvételre. Hasonlóan részletes tájékoztatást tesznek közzé a kiválasztási folyamat egészéről;
- d) Általános alapelv, hogy a megüresedett állások tekintetében a versenyvizsgákat először a már pályán lévők számára hirdetik meg (belső versenyvizsga), az előmeneteli-, vagy mobilitási lehetőségek előmozdítása céljából. Csak ezek sikertelensége esetén kerül sor a nyílt versenyvizsgák kiírására;
- e) A versenyvizsga-naptárakat (amelyek a vizsgák időpontjait, a területenként meghatározott vizsgaközpontok adatait tartalmazzák) jó előre, általában egész évre vonatkozóan, széles körben ismertté teszik (on-line és egyéb hirdetmények formájában);
- f) A versenyvizsgákra történő felkészítéshez/felkészüléshez a kiíró szerv(ek) (amelyek elsősorban a köztisztviselők képzéséért felelős állami fenntartású intézmények és -iskolák ) felkészítő tanfolyamokon való részvétel lehetőségét biztosítják;

---

<sup>143</sup> Saját gyűjtés és rendszerezés alapján.

- g) A versenyvizsgákra történő sikeres felkészülést hivatott elősegíteni a többnyire igen nagymennyiségű, és sokrétű – általános és szakmaspecifikus ismereteket is felölelő – felkészítő anyag, illetve, a közzétett – szintén tetemes terjedelmű – bibliográfiai jegyzék;
- h) A versenyvizsgákon való megmérettetés általános feltételét képezi a közszolgálatban való alkalmazásnak, de a versenyvizsga letétele alól jogszabályban meghatározott, illetve, egyedi elbírálás alapján, egyéb mentesség adható;
- i) A versenyvizsga célja a jelöltek képességeinek, tudásának összehasonlítása, amelynek segítségével a korlátozottabb számban rendelkezésre álló álláshelyek elosztása objektívabbá válik;
- j) A versenyvizsga-rendszer egy rendkívüli alapossággal, tudományosan, módszertanilag részleteiben kidolgozott mechanizmus, amelyet a tapasztalatok függvényében folyamatosan felülvizsgálunk, korszerűsítünk, úgy tartalmát, a lebonyolítás módját, formáját, mint az értékelés mikéntjét, részleteinek kidolgozását illetően;
- k) A versenyvizsga maga többlépcsős folyamat – különösen a felsőfokú végzettségű jelöltek esetében, többnapos megmérettetés. Az írásbeli és a szóbeli részek általában a következők:
- írásbeli felmérő (a legtöbb esetben feleletválasztós teszt), amely az általános ismereteket, a tudást, a műveltséget, a logikai készséget ellenőrzi – esetleg szakterület-specifikus is lehet;
  - fogalmazás/esszé/egyéb feladatmegoldás (pl.: esettanulmány-, ügyirat-kidolgozás, stb.) – az általános-, valamint a szakismeretekre vonatkozóan;
  - szóbeli beszélgetés – általános- és szakmai ismeretek, tájékozottság, kommunikációs készségek, elhivatottság, stb. vizsgálatára;
- l) A versenyvizsgákat szakterületenként írják ki, és a vizsgák tartalma is természetesen szakterület-specifikusan kerül kialakításra;
- m) Közigazgatás-, illetve közszolgálat-felfogástól függően eltérő mértékben, de szinte minden országban kivétel nélkül, a versenyvizsga részét képezi a köztisztviselőjelölt általános műveltségének, intelligenciája fokának mérése;
- n) Mindenhol kiemelkedő fontosságot tulajdonítanak a versenyvizsgabizottságok függetlenségének és pártatlanságának/pártpolitika-semlegességének, magas

színvonalú (szakmai- és egyéb szempontú) összetételének. Ennek oka, hogy a versenyvizsga létjogosultsága kizárólag ilyen zsűri döntéshozatala mellett igazolható. A vizsgabizottságok tagjait a szakma és a társadalmi élet egyéb területei prominens személyiségeinek köréből válogatják;

- o) A versenyvizsgán való sikeres szereplés, megfelelés aránya – a rendelkezésre álló nemzetközi adatokat tekintve –, általában rendkívül alacsony;
- p) A jelölteket a versenyvizsgán elért eredményeik szerint – szakterületenként – sorrendbe állítják. A vizsgán elért eredmény/értékelés a sorrend szerint jogosít a meghirdetett állások megpályázására;
- q) A versenyvizsga sikeres letétele révén a jelölt az általa elért eredménynek és sorrendnek megfelelően elnyeri a meghirdetett állások valamelyikét, vagy, amennyiben az elért sorrend révén nem jut számára üres állás, a tartaléklista megfelelő helyére kerül fel.
- r) Egyes országok, illetve területek/közigazgatási szintek esetében, a sikeresen letett vizsga meghatározott időszak tekintetében (általában 1-3 év) keletkeztet jogosultságot az újonnan megüresedő állások megpályázására, míg másutt, a sikeres vizsga nem évül el az álláspályázatokra való jogosultság tekintetében;
- s) A versenyvizsga alkalmazása mellett az utóbbi időszakban a kiválasztási folyamatban egyéb, a képességeket, készségeket (különbféle tartalmú és értelmezésű) ellenőrző megoldásokat, kompetenciavizsgálatokat, stb. is egyre szélesebb körben alkalmaznak;
- t) A versenyvizsga letételével közszolgálati alkalmazásra jogosulttá vált jelölt az állás elnyerése előtt – általában – a közigazgatási funkció betöltésére felkészítő – sokszor több hónapos – alap-továbbképzésben részesül;
- u) Az alap-továbbképzést az állás elnyerése után általában próbaidő követi.

Franciaország a versenyvizsga-rendszerek zárt közszolgálattal rendelkező mintaországa. A versenyvizsgarendszer (*concours*) mélyen benne gyökerezik a társadalmi és közigazgatási kultúrában; mintegy két évszázados hagyománya van a köztisztviselők versenyvizsgák útján történő kiválasztásának. Háromfajta versenyvizsga létezik:

- a belső (*concours interne*) – a közigazgatásban dolgozók részére;
- a külső (*concours externe*) – a pályakezdő fiatalok részére;

- a harmadik típusú (*troisième concours*) – mindössze néhány év óta – a mobilitás jegyében más szektorból (magán-, non-profit, stb.) érkezők részére. (Gisserot, 2005)

Nagy-Britanniában a közszolgálat az utóbbi évtizedekben jelentős reformokat élt meg. Ennek részeként, a kiválasztás humánerőforrás gazdálkodási hatásköreit a közigazgatási szervek vezetőihez delegálták. Mindazonáltal, a speciális, gyorsított előmeneteli pályára várományos, kiemelkedő képességekkel rendelkező fiatal vezetőjelölteket („*fast streamer*”-ek), alapos megmérettetésnek vetik alá alkalmazásuk előtt és annak kezdetén – amelynek formája egy speciális versenyvizsga.<sup>144</sup> (Versenyvizsgákat alkalmaznak másutt is, pl.: a tanárok körében.) (Beattie, 1996)

A nemzetközi szervezetek (köztük pl.: az Európai Közösségek és intézményei) számára, saját közszolgálatuk kialakításánál – legfeljebb néhány évszázadra visszatekintő, rövid múltjuk okán –, a nemzeti közszolgálatok szolgáltatták a mintát. (Mihajlov, 1993/1 és 2) A nemzetközi közszolgálatok így alapjaiban a közszolgálati rendszer zárt válfaját és a zárt rendszert megvalósító személyzeti politikai elveket vették át, és alkalmazzák mind a mai napig, a határozatlan idejű kinevezéssel, státusszal rendelkező tisztviselők tekintetében. (Linder, 2006, 2008, 2009/2, Lőrincz, 2000, Mihajlov, 1993/1 és 2, Temesi, 2000, Verploeg, 1999) Természetesen, a nyílt rendszer elemei a nemzetközi szervezetek humánerőforrás gazdálkodásában is egyre nagyobb mértékben kezdenek teret nyerni napjainkban<sup>145</sup>; elsősorban a határozott idejű kinevezések, vagy szerződések korlátozott elterjedésének tekintetében (Demmke, 2003). Mára a konvergencia-folyamatok azonban kétirányúvá váltak; nem csupán a nemzetközi közszolgálatok merítenek példát a nemzeti közszolgálati megoldásokból, hanem ez fordítva is igaz. Így például, a spanyol köztisztviselői törvény (*Estátuto Básico del Empleado Público*) módosításánál, egyes rendelkezések tekintetében, az Európai Közösségek Tisztviselői Szabályzata szolgáltatta a példát. (INAP, 2005) Az Európai Közösségek Tisztviselői Szabályzata (*Staff Regulations of the European Communities*) rendezi az Európai Unió intézményei tisztviselőinek jogviszonyát. A korábbi

<sup>144</sup> A brit közszolgálati versenyvizsga története a XIX. századra, az indiai szolgálat toborzásának idejére nyúlik vissza.

<sup>145</sup> A dolog ironiája, hogy míg az OECD, tagországainak közszolgálati reformjai tekintetében évek (évtizedek) óta erőteljes retorikával rendelkezik, saját szerveinél ezek a reformtörekvések erőteljes deficitet mutatnak fel. (Balint-Knill, 2007)

szabályozás és gyakorlat szerint, a szervek maguk írták ki a versenyvizsgákat. 2002-ben azonban a megreformált személyzeti politika keretében – az intézmények és szervek által folytatott gyakorlat egységesítésének és a humánerőforrás gazdálkodás hatékonyabbá tételének igényével –, létrejött az Európai Személyzeti Kiválasztási Hivatal (*European Personnel Selection Office*), az EPSO. Azóta a főszervek az EPSO-n keresztül írják ki a nyílt versenyvizsgákat, amelyek az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában, az EPSO és a szervek, intézmények honlapján is megtalálhatóak. Ez a francia minta alapján kialakított versenyvizsga szolgál napjainkban mintaként egyes nemzeti és a nemzetközi közszolgálatok esetében.<sup>146</sup>

A magyar szabályozás 2009-től vezette be a versenyvizsgák alkalmazását. A Ktv. és a versenyvizsgáról szóló kormányrendelet<sup>147</sup> értelmében köztisztviselői kinevezés csak érvényes versenyvizsga birtokában adható. A magyar versenyvizsga felépítése és lebonyolítása tekintetében követi a nemzetközi megoldásokat. Az első megmérettetést egy írásbeli, feleletválasztós teszt megoldása jelenti, amelynek teljesítése esetén további írásbeli feladatra kerül sor. Ez utóbbi sikere esetén a jelölt szóbeli bizottság előtt tesz bizonyosságot alkalmasságáról. Teljesítményét pontszámok alapján értékelik. Tartalmát tekintve, a magyar versenyvizsga azonban nem követi a nemzetközi mintákat. Magyarországon a jogalkotó döntése értelmében a tananyag egységes; a vizsgák nem szakterületenként kerülnek kiírásra és lebonyolításra. A középfokú végzettségűek számára meghatározott ismeretanyag került kidolgozásra – amely a fokozatosan megszűnő köztisztviselői alapvizsga tudásanyagához képest szélesebb spektrumot ölel fel. A felsőfokú végzettségűek tekintetében további, a számonkérés tárgyát képező tananyag épül erre.

A magyar és a nemzetközi versenyvizsgák szabályozását, gyakorlatát, a különféle megoldásokat összehasonlítva megállapítható, hogy a Magyarországon versenyvizsgának nevezett vizsgafajta messze áll a klasszikus versenyvizsgától, annak tartalmától. Ezt a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott versenyvizsgák általános ismervei támasztják alá. A következőkben a magyar szabályozással kapcsolatban néhány átgondolásra érdemes gondolatot vetek fel:

<sup>146</sup> A versenyvizsga felépítése és lebonyolítása tekintetében a magyar versenyvizsgarendszer kialakításánál is.

<sup>147</sup> A közigazgatási versenyvizsgáról szóló 126/2009 (VI.15) Korm. rendelet

- A magyar versenyvizsgánál nincs jelen a versenyelem. A jogszabály nem biztosítja, hogy a versenyvizsgán elért pontok arányában a köztisztviselőjelöltek valóban sorba legyenek állítva azon a listán, amelyről a közigazgatási szervek helyezésük sorrendjében kiválasztják őket. A megmérettetés csupán egy vizsga, amelyet – a köztisztviselői alapvizsga eddigi gyakorlatával szemben – nem a már hivatalban lévő köztisztviselők, hanem bármely, az alkalmazás többi általános feltételével is rendelkező állampolgár lehet. Ez alapvetően megkérdőjelezi a versenyvizsga létjogosultságát, és a cél elérésére való alkalmasságát. Ugyanis, ha az eredmény nem köti a kiválasztás tekintetében a közigazgatási szerveket, mi és ki garantálja annak tisztaságát, objektivitását; a mindeddig jelenlévő nepotizmus, favoritizmus, politikai- és egyéb szempontok alapján történő részrehajlás kiküszöbölését? Amennyiben a versenyvizsga változatlan formában él tovább, célszerű lenne más elnevezéssel működtetni, például egyszerűen, „közigazgatási felvételi vizsga” elnevezéssel.
  
- A magyar versenyvizsga tematikája, a számonkérés tárgyát képező tananyag tartalma a jelöltek képzettségét figyelmen kívül hagyja. Klasszikus versenyvizsgákat végzettség szerint szerveznek (pl.: jogászok, közgazdászok, közigazgatási szakemberek, bölcsészek természettudományi vagy EU-s szakemberek részére, más-más tartalommal). A magyar versenyvizsga, mint láthatjuk, a végzettség irányultságát nem veszi tekintetbe. A vizsgák tartalmának egységessége több szempontból is aggályos: i) egyrészt problémássá teszi a valójában amúgy sem garantált „sorbaállítást”, s a valós eredmények alapján történő kiválasztást, másrészt; ii) attól függően, hogy milyen ismeretek kerülnek túlsúlyba a „tananyagban”, megkérdőjelezi az egyenlő esélyek érvényesülésének megvalósíthatóságát is. Közigazgatásunkban a jogászok dominanciája eddig is elsőprő volt, s azzal nem áltathatjuk magunkat, hogy a számonkért ismeretek egyik napról a másikra oly mértékben változnának, hogy pl. egy jogász és egy biológia tanár ugyanolyan eséllyel igazodnának el bennük. Így talán joggal kétkedhetünk abban, hogy a különböző végzettségű jelöltek tudása – adott ismeretanyag mellett objektíven összevethető.

- A versenyvizsgáról szóló kormányrendeletet megszületése óta már többször módosították. Az egyik módosítás a versenyvizsga alóli mentességeket is érintette. Ésszerű intézkedésnek ítélem, hogy a jogalkotó immár elismeri a közigazgatási gyakorlatot; a korábbi szabályozással ellentétben, az új rendelkezések szerint mentesül a versenyvizsga letétele alól az, aki legalább ötéves közigazgatási gyakorlattal rendelkezik. Továbbra sem rendelkezik azonban a jogszabály arról, hogy a közigazgatási szakvizsga kiváltja-e a versenyvizsgát. Inkonzisztensnek találom azt a rendelkezést, miszerint a jogi szakvizsga kiváltja a közigazgatási szakvizsgát, ugyanakkor a közigazgatási versenyvizsgáról ebben a tekintetben nem szól a jogalkotó.

A versenyvizsgán sikeresen szereplő jelöltek egy listára kerülnek fel, s onnan pályázhatják meg a közigazgatási szervek által kiírt álláshelyeket. A sikeresen letett versenyvizsga 5 évig jogosítja erre őket. Illetve, a sikeres versenyvizsgát tett jelöltek nekivághatnak a kiválasztási eljárás újabb lépcsőfokainak.

### 3.1.5. *A pályáztatás, mint kiválasztási eljárás*

A toborzás másik formája a pályáztatás. A pályáztatás – a versenyvizsgáztatáshoz hasonlóan – szintén a kötött kiválasztási rendszer egyik fajtája – ezért általában a zárt közszolgálati rendszerekben alkalmazzák. A kötelező pályáztatás során az iskolai végzettség, képzettség, a letett vizsgák alapján folytatják le az eljárást, mindezt meghatározott rendben.

Ezt a megoldást alkalmazza a német és az osztrák közszolgálat. A német közszolgálatban a képzettségi követelmények az ún. „érdemi munkát” végző, karrier köztisztviselők (*Laufbahnwettbewerber*) esetében igen magasak.<sup>148</sup> Egyébként az életpálya minden szintje tekintetében törvény határozza meg az alapkövetelményeket. A további kritériumokat a Szövetség, a tartományok, vagy a közigazgatási szervek írják elő a meghirdetett állás – részleteiben is közzétett – munkaköri leírásának függvényében. A kiválasztási kritériumok közé tartoznak a képességek, a tudás és a

<sup>148</sup> A kiválasztási rendszer létrehozatala Ferenc-Vilmos nevéhez kötődik. 1713-ban azzal a céllal alakította ki a kiválasztási rendszert, hogy magas szakmai színvonalú közszolgálatot biztosítson Poroszország számára. A rendszer gyakorlatilag a mai napig alig változott. (Ziller, 1993)

teljesítmény, de meghatározásuk tekintetében a rendszer erősen decentralizált. A – javarészt – jogász végzettséggel rendelkező magas beosztású köztisztviselőjelöltek kiválasztása szigorúan formalizált, és két lépcsőből áll. Az első vizsga egy államvizsga (*Staatsexamen*), amelyet a tartományi hatóságok szerveznek, független bizottságokkal. Ezeket a bizottságokat köztisztviselők és egyetemi oktatók alkotják. Amennyiben ezt a meglehetősen szelektív vizsgát teljesíti a jelölt, előkészítő szolgálatra jelentkezhet (*Vorbereitungsdienst*). Az előkészítő szolgálat elméleti és gyakorlati képzésből/tapasztalatszerzésből áll. Időtartama változó, attól függően, milyen posztra készít fel; de általában két év körül mozog. Majd újabb, hasonló szervezésű államvizsga következik. Ennek sikeres abszolválása nyitja meg az utat a közszolgálati alkalmazás előtt – az egész ország területére vonatkozóan; s nem kizárólag a közigazgatási-beleértve az oktatást), hanem az igazságügyi pályák tekintetében is. A konkrét kiválasztás (a szelekció) folyamatában az üres álláshelyekre pályázók közül választanak eredményeik alapján. Az ágazati minisztériumok vezetői a személyi állomány képviselőivel egyeztetve döntenek a megfelelő jelölt alkalmazásáról. Az utóbbi években – a nemzetközi trendeknek megfelelően – a német közszolgálatban is erőfeszítéseket tesznek arra vonatkozóan, hogy a kötelező pályázati eljárás keretében ne kizárólag a végzettséget, képzettséget vegyék figyelembe, hanem a jelöltek egyéb kompetenciáit is értékeljék. (Bundesakademie, 2006)

### *3.1.6. Egyéb kiválasztási eljárások*

Míg egyes országok kötött kiválasztási eljárásokat – versenyvizsga, kötelező pályáztatás – alkalmaznak, másutt a kiválasztás nem formalizált. Ezekben az országokban a közigazgatási szervek (vezetői) általában maguk határozzák meg, hogy képességeik, és a meghirdetett állás betöltéséhez szükséges háttérük alapján milyen módszerrel választják ki a megfelelő munkaerőt. Éppúgy, mint a magánszektorban. A jelentkezőknek az illetékes közigazgatási szerv által meghatározott követelményeknek kell megfelelniük. Itt előfordulhat az, hogy a követelményként állított speciális képességek sokkal nagyobb szerepet játszanak, mint az életpályához megkívánt iskolai bizonyítvány. Érdemes megjegyezni azonban, hogy számos országban, ahol a

közszolgálati alkalmazottak zömét nem egységesen formalizált eljárásban választják ki, meghatározott kategóriák tekintetében mégis kötött az eljárás.<sup>149</sup>

Amennyiben a toborzás sikeresnek bizonyul, a megüresedett álláshelyekre több jelentkező pályázik. Ekkor következik a kiválasztás második, a toborzási folyamatra épülő része, a szelekció. A szelekció célja a jelöltek közül, az adott munkakörre legmegfelelőbb személy kiválasztása. (Lőrincz, 2000, 2005/2 et al.)

### *3.1.7. Egyéb teljesítendő feltételek*

Az új magyar kiválasztási rendszerben a köztisztviselőjelölteknek meg kell felelniük a közigazgatási szerv által kiírt feltételeknek, amelyek tartalmazzák az alkalmazás általános feltételeit; az alkalmazás különös feltételeit; a közigazgatási szerv vezetője által esetlegesen meghatározott plusz feltételeket; a munkakörelemzésben/munkakörtérképben meghatározott kívánalmakat, amely utóbbiak a képzettségre, képességekre, készségekre, kompetenciákra is kitérnek. (Linder, 2008/2 és 2009/1)

Született egy új rendelkezés, amely szerint közigazgatási szerv a jövőben csak akkor írhat ki nyílt (a közigazgatáson kívülről érkezők részére) pályázatot, ha a tartalékállományban lévő köztisztviselők között nem talál megfelelő személyt az üres állás betöltésére (kivételt jelentenek ez alól a vezetői beosztások).<sup>150</sup> Ez a rendelkezés talán alkalmas lesz arra, hogy a mindeddig jobbára kihasználatlan, nem hatékonyan működő tartalékállományi információs adatbázist (TARTINFO) élővé tegye.<sup>151</sup> Ezáltal nagyobb az esély arra, hogy az állásukat veszített köztisztviselők, valamint az üres álláshelyek „egymásra találjanak”. Ez a gyakorlat, amely szerint a megüresedett állásokat először szerveken belül, amennyiben az sikertelen, szervek között, majd csak ez utóbbi eredménytelensége esetén írják ki nyílt pályázatban, a zárt közzolgálati rendszerek sajátossága. Ennek mintájára történik a toborzás Franciaországban, valamint

<sup>149</sup> Bizonyos magas beosztás vagy nagy felelősséggel együtt járó hivatal esetén, pl.: a diplomatáknál, a rendőrtisztteknél, vagy a katonatisztekénél. Az ő képzettségükre vonatkozó követelményeket jogszabály írja elő.

<sup>150</sup> A tartalékállomány információs rendszere tárolja a felmentett köztisztviselők, illetve a megüresedett álláshelyek adatait.

<sup>151</sup> A rendelkezés 2009. január 01-től lépett volna hatályba, de a vonatkozó szabályozás időközben többször módosult. Ennek megfelelően, a hatálybalépés legújabb időpontja: 2011. január 01.

az Európai Unió intézményeiben, amely utóbbi esetében az Európai Községek Tisztviselői Szabályzata szigorú rendelkezéseket tartalmaz erre a sorrendbeli kötöttségre vonatkozóan.

Az új magyar kiválasztási rendszerben a köztisztviselőjelöltek kompetenciavizsgálaton is átesnek. A következőkben ezen újonnan bevezetett humánerőforrás gazdálkodási eszköz közszolgálati alkalmazását ismertetem, és a rendelkezésre álló nemzetközi tapasztalatokat elemzem.

### *3.1.8. Kompetenciamenedzsment, kompetenciavizsgálat*

#### *a) A kompetenciamenedzsmentről általában*

A sorrendiséget kissé megfordítva szólok a kompetenciavizsgálatról, amelyet a közigazgatási versenyvizsgát sikeresen teljesítő, s a közigazgatási állást megpályázó jelöltek tekintetében végeznek el a pályázati eljárás folyamatán belül, az újkeletű, soklépcsős magyar köztisztviselői kiválasztási rendszerben. (Linder, 2009/3) A kompetenciamenedzsment és a kompetenciák vizsgálata merőben új humánerőforrás gazdálkodási eszköz a magyar köztisztviselők vonatkozásában.<sup>152, 153</sup> A kompetenciamenedzsment olyan komplex eszköz, amely a humánerőforrás gazdálkodási folyamatban, a munkaerő kompetenciáinak fejlesztése által kívánja biztosítani a megfelelő színvonalú teljesítményt. (Horton-Hondeghem-Farnham, 2002) Több területen is alkalmazható; így a kiválasztásnál, a fejlesztésnél, továbbképzésnél, valamint az értékelésnél. (Emery, 2002, Gilles-Lichtenberger, 2002, Horton-Hondeghem-Farnham, 2002, Hood-Lodge-Clifford, 2002, Hood-Lodge, 2004, Lodge-Hood, 2003, Löffler-Busse-Hoppe, 2002, Linder, 2005, 2006/1, 2009)

Mivel a kiválasztás folyamatában is szerephez jut – és úgy ítélem, közszolgálati alkalmazása itt a legindokoltabb –, ehelyütt tárgyalom.

A köztisztviselőket tekintve, a kompetencia fogalma azokat a munkaköri követelményekhez kapcsolható, meghatározott teljesítmény eléréséhez kötődő viselkedésbeli jellemzőket, képességeket, tapasztalatot, tudást, készségeket foglalja

<sup>152</sup> A kompetenciamenedzsmentről részleteiben lásd: Linder, 2005 és 2006/1

<sup>153</sup> A tágabb értelemben vett közszolgálatban, pl.: a fegyveres erők, -testületek vagy a tanárok vonatkozásában már korábbiakban is találkozhattunk hazai alkalmazásával.

magában, amely ahhoz szükséges, hogy a közszolgák alkalmasak legyenek, alkalmassá váljanak arra, hogy munkájuk révén a munkáltató közigazgatási szervezet elérje kitűzött céljait.<sup>154</sup> Ezeket a kompetenciákat munkakörönként, a kompetenciakeretekben nevesítik; sorolják fel. A kompetenciavizsgálatok során azt mérik különböző eszközökkel, hogy a kompetenciakeretekben szereplő elvárások milyen mértékben esnek egybe a köztisztviselő által birtokolt kompetenciákkal, azok szintjével; milyen területen szükséges a fejlesztés, és azt milyen módszerek alkalmazásával lehet legcélszerűbben megoldani.

A kompetenciamenedzsment a magánszervezetek humánerőforrás gazdálkodásában hosszú múltra tekint vissza, de közszolgálati alkalmazása csupán az elmúlt években kezdett az érdeklődés középpontjába kerülni. (OECD, 2001) A következőkben némi betekintést nyújtok az európai közszolgálatokban alkalmazott kompetenciamenedzsment megoldásaiba, majd ezek után térek ki a magyar közigazgatáson belüli megjelenésére.

Néhány európai közszolgálat az utóbbi években kezdte alkalmazni a kompetenciamenedzsmentet humánerőforrás gazdálkodásában. (Batal, 1997) A jelenleg rendelkezésre álló tapasztalatokat néhány ismérv mentén haladva kísérlem meg bemutatni és rendszerezni, ezek a következők:

- *Alkalmazó országok:* Az Egyesült Államokból elindult kompetencia-mozgalom az európai kontinensen csupán az Egyesült Királyság közszolgálatában terjedt el széles körben; elsősorban a központi közigazgatás szerveinél (lassú, fokozatos bevezetéssel, mára, mintegy 95%-ban), de találkozhatunk vele az önkormányzatoknál, illetve a nemzeti egészségügyi szolgálatnál is. Közigazgatásbeli alkalmazása kísérleti stádiumban van néhány év óta Hollandiában, Belgiumban a Flamand Tartományi Kormányzatnál, a belga szövetségi kormányhivatalokban<sup>155</sup>, Finnországban,

<sup>154</sup> A kompetencia mozgalom szülőatyjának tartott McClelland volt az, aki a hetvenes években azt állította, a hagyományos vizsgák és tesztek nem alkalmasak arra, hogy előre jelezzék, a potenciális munkavállaló meg fog-e felelni adott munkakörben, illetve, hogy hogyan fog teljesíteni. Más eszközök is léteznek annak előrejelzésére; mégpedig a kompetenciák mérése. (Horton, 2002, Hood-Lodge, 2004, Linder, 2005 és 2006/1 McClelland-Boyatzis, 1980))

<sup>155</sup> A Kopernikusz közigazgatásfejlesztési program emberi erőforrás fejlesztési célkitűzései a kompetencia menedzsmentet a toborzásban, kiválasztásban, az illetménypolitikában és a fejlesztésben kívánják alkalmazni. Kompetencia-pótlékot is bevezettek, amely az érintett köztisztviselő munkaköre

Olaszországban, Németországban – és foglalkoztatja a közigazgatási szakembereket Franciaországban is. A pozíció rendszerű közszolgálatok nyitottabbak alkalmazása tekintetében, de azokban az országokban, ahol a hagyományos bürokratikus berendezkedés jellemzi a közigazgatást és közszolgálatot, csak kezdeti kísérletezgetések/lépések történtek. Ez a helyzet a francia és a német közszolgálatban, (Löffler-Busse-Hoppe, 2002, Emery, 2002) amelyekben a közszolgálat egészét alapjaiban és részleteiben meghatározó jogszabályi környezet (gondoljunk itt elsősorban a jogszabály által garantált automatikus előmenetelre) rövidtávon áthidalhatatlannak látszó feszültségben áll a kompetenciamenedzsment megvalósításának gondolatával. Az legutóbbi években azonban ezek a közszolgálatok is jelentős lépéseket tettek meg ezen a téren a korszerűnek mondott humán erőforrás gazdálkodási megoldások átvétele irányába.<sup>156</sup>

- *Célcsoportok*: A kompetenciamenedzsmentet alkalmazó országok tipikusan a főtisztviselők, felsővezetők körében alkalmazzák e humán erőforrás menedzsment eszközt, és csak nagyon ritkán az alacsonyabb vezetői kategóriák tekintetében. Az állomány egészét érintően, aligha találunk rá példát. Még az Egyesült Királyságban is csak napjainkban – hosszabb idejű gyakorlati alkalmazás után – vetődött fel a gondolat, hogy a köztisztviselők szélesebb körében próbálkozzanak meghonosításával. Így Hollandiában az 1995-ben létrehozott főtisztviselői kar érintett, Belgiumban a szövetségi központi- és a flamand központi kormányzat, illetve Olaszországban és Finnországban is találkozhatunk ezzel a humán erőforrás fejlesztési eszközzel a felsővezetők vonatkozásában.

- *A kompetenciák mérésének technikái*: Azok a közszolgálatok, amelyek a közigazgatási szervek egy részénél a kompetenciamenedzsment bevezetésének folyamatát elindították, különböző technikákat alkalmaznak a kompetenciák mérésére – gyakorlatilag ugyanazokat, amelyek a magánszférában kifejlesztésre és alkalmazásra kerültek/kerülnek. Ilyen eszközök például, a) az ún. 360 fokos értékelés, amelynek során a beosztottak, a vezetők és a munkatársak párbeszédére alapozva értékelik a

---

szempontjából hasznosnak ítélt, akkreditált képzések elvégzését – az ott megszerzett tudást, elsajátított készségeket – díjazza. (*Copernicus au centre de l'avenir. La réforme de l'administration fédérale belge*)

<sup>156</sup> Így például Franciaországban a közigazgatás korszerűsítéséről szóló fehér könyv is kiemeli a kompetenciák mérésének szükségességét a kiválasztási eljárásban. (*Livre blanc sur l'avenir de l'administration publique*)

vezető köztisztviselő kompetenciáit; b) az értékelési központok (*Assessment Centers* – AC), ahol konkrét szituációkat, feladatokat, feladványokat tartalmazó értékelő rendszer alkalmazásával mérik, hogy a jelölt adott helyzetekben hogyan, milyen módon és mértékben tudja alkalmazni kompetenciáit; c) a viselkedést elemző interjúk.

- *A kompetenciakeretek tartalma, alkalmazásuk célja:* A kompetenciakeretek tartalmának meghatározásában a közszolgálati berendezkedés jellege, kultúrája jut szerephez; ennek függvényében különböznek egymástól. Egységesen jelölik meg azonban az alkalmazásuk által elérni szándékolt célokat. Ezek a célok egyöntetűen a megfelelő személyi állomány kiválasztása, s az állomány fejlesztése; amely ily módon a szervezeti célok eléréséhez járulhat hozzá.

- *A humánerőforrás gazdálkodási terület, amelynél a kompetenciamentedzsment alkalmazásra kerül:*

A toborzásnál történő alkalmazást az az elvárás motiválja, hogy a kompetenciák mérése adekvátabb információt szolgáltatson a vezető alkalmasságáról, mint az iskolai elvégzését igazoló „személytelen” bizonyítványok, végzettségét tanúsító dokumentumok.

A fejlesztési szükségletek meghatározásánál történő alkalmazás pedig azt a folyamatot hivatott elindítani, amelynek során egyre inkább át kívánnak térni a közigazgatási továbbképzésekben ma még általánosnak mondható, előadásokban gondolkodó, kizárólag ismeretek átadására hangsúlyt helyező továbbképzési formákról, az interaktív, tapasztalatszerzést biztosító tréningekre.<sup>157</sup>

A minősítésnél, a teljesítményértékelésnél a kompetenciamentedzsmentet a nyugati közszolgálatokban nagyon kevés helyen alkalmazzák; csupán kísérleti bevezetésekkel találkozhatunk.

Az illetmények meghatározásánál azonban egyik közszolgálat sem biztosít szerepet a kompetenciamentedzsmentnek. Sőt, óva intenek attól, hogy a kompetenciák értékelésének eredményéhez illetményvonzatot kössünk. E tartózkodás indokai közül néhány: a kompetenciák mérésének metodológia kérdése jelenleg még nem megoldott; objektivitása megkérdőjelezhető; negatív hatással lehet a csoportmunkára; elfogadottság, elkötelezettség hiánya; a kompetenciakeretek statikussága,<sup>158</sup>

<sup>157</sup> Ezek az új továbbképzési formák a magyar közszolgálatban is az utóbbi években kezdtek elterjedni.

<sup>158</sup> Ez azt jelenti, hogy csak jelentős ráfordítások révén lehet a folyamatosan változó igényekhez igazítani.

bonyolultsága, gyakorlati alkalmazhatóságuk nehézségei; a hozzá kapcsolódó adminisztrációs feladatok időigényessége, stb. (Emery, 2002, Gilles-Lichtenberger, 2002, Horton-Hondeghem-Farnham, 2002, Löffler-Busse-Hoppe, 2002)

Összegzésképpen megállapítható, hogy a divatos áramlatnak számító kompetenciamenedzsment a világ országainak közzolgálatában ma még szinte mindenütt gyermekcipőben jár; még azokban az országokban sem alakult ki alapproblémáktól, ellentmondásoktól mentes, üdvöztőnek mondható gyakorlat, ahol meghonosítása már évtizedek óta napirenden szerepel, illetve, amelyekben a kompetenciamenedzsment ideológiája és indíttatása közel áll a közzolgálati berendezkedéshez és –felfogáshoz.<sup>159</sup> Ugyanakkor szükséges hozzátenni, hogy létjogosultságát egyre több országban ismerik el, s jelentkezik a humánerőforrás gazdálkodás eszközei között.<sup>160</sup>

#### *b) Kompetenciamenedzsment a magyar közzolgálatban*

A Ktv. 2006-os módosítása 2008. január 01-től rendelte el a kompetenciamenedzsment alkalmazását a kiválasztási folyamat egyik eszközeként, annak részeként. Mitöbb, a kompetenciák értékelése az új típusú teljesítményértékelés, a TÉR folyamatában is szerephez jut. A jogszabályi rendelkezés szerint elkészítendő közzigazgatási munkakörelemzések magukban foglalják/fogják foglalni adott munkakörök tekintetében az elvárt, a munkakör ellátásához szükséges kompetenciákat. Ezek a munkakörelemzések a magyar közzigazgatásban még csupán szórványosan lelhetők fel; a közzigazgatási szervek a jogszabály módosítása óta kezdtek hozzá azok elkészítéséhez. Egy bizonyos munkakör ellátásához szükséges kompetenciák meghatározásában alapvető jelentősége van a munkakörértékeléseknek, munkakörelemzéseknek. A munkakörértékelések, -elemzések magukban foglalják mindannak a tudáshalmaznak, készségeknek, képességeknek a meghatározását, amelynek alapján már a munkaerő kiválasztása alkalmával nagyobb valószínűséggel lehet meghatározni, hogy az adott munkakörre kik azok, akiknek kiválasztása esetén a későbbiekben teljesülhetnek azok a célkitűzések, amelyeket a munkakör ellátása révén el kell érni. (Dudás-Karoliny-Lévai-Poór, 2004/1, Dudás-Karoliny-László-Lévai-Poór, 2004/2, Elbert-Karoliny-Farkas-

<sup>159</sup> Ilyen országok pl.: az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság, illetve, Nagy-Britannia.

<sup>160</sup> Néhol a célkitűzések között, illetve a diskurzus szintjén.

Poór, 1999, Karoliny-Lévai-Poór, 2005, Klein-Klein, 2004) E munkakörértékelések, -elemzések alapján készülnek a későbbiekben az adott munkavállalóra, esetünkben a köztisztviselőkre vonatkozó – nevesített – munkaköri leírások, amelyekben az kerül meghatározásra, hogy az alkalmazott köztisztviselő mely feladatok ellátására köteles adott munkakörben.<sup>161</sup> (Lévai, 1995, Lévai-Bauer, 2003) A folyamatban továbbhaladva, a munkaköri leírások alapján tűzhető ki adott munkavállaló esetében azok az egyéni teljesítménykövetelmények, amelyek a szervezeti célokhoz igazodva kell, hogy teljesüljenek az adott értékelési időszakban.

Az új magyar kiválasztási rendszerben a kompetenciák szintjét a kiválasztási folyamatba épített kompetenciavizsgálat során mérik; ezt az állásra pályázó helyezését, pontszámait veszik tekintetbe. Cél, hogy a vizsgálat arról is információt szolgáltatson, mely területeken szükséges a jelölt kompetenciáinak fejlesztése. A pályáztatási eljárásról szóló kormányrendelet<sup>162</sup> rendelkezése szerint a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ – amely szerv meghatározott hatáskörökkel rendelkezik a köztisztviselői kiválasztási rendszerben – az üres álláshelyet kiíró közigazgatási szerv által megküldött munkakörtérkép alapján döntést hoz arról, hogy milyen kompetenciavizsgálatot végez adott munkakör tekintetében. Ezt a pályázati kiírásban is közzéteszik.

A szolgáltató központ a munkakör jellegétől és szintjétől függően a következő kompetenciavizsgálatokat végezheti.<sup>163</sup>

- személyes interjú (bizonyos esetekben két alkalommal is lefolytathatják, magának a kompetenciavizsgálatnak a keretén belül is);
- munka-alkalmassági írásbeli teszt – kérdőív formájában. Ez számszerűsíthetően mutatja ki az alkalmazás szempontjából releváns készségek, képességek, egyéb kompetenciák szintjét (a teszt elektronikus formában is elvégezhető);
- „értékelő központ” elnevezésű értékelő rendszer alkalmazása, amelynek során szituáció-, feladat-, feladvány-megoldások révén mérik fel, hogy a jelölt adott

<sup>161</sup> A munkaköri leírásoknak a kinevezéssel egy időben történő átadására 2002. óta kötelezi a Ktv. a közigazgatási szerveket. A munkaköri leírások elkészítése azonban csak az elmúlt években vált teljes körűvé.

<sup>162</sup> 406/2007. (XII. 27.) sz. Korm. rendelet a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szervezet által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetencia-vizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól

<sup>163</sup> Rendkívül szokatlan megoldás, hogy jogszabály – kormányrendelet – részletekbe menő rendelkezéseket tartalmaz a kompetenciaértékelésről, amely egy humánerőforrás gazdálkodási eszköz.

helyzetekben milyen mértékben és módon tudja képességeit, készségeit, kompetenciáit alkalmazni. Az értékelő központ elnevezésű eljárást egyénileg vagy csoportosan is lehet végezni, egy legfeljebb 5 tagú értékelő bizottság közreműködésével.

A megpályázott állás és beosztás függvényében a jogszabály minimum kettő, de az esetek zömében háromféle kompetenciavizsgálat alkalmazását írja elő. A kompetenciavizsgálat során kerül sor a jelölt dokumentumainak, bizonyítványainak, motivációs levelének vizsgálatára/értékelésére is. A kompetenciavizsgálat ily módon beékelődik a pályázati eljárásba. Elvégzése után eredményét a többi kiválasztási módszer eredményével összesítik, s a szolgáltató központ ezek alapján készíti el az ajánlati listát; amelynek alapján a közigazgatási szervnél folytatódik a pályáztatási-, kiválasztási eljárás – az állást kiíró közigazgatási szerv vezetője saját hatáskörében dönt, hogy milyen további eljárásokon kívánja felmérni a jelölt alkalmasságát.<sup>164</sup>

A jogalkotó az új típusú teljesítményértékelési rendszerbe is integrálta a kompetenciamenedzsment eszközét. Az éves teljesítményértékelési pontszámoknál a kompetenciák fejlesztését is tekintetbe veszik (lásd az értékelésről szóló résznél is). Ez a jogszabályi rendelkezés a kompetenciamenedzsment és a teljesítménymenedzsment egy folyamatba történő integrálását jelenti. Ez az a megoldás amelytől a szakemberek, a rendelkezésre álló nemzetközi tapasztalatok alapján, kifejezetten óva intenek. (Horton-Hondeghem-Farnham, 2002) Hiszen a kompetenciamenedzsment az inputtal, a teljesítménymenedzsment az outputtal társítható; egy folyamatba ötvözésük kilátástalan vállalkozás. A magyar jogalkotó viszont még ennél is továbbment. Bármiféle kísérleti-, próbaalkalmazás nélkül összekötötte a két különböző folyamatot – a kompetenciamenedzsmentet és a teljesítménymenedzsmentet. Sőt, az új típusú teljesítményértékelésben a teljesítményértékelés eredményétől függően – amelybe már beleszámítják a kompetenciák fejlesztéséért járó pontokat is – a köztisztviselők kiegészítő illetményt; elnevezése szerint, teljesítményjutalmat kaphatnak. Ismereteim szerint effajta vállalkozástól eddigiekben minden közszolgálatban tartózkodtak. Ez a tartózkodás azonban nem lehet véletlen; mert az önfejlesztés ösztönzése, annak esetleges mérése is (már amennyiben objektív megvalósítása lehetséges) helyénvaló. Azonban mindenképpen problémás és elhamarkodottnak minősíthető az a rendelkezés,

---

<sup>164</sup> A kiválasztási folyamatban alkalmazott kompetenciaértékelés a központi és területi közigazgatás vezetői tekintetében került bevezetésre.

miszerint a kompetenciák fejlesztése értékelésének eredményéhez anyagi ellentételezést kapcsolnak.

Úgy vélem, a megoldás veszélyeket rejthet magában, mégpedig a következők miatt:

- a kitűzött cél elérhetősége megkérdőjelezhető; nem látok biztosítékot arra vonatkozóan, hogy a kompetenciák fejlesztését, annak eredményét diszkriminációmentesen, egységes mércét alkalmazva, a szubjektívizmust kiküszöbölve lehet értékelni (ez még a később tárgyalandó teljesítményértékelésnél sem megoldott);
- amennyiben az objektivitás nem valósul meg, az megkérdőjelezi a bevezetés alapideológiáját;
- arra vonatkozóan sem látok garanciát, hogy a kompetenciák fejlesztését honorálandó, minden területen egyenlő anyagi eszközök álljanak rendelkezésre; amely tovább növelheti a különbségeket a köztisztviselői karon belül – főképp, ha tekintetbe vesszük, hogy az új típusú teljesítményértékelést csak meghatározott közigazgatási szinteken végzik, így egyéb szinteken, szerveknél, még csak elvi lehetőség sem kínálkozik a teljesítmény alapú jutalom odaítélésére;
- végül, de nem utolsó sorban felmerül az a kérdés is: mennyibe fog ennek a menedzsmenteszköznek a bevezetése a költségvetésnek kerülni; mert a reformok egyik alapvető mozgatórugója épp a pénzügyi eszközökkel való takarékos gazdálkodás, a hatékonyság növelése lenne.

A kompetenciamenedzsmentnek a továbbképzési-, fejlesztési folyamatba történő integrálása a következőképpen lenne – véleményem szerint – elképzelhető: alapos, átgondolt előkészítő munkával hozzá lehetne kezdeni ahhoz a folyamathoz, amelynek során a köztisztviselők képzési/továbbképzési rendszerében teret nyerhetne a kompetenciák fejlesztése. Természetesen ez a törekvés a már „kész” közszolgálati munkaerő tekintetében nem valósulhat meg egyik napról a másikra, s nem csupán a döntés megszületésének függvénye. Legelső lépésként azt kell meghatározni, hogy mit (milyen kompetenciák fejlesztését), majd, hogy hogyan, milyen módon, formákban, eszközökkel kívánjuk megvalósítani. A továbbképzés és a kompetenciák kapcsolata egyik sarkalatos pontja a kompetenciamenedzsment kérdésének. Az utóbbi években ezekben a kérdésekben Magyarországon is történt előrelépés. Néhány év elteltével talán

lehetőség nyílik arra, hogy felmérésre kerüljön, a ráfordítások meghozták-e a várt eredményt.

A kompetenciamenedzsment alkalmazása a humánerőforrás fejlesztésének fontos eszköze lehet. Óvakodni kell azonban attól, hogy olyan, a jogszabály által kötelezően elrendelt bürokratikus eszközzé váljék, amelynek létjogosultságát az érintettek – annak elhamarkodott, átmenet nélküli, s a helyi viszonyokhoz nem alkalmazkodó, csupán plusz adminisztrációs terheket megtestesítő bevezetése miatt – nem ismerik el. Ez esetben céljának elérésére – a közigazgatás személyi állománya teljesítőképessége növelésére – alkalmatlanná válik.

### *3.1.9. Próbaidő*

Szintén új rendelkezés a magyar közzolgálatban az általános próbaidő kötelezettségének bevezetése. A közzolgálati jogviszony létesítésekor minimum három, de legfeljebb hat hónapig terjedő próbaidőt kell kikötni. A kikötött próbaidőt meghosszabbítani nem lehet. A pályakezdők esetében, időtartama beleszámít a gyakornoki időbe. Az általános munkajogi szabályozásnak megfelelően, a próbaidő alatt bármelyik fél indokolás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti a közzolgálati jogviszonyt. A próbaidő általánosan kötelezővé tételével a köztisztviselők kiválasztási rendszere további lépcsőfokkal gazdagodott, a próbaidőt tekinthetjük úgy, mint a kiválasztási folyamat utolsó – talán legalaposabb – lépcsőfokát; hiszen az alkalmazás során „élesben” derül ki valójában, hogy a kiválasztott személy alkalmas-e feladatai ellátására. Tulajdonképpen ez az igazi megmérettetés, a „puding próbája”. A próbaidő minden bizonnyal a legkiválóbb eszköz arra, hogy az alkalmazott jelölről kiderüljön, az előző megmérettetések alapján valóban alkalmas-e a munkakör betöltésére. Ugyanakkor, a köztisztviselőjelöltnek is módja nyílik arra, meghozza döntését, valóban a köz szolgájaként kívánja-e folytatni karrierjét.

A közzolgálati próbaidő nem ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban sem, a zárt közzolgálatokban különös jelentőséggel bír. Az osztrák kiválasztási eljárást az a tény erősíti, hogy hosszú próbaidőt szabnak meg (több év) a köztisztviselő végleges kinevezéséig. De tekinthetjük a német közzolgálati kiválasztási folyamatban ismertetett, mintegy két éves időtartamú gyakorlati időt is a próbaidővel egyenértékű intézménynek.

### 3.1.10. Alap-továbbképzés

A magyar köztisztviselői rendszerben a hamarosan megszűnő alapvizsga feleltethető meg az alap-továbbképzésnek. Az alapvizsgát besorolási osztályba tartozástól függően, a kinevezéstől számított egy, illetve két éven belül kell letenni. Az alapvizsgát 2009-től kezdődően a közigazgatási versenyvizsga váltja fel.<sup>165</sup>

Egyes nyugat-európai közszolgálatokban a toborzás folyamatához továbbképzés, továbbképzési rendszer kapcsolódik. Főként azokban a közszolgálatokban releváns ez a képzési forma, amelyek zömében zárt rendszerű jegyekkel rendelkeznek, hisz a köztisztviselőket határozatlan (hosszabb) időre alkalmazták, s így közigazgatási alapismereteket tartalmazó és fejlesztő továbbképzésükre is gondot fordítanak. Az alap-továbbképzés általában a versenyvizsgával párhuzamosan létezik (pl.: Franciaország, Belgium).

8. sz. táblázat:

*A köztisztviselői kiválasztási rendszer egymásra épülő elemei és folyamata*<sup>166</sup>

általános alkalmazási feltételek
különös alkalmazási feltételek
versenyvizsga – mint általános alkalmazási feltétel
P Á L Y Á Z T A T Á S I E L J Á R Á S
pályázat benyújtása (pályáztatási eljárás részeként)
Kompetenciavizsgálat(ok) (pályáztatási eljárás részeként)
esetlegesen egyéb kiválasztási módszer, eljárás (pályáztatási eljárás részeként)
K I N E V E Z É S
Próbaidő

<sup>165</sup> Közigazgatási alapvizsgát 2010. november 30-ig tehettek volna az arra jogosult köztisztviselők, de a versenyvizsga felfüggesztésével az eljárás továbbra is működik.

<sup>166</sup> A közelmúltban kialakított egységes kiválasztási rendszer egyes részei felfüggesztésre kerültek (versenyvizsga), illetve, más részei (pályáztatási eljárás) csak jogszabályi előírás vagy a kiíró szerv igénye alapján kötelező jellegűek jelenleg (2010. őszén).

### *A fejezet összegzése*

A köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás módosításai soklépcsős kiválasztási rendszert vezettek be Magyarországon, amelynek során a köztisztviselőjelölteknek számos megmérettetésen kell helytállniuk. A versenyvizsgának nevezett (de versenyelemet nem tartalmazó), 3 részből álló felvételi vizsga letétele után pályázatot kell benyújtaniuk, az alkalmazás általános és különös feltételeinek kell megfelelniük, kompetenciavizsgálaton kell átesniük (amely adott esetben 3 féle egymás utáni értékelés alkalmazását jelentheti), valamint, adott esetben, az állást meghirdető közigazgatási szervnél, a munkáltatói jogkör gyakorlója által meghatározott egyéb procedúrán kell bizonyítaniuk alkalmaságukat. Végül a kötelező próbaidőt kell sikeresen teljesíteniük.

A 2008-ig hiányzó egységes kiválasztási rendszer oly módon került kialakításra, hogy a külföldi, különféle közigazgatási és közszolgálati kultúrával rendelkező országok példáiból szemezgetve, egy nemzetközi összehasonlításban szokatlanul sokfajta elemet magába foglaló rendszer került bevezetésre. Gyakorlati tapasztalatokról még nem számolhatunk be. Mindazonáltal – a jogi szabályozás rendelkezéseit áttekintve – remélhető, hogy a kiválasztás e hosszú és bonyolult procedúrája, amely jogi túlszabályozottsága ellenére sem nyújt biztosítékot a kiválasztási rendszer korábbi anomáliáinak – a nepotizmusnak, favoritizmusnak – a kiküszöbölésére, ezzel egyidejűleg az esélyegyenlőség, az érdemek alapján történő kiválasztás feltételek nélküli érvényesítésére, a jövőben a kiváló potenciális munkaerő alkalmazását fogja erősíteni, s nem fog a szándék ellenében hatni; nem fogja épp a kiemelkedő képességű jelölteket elriasztani az amúgy is jelentősen megtépzott presztízzsel bíró közigazgatástól.

## **3.2. Előmenetel**

### *3.2.1 . A szolgálati időhöz kötődő „rendes” előmenetel*

A jogszabály által garantált, automatikus előmenetel a zárt közszolgálati rendszerek egyik meghatározó jellemzője. Ez az előmenetel a köztisztviselő részére kiszámítható,

előre tervezhető életpályát, karriert garantál; az idő múlásával párhuzamosan halad előre a ranglétrán. Ez a szenioritás. Az előmenetelhez előírt feltételek között szerepelhet tanulmányi-, vagy vizsgakötelezettség teljesítése, illetve a minősítési eljárás során megállapított alkalmasság.

A rendes előmenetel tekintetében a magyar köztisztviselői rendszer a zárt rendszer jegyeit hordozza; jogszabály rendezi a kérdést. A köztisztviselő iskolai végzettségének megfelelően, s azon belül, letöltött közszolgálati jogviszonya függvényében, kerül besorolásra az I. vagy II. besorolási osztályba. Az I. besorolási osztályba a felsőfokú végzettséggel rendelkezők, míg a II. besorolási osztályba a középfokú végzettségűek kerülnek.

Az Európai Unió korábbi (15-ök) tagállamai az előmenetel tekintetében is két csoportra oszthatók aszerint, hogy a karriertípusú közszolgálati rendszert, vagy a beosztáson alapuló nyílt rendszert valósítják-e meg. A karriertípusú közszolgálatokban – éppúgy, mint nálunk –, a besorolásban való, kiszámítható előmenetelt jogszabály rendezi, amelyben meghatározzák az előmenetel feltételeit s a besoroláshoz kapcsolódó illetmény növekedését.

A karrierrendszerű közszolgálat egyik mintaállamának tekinthető Franciaországban a korábban említett közszolgálati kerettörvény és a közszolgálati *corps*-okra vonatkozó szabályok rendezik az előmenetelt. A kiválasztásos előmenetelben a letöltött szolgálati idő és a köztisztviselő érdemei játszanak szerepet. Az előmenetelre váró köztisztviselőnek vagy versenyvizsgán, vagy belső kiválasztási eljárásen kell átesnie; illetve eredményével, vagy a szolgálatban eltöltött éveinek számával és a teljesítményével összhangban jut eggyel magasabb fokozatba. Németországban a köztisztviselő lépésről lépésre halad előre a meghatározott életpályán (*Laufbahn*), amely kezdő-, előmeneteli-, és végfokozatot foglal magában. Általában és elvileg, a köztisztviselők az említett négy életpálya egyikén haladnak előre (az alapszintű-, középszintű-, végrehajtói szintű, felsőszintű közszolgálati pályán). Ennek ellenére, azért valójában adódik lehetőség a magasabb szintű karrier felé történő elmozdulásra is, pl.: ha eleget tesznek az átsoroláshoz előírt továbbképzési kötelezettségüknek, vagy rendkívüli előléptetésben részesülnek (*Aufstiegsverfahren*). A brit közszolgálatban az előmeneteli rendszer működtetését is a minisztériumok és ügynökségek/központi

hivatalok (*agencies*) vezetőinek hatáskörébe delegálták; ők alkotják meg saját szabályait a Civil Service Management Code által szabott keretek között. A Management Code ide vonatkozó alapelve azt írja elő, hogy minden jelölt értékelése, kiválasztása az érdemek szerint történjék. Ebben az előmeneteli értékelő bizottságok éves jelentései segítik a vezetőket. E jelentésekben számolnak be arról, hogy a besorolás előtt álló köztisztviselő teljesítménye mennyiben felel meg az elvárásoknak.

### 3.2.2. *Címek elnyerése*

A magyar köztisztviselők rendszer, besorolási tábla szerinti előmeneteli rendszerét a címek rendszere töri meg. A köztisztviselők részére – (elviékben) túlnyomórészt munkájuk elismeréseképpen – számos cím adományozható, amelyek viselése úgy presztízsből, mint illetmény vonatkozásában elismerést hordoz/hordozna magában. Jóllehet, ez a presztíz – mint az állami alkalmazás presztízse általában – ma már nem olyan nagymértékű, mint a kiegyezés és a II. világháború között, amikor is az állami tisztviselőként való alkalmazás társadalmi rangot, elismertséget kölcsönzött viselőjének. A közigazgatásban elérhető címek inflálódásához a közszolgálati presztíz hanyatlásának már említett általános okai mellett speciálisan további okok is feltehetően hozzájárultak. Ilyen okok például, hogy az elnyerhető címek tekintetében „túlburjánzásnak” lehetünk tanúi, vagy az a tény, hogy egyes szerveknél széles sávban határozták meg bizonyos címek tekintetében a kvótákat. Illetve, hogy egyes címek tekintetében (pl.: szakmai tanácsadó) nem is követel meg a jogalkotó különösebb szakmai/közigazgatási gyakorlatot, valamint, hogy a címek elnyerését inkább burkolt illetménynövelő elemként alkalmazzák. A címek elnyerésének feltételeit a jogszabály egyébként természetesen feltételekhez köti, amelynek keretei között azonban jelentős mozgástér áll a szervek rendelkezésére.

Ilyen címek például: a címzetes-, szakmai-, jelzőkhöz kapcsolódó címek. Ha a köztisztviselő eléri a címmel járó besorolási és fizetési fokozatot, az adományozott cím megszűnik, s a továbbiakban előmenetele az általános szabályok szerint alakul.

### 3.2.3. *Vezetői megbízás, vezetői kinevezés*

A vezetővé válás a magyar köztisztviselői előmeneteli rendszer „legszámontartottabb” formája. A vezetői megbízás, vezetővé történő kinevezés a beosztásban történő

előmenetelt jeleníti meg. Az előmenetelnek ez a formája – szemben a rendes, a besorolásban, fokozatban történő előmenetellel – nem tervezhető, nem előre kiszámítható, nem automatikus.<sup>167</sup> Míg a tradicionális zárt rendszerekre jellemző, hogy a vezetőket elsősorban a szervezeten belülről választják, addig a magyar közszolgálati rendszerben ez korántsem működik így. 2011-től lép hatályba az a – már említett – Ktv-módosítás, amely kötelezi az üres álláshelyeket kiíró közigazgatási szerveket arra, hogy a megüresedett munkaköröket belső kiválasztással töltsék be. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ügyintézői állás megüresedése esetén meg kell kísérelni az állást a tartalékállomány információs bázisa segítségével betölteni. A vezetői üres álláshelyek esetében ez a kötelezettség azonban nem él, tehát a vezetők kiválasztása nem a zárt rendszer elveit követi.

A vezetői megbízatás/kinevezés másik – korábban sokat emlegetett – vonatkozása, hogy a vezetői megbízatás visszavonását továbbra sem köteles a rendelkezést kiadó vezető indokolni. Míg a tág értelemben vett közszolgálattal való összehasonlításban, a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény alapján a visszavonás indokolási kötelezettséget von maga után, addig az általánosan, határozatlan időre megbízott/kinevezett vezető köztisztviselők esetében semmi nem kötelez erre. (Gajduschek, 2007, György, 2007, Linder, 2004/3, Lőrincz, 2005, Verebélyi, 2002) Kivételt képez ez alól az a kategória, amely 2008-tól kezdődően, hat éves határozott idejű kinevezéssel, pályázaton nyeri el vezetői beosztását az államigazgatásban. Az ilyen határozott idejű kinevezések visszavonásához indokolási kötelezettség kapcsolódik.

A vezetővé történő kinevezésnek mindössze néhány feltételét nevezi meg a jogszabály: a felsőfokú végzettséget – legyen az bármilyen szintű és irányú–, (Gajduschek, 2007), a közigazgatási szakvizsgát, illetve a sikeres versenyvizsgát. Tehát egyáltalában nem feltétel az, hogy a zárt rendszerekben szokásos megoldás kerüljön alkalmazásra; a közigazgatási gyakorlat nem feltétele a vezetővé válásnak.<sup>168</sup>

<sup>167</sup> A vezetővé válásról ír részletesen: Gajduschek, 2007/2

<sup>168</sup> A Ktv. egyik új módosítása (2009. évi CIX. tv. a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról) előrevetíti, hogy a jövőben központi államigazgatási szerv, valamint annak területi szervei vezetésére, továbbá minisztérium főosztályának vezetésére kinevezés, megbízás csak annak lesz adható, aki a külön jogszabályban meghatározott közigazgatási felsővezetői képzésen részt vett és azt sikeresen teljesítette/teljesíti. Amennyiben a rendelkezés a gyakorlatban megvalósul, bizonyosan erősíteni fogja a közigazgatási vezető kiválasztást.

Az effajta jogi szabályozás és gyakorlat a zárt rendszerekben szokatlan megoldás. Erre lássunk két példát: A tipikus zárt rendszerbeli vezetői előmenetelt alkalmazó Németországban a szervezeten belül kell meghirdetni azokat a beosztásokat, amelyekbe előre lehet lépni. Az előmenetel a szakmai teljesítménytől és a személyzeti ütemtervtől függ. A megüresedett vezetői poszt betöltése elsődlegesen a korábbi beosztottak köréből történik. Nem zárható ki, hogy más szervezeti egységből nevezzenek ki vezetőt, ez azonban kivételesnek tekinthető. Az pedig, hogy kívülről, a magánszférából hozzanak vezetőt, elvileg is kizárt. (Ezt erősíti az a korábban említett tény is, hogy a magánszférában szerzett gyakorlatot a német közszolgálatban nem ismerik el.) Mivel a vezetőnek több beosztottja is van, s nincs olyan egyértelmű szabály, amely meghatározná, hogy ki legyen az utód, a szubjektivitás sem elképzelhetetlen, bár, a szenioritás elvének szigorú érvényesítése azt követelné meg, hogy a leghosszabb köztisztviselői gyakorlattal rendelkező kapja meg a vezetői beosztást. Az Európai Közösségek intézményeiben, mint a nemzetközi szervezeteknél általában, szintén belső pályázattal, versenyvizsga kiírásával kell megkísérelni első körben, hogy megtalálják a vezetői poszt betöltésére legalkalmasabb tisztviselőt.

#### *3.2.4. A főtisztviselői pálya*

Az előmenetel kiemelt formáját testesíti meg a főtisztviselői pálya. Magyarországon a „főtisztviselő” kifejezéshez feltehetően inkább pejoratív érzések és értékítéletek kapcsolódnak. A tiszavirág-életű magyar főtisztviselői kar mintegy 5 évet élt meg 2002-től 2007-ig. Azonban a jogszabály által is deklarált stratégiai feladataiból, életre hívásának céljaiból nem lehet tudni pontosan, mit is valósított meg. Ennek számos lehetséges oka között, az intézmény átpolitizáltsága említendő első helyen. Bár mindjárt szükséges hozzátenni, hogy a főtisztviselői intézmény politikai kötődése nem magyar jelenség, de azokban az országokban, ahol találkozhatunk ilyen testülettel, a közszolgálati kultúra és -hagyományok képesek kezelni e kérdést. Annak okán, hogy a főtisztviselői karok közszolgálati összetartó erejének egyre több országban szentelnek figyelmet, nem haszontalan áttekinteni a nemzetközi megoldásokat.

Némely fejlett országban – függetlenül a közszolgálati rendszer zárt vagy nyílt mivoltától –, jelentős presztízzsel bíró és stratégiai feladatok ellátására életre hívott főtisztviselői karok működnek. (Berenschot, 1998, Cassese, 1999, de Cienfuegos, 1999,

Goetz, 1999, Rouban, 1999, Castello-Branco, 1987, Page – Wright, 1999, Verebélyi, 2002) E főtisztviselői karok összetétele és igazgatása azonban eltérő formákban jelenik meg. Közös bennük, hogy egyfajta sajátos, magas presztízssű közzolgálati értékrendet képviselnek, s a közigazgatás stratégiai élcsapatát testesítik meg. Többnyire olyan élcsapatot, amely igény esetén például válságkezelésre, akkut problémák megoldására összpontosítja szakmai potenciálját. Következőkben – annak ellenére, hogy hazánkhoz inkább hasonlatos méretű országokban is találkozhatunk nagy presztízzsel, hatékonyan működő főtisztviselői karral (pl.: Hollandia, Finnország, Portugália, stb.)<sup>169</sup> – a dolgozatban – terjedelmi okokból – csak a három nagy közigazgatási rendszer példájába nyújtok betekintést.

Nagy-Britanniában a főtisztviselői réteg a központi kormányzat öt legfelső szintjéből áll. Az alsóbb szintekkel ellentétben, ezt a szolgálatot központilag, a Kabinetirodán belülről igazgatják. Míg a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyait helyi szinteken szabályozzák, addig az ő bérezésükre és munkafeltételeikre közös keretszabályozás vonatkozik. Az igazgatási tevékenységet és tervezést a Felsőszintű Köztisztviselői Iroda (*Senior Civil Service Group - SCSG*) végzi a szolgálatadó minisztériumok közigazgatási államtitkáraival egyetértésben. Az SCSG adja meg a központi iránymutatást, de a minisztériumokon, hivatalokon belül az érintett közigazgatási államtitkár, illetve hivatalvezető úgy alakítja ki a főtisztviselői struktúrát, ahogy az az ágazati célokat a legjobban szolgálja. Ez azonban az egységes főtisztviselői kompetenciakeretek adta lehetőségeken belül történhet. E kompetenciakeretek az irányadóak minden ágazatnál a teljesítményértékelés vonatkozásában is. A brit felsőszintű köztisztviselői réteg mintegy 50%-át a diplomás, generalista „*fast-streamerek*” alkotják. Ezek a *fast streamer*-ek olyan kiemelkedő képességű fiatalok, akik rendkívül alapos, egyénre szabott kiválasztási eljárási folyamat során kerülnek be a közzolgálatba. Intenzív továbbképzésen – és a mobilitás jegyében – tapasztalatszerzésen esnek át. Ennek a főtisztviselői kategóriának az előmenetele gyorsabb, mint a szokásos. (Dargie-Locke, 1999, Linder, 2004/1 és 5, Pyper, 1995)

Azokban az országokban, amelyekben a közzolgálat az utóbbi években/évtizedekben nyitottá vált, és a közzolgálat szétagoltan, decentralizáltan működteti szerveit, ennek

<sup>169</sup> Ezekről az országokról részletesen lásd: Linder, 2004/1 és 5.

ellensúlyozására központi szinten kiemelt szerepet biztosítanak az egységes elvek mentén építkező főtisztviselői karnak. Az élcsapat tekintetében minden eszközzel igyekeznek megteremteni és fenntartani azt a közszolgálati ethoszt, amelynek aztán a decentralizáltan működtetett alsóbb szintekre is tovább kell gyűrűznie. Ennek érdekében biztosítják az egységes keretszabályozást, az egész rendszert alapjaiban meghatározó főtisztviselői kiválasztási rendszert, valamint, a főtisztviselők központi igazgatását. Ez történik Nagy-Britanniában, de Új-Zélandon és Ausztráliában is. (OECD1, 2005)

Franciaország a mintaország a főtisztviselői (*hauts fonctionnaires*) intézménynek is, amely évszázadok óta létezik. A főtisztviselő elnevezés inkább társadalmi helyzetet jelző fogalom, semmint jogi kifejezés. A főtisztviselőket a politikai hatalomhoz viszonyuló privilegizált szerepük, és a kormányzati döntéshozatalhoz való kötődésük révén lehet definiálni. Funkcionális és szervezeti szempontok szerint lehet kategorizálni őket. A főtisztviselői réteget egyrészt a közigazgatási szerveknél dolgozó vezetők (*administrateurs civils*), másrészt a „*grands corps*”-ok<sup>170</sup> tagjai (Pénzügyi Felügyelet, Államtanács, Számvevőszék, a prefektusi testületek és a diplomáciai testület) alkotják. A főtisztviselői réteg ebből a szempontból heterogén kategória és a két nagy csoport között természetesen átfedések is vannak. De a két csoport tagjai sem előmeneteli rendszerüket, sem presztízsüket, sem szakmai kultúrájukat tekintve nem vonhatók egy kalap alá; tehát a francia főtisztviselők nem alkotnak egységes csoportot, olyan egységes elitet, amelynek politikai nézetei, a világról alkotott elképzelései azonosak lennének. A francia felsőszintű köztisztviselői réteg inkább olyan erő, amely nagy politikai válságok idején gyakran szabályozó- és mediációs szerepet tölt be; szellemiségük megértéséhez mindenképpen tekintetbe kell venni azt a tényt, hogy tagjai inkább értelmiségieknek tekintik magukat, semmint menedzsereknek. A kilencvenes évek óta a francia főtisztviselői kar politizálódása erősödő tendenciát mutat, mégis, tagjai ma is vonakodnak attól, hogy politikai hovatartozásukról nyilatkozzanak; az államban a folyamatosság megtestesítőinek tartják magukat. Itt kell említést tenni azonban arról a tényről, hogy Franciaország egyike azon országoknak, ahol kormányváltás esetén a főtisztviselői állomány jelentős része – mintegy 40%-a – leváltásra kerül. Ennek magyarázatára az szolgál, hogy Franciaországban jogszabály a

<sup>170</sup> Franciaországban minden főtisztviselő is egy-egy *corps*-nak a tagja. A köztisztviselők közvetlenül versenyvizsga letétele után, vagy közigazgatási diploma megszerzésével juthatnak be a 22 főtisztviselői *corps* egyikébe.

főtisztviselői kinevezések legnagyobb hányadát a kormány hatáskörébe utalja. E kinevezetteket felmenthetik kormányváltás esetén. Más országokkal ellentétben, ahol a főtisztviselői és politikai állományú kategória között egyértelmű az elhatárolódás, és a köztisztviselők nem tartozhatnak a miniszteri kabinetekhez, Franciaországban az ilyen kabinetekben dolgozó személyi állomány magas hányadát teszik ki a főtisztviselők. Ők politikai kinevezetteként a főtisztviselői réteg elkülönült csoportját képezik. Három jellemzőt sorolhatunk fel, amelyek általánosan szerepet játszanak a francia főtisztviselői réteg évszázadok óta folyamatosan stabil helyzetének megtartásában: i) a főtisztviselői réteg tagjai alapvetően egyénre szabott szakirányú képzésben részesülnek évek hosszú során a megfelelő felsőoktatási intézményekben; ii) a *corps*-oknak meghatározó szerepük van az előmenetel tekintetében, valamint iránymutatást adnak a jó minőségű közigazgatási munka mibenlétére vonatkozóan; iii) a főtisztviselői státusz társadalmi megbecsülése és elismertsége. A főtisztviselők igazgatása az illetékes miniszter és a *corps* hatáskörébe tartozik. Versenyvizsgák során nyernek felvételt a főtisztviselőket képző nemzetközi hírű intézményekbe, ahol több éves elméleti és gyakorlati képzésben részesülnek. Az intézményben tett vizsga után a további megmérettetés eredményétől függően jutnak közzolgálati álláshoz. Kinevezésük határozatlan időre szól egy bizonyos *corps*-ba – de az ő esetükben a mobilitás, az átjárhatóság is jelentős szerephez jut. A továbbképzéseket a minisztériumok és a *corps*-ok biztosítják számukra. (EIPA, 1998, Rouban, 1999)

A Német Szövetségi Köztársaságban a felsőszintű köztisztviselők (*höherer Dienst*) kiválasztásának feltétele az öt és fél éves egyetemi elméleti és gyakorlati képzés, valamint két államvizsga letétele. Szövetségi és tartományi törvények, rendeletek szabályozzák a szövetségi és a tartományi minisztériumokon belül az előmenetelt. Jogszály teszi lehetővé, hogy az illetékes miniszter döntése alapján a két legfelső szintű miniszteriális főtisztviselői beosztásból az érintettek „átmeneti nyugdíjba” legyenek küldhetők (ez elsősorban kormányváltás esetén releváns). (EIPA, 1998, Goetz) Az ő helyüket más főtisztviselővel tölthetik be. A német szövetségi minisztériumi főtisztviselők közzolgálatban betöltött helyének meghatározásához három tényezőt kell figyelembe venni: a) a Szövetségben érvényes illetménybesorolási tábla szerinti besorolásukat, b) a bürokratikus szervezeti hierarchia szerinti besorolásukat, c) központi szerepüket a politikai programok alakításában. Németországban az a jellemző a szövetségi személyzeti politikára, hogy általánosan, de

különösen a felsőszintű köztisztviselők toborzását illetően, egyik oldalon léteznek az egységes, részletes keretjogszabályok, másik oldalon viszont nagyfokú a decentralizáció, és a személyzeti ügyeket minisztériumként eltérően kezelik. A felsőszintű köztisztviselők igazgatásáért felelős önálló szervezet nem létezik. (A közszolgálatba lépést természetesen jogszabály rendezi: a köztisztviselőket a négy fő közszolgálati kategória egyikébe toborozzák – az életpálya elveivel (*Laufbahnprinzip*) – összhangban. A köztisztviselők általában a legalsóbb szinten lépnek be az érintett kategóriába.) Elsődleges szempont a képzettségi feltétel; a felsőszintű köztisztviselői rétegbe bejutóknak, természetesen, egyetemi végzettséggel kell rendelkezniük. A próbaidő letelte után a köztisztviselőket határozatlan időre nevezik ki (*Lebenszeitprinzip*). A végrehajtói (emelt) szintről főtisztviselői szintre átjutni csak kivételes esetekben lehetséges.

Magyarországon a kiemelt főtisztviselői kar létrehozása a magyar közszolgálati rendszeren belül a jogszabályi deklaráció szerint, az államigazgatás hatékonyságának javítását, a kormányzati akaratérvényesítést volt hivatott szolgálni. A célok elérése érdekében egy kis létszámú, kiváló szakmai felkészültségű, igazgatási-, gazdasági-, társadalmi kérdésekben széles körűen tájékozott, ütőképes, távlatokban gondolkodó szakmai elit létrehozása lett volna indokolt. A főtisztviselői kar létrehozásáról rendelkező jogszabály<sup>171</sup> rendelkezései e célok megvalósulását azonban vitatható mértékben szolgálták. A magyar szabályozás kapcsán így már a kiválasztásnál is problémák merültek fel; amely a felsőfokú végzettségen kívül, semmiféle plusz kiválasztási kritériumot nem követelt meg a főtisztviselőjelölttől. Ezen a helyzeten némileg javított az a módosítás,<sup>172</sup> amely a felsőfokú végzettség mellett, a közigazgatásban szerzett 5 év szakmai gyakorlatot, közigazgatási vagy jogi szakvizsgát, valamint, legalább középfokú államilag elismert nyelvvizsga birtoklását állította a főtisztviselővé történő kinevezés feltételeként. De mint láttuk, 5 év után jogszabály szüntette meg a magyar főtisztviselői kart.<sup>173</sup>

Úgy gondolom, ez a potenciális stratégiai csapat, amennyiben betöltötte volna azt a szerepet, ellátta volna azokat a kiemelt feladatokat, amelyeknek betöltésére létrehozták

<sup>171</sup> 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. és egyéb törvények módosításáról

<sup>172</sup> 2002. évi XVIII. tv.

<sup>173</sup> 2007. évi LXXXIII. tv.

– és amennyiben megbízták volna őket e feladatok ellátásával –, mintegy válságkezelő egységként működhetett volna a közigazgatás egy-egy problémás területén. Ugyanakkor, az intézmény megteremthette volna a lehetőséget arra, hogy a bevezetni kívánt reformok működése e célcsoport tekintetében kerüljön mintaalkalmazásra, kipróbálásra. Ilyen intézkedés lehetett volna, ha például a teljesítményértékelést, a teljesítmény alapú illetményt 2002-ben nem egycsapásra 100 ezer köztisztviselőre vonatkoztatva vezette volna be a jogszabály, hanem csak a néhány száz főtisztviselőre – mint, ahogy az másutt is történik –, s csupán a tapasztalatok értékelése és felhasználása, a rendszer szükség szerinti alakíthatósága és jobbítása után került volna sor a szélesebb körű alkalmazásra. De valószínűleg Magyarországon még sem a politikai-, sem a közszolgálati kultúra nem érett meg egy ilyen speciális státusszal rendelkező egység megfelelő szintű és színvonalú, a céljának megfelelő hatékonysággal történő működtetésére.

### 3.2.5. Politikai státusok

A politikai beosztások természetesen nem ismeretlenek a zárt közszolgálati rendszerekben sem. A magyar közszolgálati szabályozás is lehetővé teszi a közigazgatási szerveknél politikai státusok létesítését a Miniszterelnöki Hivatalban, a minisztériumokban, az önkormányzati képviselőtestületek hivatalaiban. Ezekben a státusokban tanácsadók, főtanácsadók a Ktv. hatálya alatt látják el feladataikat, megbízatásuk arra az időszakra szól, amíg az őket alkalmazó politikus hivatalában marad.<sup>174</sup> Korábban a közigazgatási szervnél alkalmazott köztisztviselők létszámának 5%-át teheték ki a politikai tanácsadók, főtanácsadók, de a Ktv. módosítása ezt az arányt 2006-ban 8%-ra emelte. A politikai tanácsadói, főtanácsadói munkakörbe felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező személy nevezhető ki. A politikai munkakörökben tevékenykedők a köztisztviselői törvény hatálya alá tartoznak, azonban számos rendelkezés nem vonatkozik rájuk. Épp azok a rendelkezések, amelyek kiválasztásukat, előmenetelüket és jogviszonyuk megszűnését érintik; nem véletlen, hiszen ők nem határozatlan időre, nem életpályára szegődnek a közszolgálatba.

<sup>174</sup> A minisztereknek lehetőségük van arra, hogy tanácsadói munkaköröket politikai munkakörre minősítsenek.

A francia közszerológati rendszerben szintén találunk olyan elemeket, amelyek a politikai állományba tartozó köztisztviselőkre vonatkoznak. Ez pl.: a rendelkezési állomány intézménye (*disponibilité*).<sup>175</sup> Ez akkor áll elő például, ha a köztisztviselő (pl.: kormányváltáskor) a közszerológaton kívül vállal munkát. Ebben az esetben nem élvezi többé nyugdíjjogosultságát, vagy előmeneteli jogait – egyébként, általában is ez a helyzet a privátszerológatban dolgozó köztisztviselők esetében. Németországban született egy javaslat, amely a szövetségi „politikai tisztviselők” (*politische Beamte*) kinevezését határozott idejűre változtatta volna, azonban a módosítás nem kapta meg a kellő többséget. A szövetségi kormányt azonban rákényszerítették, egyezzen bele, hogy a tartományoknak joguk legyen olyan jogszabályt alkotni, amely megengedi az ilyen jellegű határozott idejű kinevezések alkalmazását a saját tartományi közigazgatásban. A főtisztviselői rétegnek ez az a legfelsőbb, politikai szintje, amely kormányváltás esetén távozik posztjáról. Róluk tulajdonképpen azt lehet mondani, hogy állandóan „próbaidőn” vannak, bármikor „ideiglenes” nyugállományba (*einstweiliger Ruhestand*) küldhetők.<sup>176</sup> (Bossaert et al., 2001, EIPA, 1998, Goetz, 1999)

### 3.2.6. Mobilitás – átjárás

A közszerológatallal foglalkozó nemzetközi szakirodalomban gyakran olvashatunk az elterjedőben lévő és támogatott jelenségről, a „mobilitás”-ról, átjárásról. E folyamat keretében a közszerológati alkalmazott eredeti munkahelyétől eltérő területeken teljesít szzerológatot. Az EU-tagállamok többségében a mobilitást igazgatási szempontból a közigazgatási szerv kezében lévő, a rugalmasság és hatékonyság célját szzerológáló eszközként értékelik. Általánosan elfogadott vélemény, hogy a közigazgatás egésze szempontjából frissítőleg hathat, ha a köztisztviselők új munkahelyeket, munkamódszereket, megoldásokat, kollektívákat ismernek meg, ezáltal olyan tudás- és ismeretanyagra tehetnek szert, amelyet később eredeti munkahelyükön kamatoztathatnak. A köztisztviselő szemszerológéből tekintve nyitva áll a lehetőség, hogy megismerkedjen új területekkel, új képességeit fejlessze ki – ami karrierfejlődésében segítheti őt. Ehhez kapcsolódik az a tény, hogy az EU nyugati tagállamainak

<sup>175</sup> Jelentéstartalma azonban eltér a magyar terminológiában a főtisztviselők vonatkozásában élt rendelkezési állomány intézményétől.

<sup>176</sup> Itt is tettenérhetőek a főtisztviselőkről írtaknál taglalt szakmai és politikai kinevezések közötti átfedések, hiszen a politikai státuszokba kinevezettek egy része egyben főtisztviselő, illetve a felsővezetői réteghez tartozó köztisztviselő.

közszolgálatában általában nagyobb presztízsnak örvendenek a generalisták. A szakmai közvélemény úgy tartja, a generalista olyan szakember, aki pályája során több területen is kipróbálhatja magát, (Gajdusчек, 2005, György, 2006, Lőrincz, 1988/2) ennek folytán szélesebb látókörrrel rendelkezik, tágabb körben szerezhethet tapasztalatokat. Míg a specialista, akit képzettsége, tudása egy bizonyos szűk területhez köt, egy idő után beszűkült lehetőségek között képes csak mozogni; a váltás lehetetlenné válik számára. Ez az indoka annak, hogy az EU-tagországok közszolgálatainak zömében az utóbbi években jogszabályi eszközökkel igyekeznek támogatni és előmozdítani a mobilitást. (Bossaert, et al, 2001, European Commission– EPAN-TUNED, 2006)

Különböztethetünk a földrajzi, szakmai és/vagy funkcionális, más szemszögből a közigazgatási szervek belüli, szervek közötti, illetve a közszolgálaton kívülre nyúló mobilitás tekintetében. (Bossaert, et al, 2001, European Commission et al, 2006, Gajdusчек 2007, Linder, 2003, Lőrincz, 2005/2) A mobilitás fő irányainak meghatározásában azonban a vertikális, illetve a horizontális mobilitás különválasztását érzem Magyarországon igazán relevánsnak

Az európai példák a vertikális mobilitás tekintetében két fő irányról tanúskodnak: Az egyik, a dekoncentrációs, decentralizációs folyamatokhoz kötődik. Ez történik például Írországban, ahol az utóbbi években született döntéseknek megfelelően, a fővárosból a nyugati országrészbe telepítenek egy sor közigazgatási szervet.<sup>177</sup> De itt említhető meg Franciaország, Belgium, Spanyolország vagy Olaszország is, ahol központi szintről számos hatáskört telepítettek a régiókhoz. Franciaországot kiemelve megemlíthető a belső versenyvizsgák (*concours internes*) szerepe is. A helyi szervektől a központi szervekhez való előmenetel csak ilyen vizsgák sikeres teljesítése mellett lehetséges. Mint az a zárt rendszerekben általános, a központi szervek előnyben részesítik a belső versenyvizsgákon jó teljesítményt elért jelentkezőket a – kiválasztás kapcsán ismertetett – külső versenyvizsgákon (*concours externes*) listára kerültekkel szemben. De azokban az országokban, ahol javarészt versenyvizsgák alkalmazása révén lehet továbblépni, a gyakorlat a horizontális mobilitást is befolyásolja; ott, ahol köztisztviselői testületek, *corps*-ok szerint osztják fel a közszolgálatot, a *corps*-ok közötti átjárás speciális feltételekhez kötődik.

<sup>177</sup> Hasonló elképzelés a választási küzdelemben 2010-ben Magyarországon is sajtóvisszhangot kapott.

A magyar közigazgatás személyi állományára vonatkozó jelenlegi szabályozás mellett – elsősorban az illetményrendszert tekintve – a vertikális mobilitás inkább csak egy irányban valószínűsíthető; alacsonyabb szintről magasabb közigazgatási szintre. Ennek oka egyrészt az illetményrendszerben keresendő. Az illetménykiegészítésre az az elem, amely a törvény részletekbe menő szabályozása alapján biztosít magasabb százalékokat a magasabb közigazgatási szintek tekintetében. Ezért nem tűnik életszerűnek, hogy pl.: központi szintről egy köztisztviselő regionális vagy megyei szintre „vándoroljon át” tapasztalatokat, új ismereteket szerezni; mert ott lényegesen alacsonyabb illetményre tehet szert. Másik okként megemlíthető, hogy minél magasabb a közigazgatási szint – vélhetőleg – annál magasabb az ott betöltött állás presztízse is.

A horizontális mobilitás a magyar köztisztviselők tekintetében csekély mértékben követhető nyomon. Ezt a Magyar Közigazgatási Intézetben köztisztviselők és közigazgatási HR-vezetők és -szakemberek körében végzett kutatásaink során előállt empirikus adatok igazolják. (Gajduschek-Linder, 2007) Azonban, ha az átszervezéseket, szervek megszüntetését, összevonását, szétválasztását vesszük tekintetbe, nem ritka, hogy ezek – az általában közigazgatáskorszerűsítés címszó alatt – véghezvitt változtatások gyakran segítik hozzá a köztisztviselőket a (jóllehet sok esetben nem szándékolt) mobilitáshoz.

Napjainkban érdemes szót ejteni a közszolgálatok közötti nemzetközi szintű mobilitásról is, amelyet a magyar Ktv. is szabályoz. Ha magyar köztisztviselő az európai uniós, illetve állam- vagy kormányközi nemzetközi szervezet tisztviselőjeként jut álláshoz, közszolgálati jogviszonyát közös megegyezéssel szüntetik meg. Amennyiben a nemzetközi tisztviselő hat éven belül ismét itthon szeretne a közigazgatásban elhelyezkedni, korábbi munkáltatója köteles vele köztisztviselői jogviszonyt létesíteni, s elhelyezkedését biztosítani.

Au EU-tagállamok zömében a nemzetközi tisztviselővé történő kinevezést előmenetelként értékelik. Ennek egyik oka, hogy a nemzetközi szervezeteknél elérhető jövedelmek napjainkban jelentősen meghaladják a nemzeti közszolgálatokban elérhetőeket. De nem elhanyagolható szempontok a presztízis, a szakmai karrierút vonatkozásai és a külföldön történő munkavállalással együttjáró egyéb vonzó tényezők sem (természetesen, ez nemzeti közszolgálatonként eltérő mértékben igaz – de magyar

összehasonlításban, mindenképpen).<sup>178</sup> A francia közszerződési szabályozás a nemzetközi köztisztviselő fogalmát be is építette saját előmeneteli rendszerébe.

#### *Az előmenetel összegzése*

A magyar köztisztviselői rendszer a rendes előmenetel tekintetében a zárt rendszeri szabályozásnak felel meg; a köztisztviselők a jogszabályban meghatározott rendben, a szenioritás alapján haladnak előre pályájukon. Nem ez a helyzet a vezetői karrier tekintetében. Az előmenetelnek erre a legszámontartottabb formájára korántsem a zárt rendszeri jegyek jellemzőek; vezetővé történő kinevezéshez, megbízáshoz nem szükséges közigazgatási gyakorlat, az új szabályozás is kiveszi a vezetői réteget az alól a jogszabályi rendelkezés alól, amely szerint a jövőben a megüresedett álláshelyeket elsősorban a tartalékkállományban lévő köztisztviselők köréből kell megkísérelni feltölteni. Speciális jogviszony alapján kerültek – mintegy 5 év erejéig – a főtisztviselők alkalmazásra. A főtisztviselői intézmény nem töltötte be funkcióját, amely a stratégiaalkotás, összkormányzati érdekérvényesítés lett volna. A nemzetközi minták alapján létrehozott – de a már „bejáratott” külföldi intézményektől merőben eltérő jegyekkel rendelkező – főtisztviselői kar, amennyiben erre döntéshozói szándék irányult volna, „tesztcsoporként” is működhetett volna a közszerződési modernizációs törekvések által bevezetett új intézkedések vonatkozásában. (Például, az egyéni teljesítményértékelést és az illetményeltérítést a főtisztviselőkön lehetett volna tesztelni az általános bevezetést megelőzően.)

Sajátos kategória a politikai státuszban lévők csoportja, akiknek megbízatása az általuk szolgált politikus hivatali idejének befejezéséig szól. Míg korábban arányuk a közigazgatási szervnél alkalmazott összes köztisztviselő 5 %-át tehetett ki, 2006-ban ezt az arányt 8%-ra emelte a jogalkotó. Természetesen, minden országban megtaláljuk valamilyen formában e szerződési kategóriát, de a magyar szabályozás szerinti arány növekedése elgondolkodásra ad okot.

A magyar közszerződésre jellemző mobilitást – a lehetőségeket és az arra irányuló készséget – figyelembe véve elmondható, hogy a jelenség még nem került oly mértékben a figyelem középpontjába, mint történt az a nyugati közszerződések

<sup>178</sup> Az 1921-ben készült Noblemaire jelentés fogalmaz meg ajánlást a nemzetközi szervezeteknél alkalmazott tisztviselők bérezésének tekintetében. (Mihajlov, 1993)

zömében. Magyarországon a generalista-specialista kérdés nem vetődik fel oly élesen; mintha úgy tünne, hogy a köztisztviselők vonatkozásában inkább a napi változásokhoz kötődő problematika foglalkoztatná a szakmai közvéleményt, mint a hosszabb távú kérdések.

### 3.3. Képzés-továbbképzés

A következőkben képzés alatt elsősorban az iskolarendszerű képzést értem, amelyen főszabályként, még a köztisztviselői pályára lépés előtt megy át a köztisztviselő. A továbbképzésre ezzel szemben már az alkalmazás során kerül sor.

A képzés kapcsán mindenekelőtt azt kell hangsúlyozni, hogy – legalábbis, a „német modellt” követő országokban, így Magyarországon is – a felsőfokú végzettség alapkövetelmény számos közigazgatási állás tekintetében; így meghatározó kiválasztási szempont. Olyannyira, hogy nemcsak a diploma megléte, illetve annak típusa, de még érdemjegye is szerephez jut a kiválasztás során. Magyarországon a köztisztviselőkre vonatkozóan kormányrendelet szabályozza, hogy mely közigazgatási munkaköröket, milyen iskolai végzettséggel, képzettséggel lehet betölteni.<sup>179</sup> A „francia-”, valamint az „angol modell” ettől jelentősen eltér. Előbbiben a kiválasztás elsődlegesen versenyvizsgán alapul, a diploma így csak egyfajta minimális feltételként értelmezhető. A legfontosabb pozíciókba pedig általában a – világszerte közismert – ENA, vagy esetleg más kiemelt felsőoktatási intézmények, a „*grand école*”-ok elvégzése után kerülnek a köztisztviselők. Az angol rendszerben a formálisan szerzett ismeretnek kisebb a szerepe a gyakorlatban elsajátított képességekhez és tudáshoz, valamint a személyiségjellemzőkhöz képest. Ugyanakkor, a klasszikus angol közszolgálatban elsősorban az elit egyetemeken (*Oxford, Cambridge*) szerzett – tipikusan bölcsész – diplomával lehetett a közigazgatási elitbe kerülni. (Gajduschek-Linder, 2007)

A továbbképzés fő célja, hogy segítse a köztisztviselőt munkájának jobb elvégzésében. Ilyenként a továbbképzés az emberi erőforrás fejlesztésének legmeghatározóbb eszköze. (Dudás, 1998, Farkas-Benedek, 2005) Fejlesztés leggyakrabban a munkakör (és esetleg a beosztás) megváltozása miatt, illetve a munkavégzés módjának változása miatt válik

<sup>179</sup> Részletesen lásd az alkalmazás különös feltételeinél.

szükségessé. Az új munkakör más ismereteket és készségeket igényel, amit leginkább továbbképzéssel lehet elsajátítani. Más esetekben, ugyanazon munkakörben a munkavégzés módján kell változtatni, pl. egy újabb, hatékonyabb technika, vagy technológia alkalmazása érdekében.<sup>180</sup> A közigazgatásban gyakori, hogy a jogszabály változása, módosítása teszi szükségessé az ilyen jellegű továbbképzéseket.<sup>181</sup>

A képzés és továbbképzés tekintetében – napjainkban már – nincsenek olyan jelentős eltérések a zárt és nyílt közszolgálat, illetve a közigazgatási szervek és a vállalati szféra humán erőforrás gazdálkodási gyakorlata között, mint amilyenek pl. az illetmény- és előmeneteli rendszer vonatkozásában, vagy értékelés esetében. Ugyanakkor néhány eltérés itt is megfogalmazható.

A zárt rendszerű közigazgatásban, ahol a közigazgatás egységessége, a közigazgatás sajátos, mind a politikától, mind a magánigazgatástól elkülönülő jellege nagy hangsúlyt kap, a közigazgatási identitást hordozó generalisták, vagyis a közigazgatás egészéhez, magához a közigazgatási szakmához értő szakemberek szerepe nagyobb. Ezzel szemben a nyílt közszolgálatban, ahol az egyes szervek egymástól jórészt elkülönülve, kizárólag saját feladataikra koncentrálnak, a specialisták szerepe domináns. Általában azt lehet mondani, hogy a munkába állás előtt megszerzett képzettség nagyobb szerepet kap a nyílt rendszerben, 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 karrierutakban gondolkodik. A megüresedett posztot ezért – a legalsóbb fokozattól eltekintve – belső előléptetéssel töltik be, ami megkívánhatja, hogy a köztisztviselőt felvértezzék az új posztjához szükséges speciális ismeretekkel, képességekkel. Ezzel szemben a nyílt rendszerben a posztra már megfelelően képzett személyt lehet felvenni. Mindehhez járul hozzá még a zárt rendszer azon jellegzetessége, hogy a köztisztviselőt nem bocsátják el abban az esetben sem, ha az általa betöltött feladat szükségtelenné válik, sőt, esetleg az őt foglalkoztató szerv egésze meg is szűnik. Ezekben az esetekben a köztisztviselőt a közigazgatásban más területen kell alkalmazni. Ez pedig a legtöbb esetben szükségessé teszi az átképzés-jellegű továbbképzést.

<sup>180</sup> Példaként említhetőek a magyar közigazgatásban (is) folytatott ECDL-képzések és vizsgák, amelyek révén a köztisztviselők számítógépes felhasználói ismereteiket fejleszthették.

<sup>181</sup> A közigazgatás eljárási szabályainak 2004-ben történt jelentős változása miatt, pl. több tízezer köztisztviselő továbbképzése került napirendre Magyarországon. (Gajdusчек-Linder, 2007)

Mindamellet, ma már a zárt-nyílt rendszeri továbbképzések, továbbképzési rendszerek közötti distinkció nem jelentkezik ilyen élesen. A nyílt rendszerek többsége is hangsúlyt fektet a köztisztviselők továbbképzésére. A különbségek inkább abban érhetőek tetten, hogy a köztisztviselőnek magának kell-e fedeznie a továbbképzési költséget, vagy a munkáltató támogatja azt. A német közszolgálat esetében például, a kötelező továbbképzések költségei bele vannak építve a köztisztviselők illetményébe.

Sajátos szerepet játszhatnak a továbbképzések, pontosabban a vizsgák, az előmenetelben is. A tiszta zárt rendszerben, amilyen pl. a francia közszolgálat, a karrier egyes jelentős fokozatai előtt vizsgákat kell letenni. E vizsgákra történő felkészülés történhet kizárólag egyéni tanulás útján, vagy továbbképzés keretében is. A vizsgák sikeres letétele így feltétele a magasabb fokozatba lépésnek, illetve egy másik, tipikusan magasabb presztízsű szakmai csoportba (*corps*-ba) történő átlépésnek. Mint korábban a kiválasztás tárgyalásánál láttuk, a francia és a francia rendszert követő (elsősorban a „latin nyelvi gyökerű”) országok közszolgálati, megüresedett közigazgatási állásaikat is (elsősorban belső) versenyvizsgák alkalmazása útján töltik be.

A képzés-továbbképzés számos szempont szerint tipizálható. A legkézenfekvőbb tipizálási lehetőségek a következők lehetnek: (Gajduschek-Hajnal, 2001 és 2004, Gajduschek-Linder, 2007)

- képzés (iskolarendszerű oktatás) vagy továbbképzés;
- kötelező vagy nem kötelező (tovább)képzés;
- tudásátadásra, készségfejlesztésre, vagy attitűdváltoztatásra irányuló (tovább)képzés;
- kifejezetten közigazgatás-specifikus vagy egyéb tartalmú (tovább)képzés;
- vizsgával záródó (tovább)képzés és olyan (tovább)képzés, amelyhez vizsga nem, vagy nem feltétlenül kapcsolódik;
- „klasszikus” (az előadó előad, a hallgató hallgat típusú) vagy interaktív tréning típusú (tovább)képzés;
- ismereteket megújító vagy új ismereteket adó (tovább)képzés;
- közvetlen közszolgálati következménnyel járó, illetve ilyennel nem járó (tovább)képzés.

-

Az Európai Közigazgatási Intézet 2001-es kiadványa az európai közszolgálati rendszereket tanulmányozva, a képzések és továbbképzések négy nagy típusát különíti el: (Demmke et al., 2001)

- a) A közszolgálatba lépést megelőző képzés. Ez általában iskolarendszerű képzést takar, de nem kizárt kifejezetten a közszolgálatba kerülésre, illetve a versenyvizsgára felkészítő, rövidebb időtartamú képzés sem. A nagy európai rendszerek közül előbbi jellemzi a német, míg utóbbi a francia közszolgálatot.
- b) 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.<sup>182</sup>
- c) 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.
- d) (Egyéb) továbbképzések. A modern kor követelménye, hogy a közigazgatás is folyamatosan változzon, fejlődjön. Divatos kifejezéssel, ez az élethosszig tartó tanulás (*life long learning*) elve. Ennek egyik eszköze, de olykor következménye is, hogy a köztisztviselő pályája során kisebb-nagyobb rendszerességgel továbbképzéseken vegyen részt.<sup>183</sup>

A francia köztisztviselő rögtön pályája elején találkozik a képzés, továbbképzés elemeivel. Minthogy a francia közszolgálati dolgozók toborzása javarészt versenyvizsgák alkalmazásával történik – a versenyvizsgákra történő felkészítés még a pályára kerülés előtti időszakban zajlik. A képzésre történő jelentkezés tekintetében pontosan meghatározott feltételeket kötnek ki. A vizsgát megelőző képzés ellenére, a

<sup>182</sup> Egyértelműen ebbe a típusba tartozik a megszűnőben lévő magyar közigazgatási alapvizsga, amelyet előzőekben alap-továbbképzésként nevesítettem.

<sup>183</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a klasszikus karrierrendszerű közszolgálat az „élethosszig tartó tanulás” elvét – az előmenetelhez kapcsolódó vizsgákkal, illetve a kötelező képzésekkel – már mintegy két évszázada bevezette. (Linder, 2008/1 és 2009/1)

résztevőknek csak igen kis aránya teljesíti sikeresen a felvételi versenyvizsgákat. A versenyvizsgákra való felkészítést az állami köztisztviselő-képzési intézmények – *École Nationale d'Administration* (ENA) és az 5 regionális intézet, *Instituts Régionaux d'Administration* (IRA) – végzi.

A másik képzési forma, a sikeres versenyvizsga utáni alap-továbbképzés (*formation de base*). Ennek a képzési formának a funkciója viszont az, hogy még az állás betöltésének megkezdése előtt biztosítsa a köztisztviselők számára a közigazgatási munkához szükséges szakmai ismeretek megszerzését – úgy elméleti, mint gyakorlati tekintetben. E képzésfajtát szintén állami képzési intézményekben folytatják; az ENA-nál a felsővezetőket képzik, az IRA regionális intézményeiben pedig az alacsonyabb szintű vezetőket. A képzésben az oktatók javarészt gyakorlati szakemberek és nem egyetemi oktatók. Ennek oka, hogy ezzel is ki kívánják emelni a képzés gyakorlatorientáltságának jelentőségét. Az alap-továbbképzés végeztével válnak a köztisztviselők jogosulttá arra, hogy állást válasszanak/kinevezést nyerjenek el besorolásuknak megfelelően.

A következő továbbképzési forma az ún. folyamatos továbbképzés. Ezek egy részét a köztisztviselőt foglalkoztató *corps* belső statútuma írja elő, pl.: adott besorolási osztályban való előmenetel feltételeként, vagy csak egyszerűen, a karrierút részeként.

Jelentős kérdés a továbbképzés intézményi háttere. A kérdés pontosabban az, hogy milyen mértékben végzi a közigazgatási továbbképzés feladatát a közigazgatás saját továbbképző intézményein keresztül, s milyen mértékben bízza azt a magánszektor szereplőire. Bár az arányok jelentősen eltérhetnek, az általában megállapítható, hogy a jelentős közigazgatási rendszerek saját továbbképzési kapacitással (is) rendelkeznek. Nyilvánvaló, hogy a nyitott, vállalati modellhez közelítő rendszerek nagyobb szerepet szánanak a piaci szférából beszerezhető továbbképzési programoknak.

De még a fő vonalaiban nyitottnak tekintett angol közszolgálat esetében is, a thatcherizmus csúcspontján (is) működött a kormány továbbképzési intézménye, a *Civil Service College*<sup>184</sup>, jelentős saját oktatói gárdájával.

---

<sup>184</sup> Amely létezik ma is, többszöri átalakulás és – egyben – névváltozás után.

Érdemes egy pillantást vetni a belga szövetségi közzolgálati továbbképzési rendszerre, amely ténylegesen a zárt rendszer szolgálatában, hosszú távra tervezvén fordít energiát és biztosít pénzügyi fedezetet a köztisztviselők (ki)képzésére. Ugyanakkor, a továbbképzési rendszert úgy működteti, hogy mind a közzolgálat egysége, mind a köztisztviselő feladatellátását biztosítani hivatott egyéni igényei és képzési szükségletei szem előtt tartassanak. Belgiumban a Szövetségi Közigazgatási Továbbképzési Intézet (IFA), amely a Szövetségi Közzolgálati Személyzeti és Szervezeti Hivatal egysége, felelős a személyzeti politika keretébe tartozó továbbképzésért. Az IFA komplett továbbképzési rendszert működtet a szövetségi közzolgálat tekintetében, az A, B, C és D besorolási osztályba tartozó köztisztviselői kategóriák részére. Az „A” besorolási osztályba (a legmagasabb kategóriába) tartozó köztisztviselők tekintetében kiemelésre méltó a közzolgálatba lépés utáni, egy éves tanulmányi időszak (*stage*). Az IFA igazgatójának hatáskörébe tartozik ezen képzési forma irányítása és koordinációja, amelynek kialakításában a közigazgatási szervek továbbképzési felelőseivel működik együtt. A *stage* egy éve alatt a köztisztviselő egy mindenki számára azonos tartalmú képzési programrészen, valamint, egy vele, és az érintett közigazgatási szerv továbbképzési felelősével együttműködésben kialakított egyéni programrészen vesz részt (ez utóbbinál a jövőben ellátandó feladatot, az érintett köztisztviselő felsőfokú végzettségének mibenlétét, szakmai tapasztalatát, s az általa megfogalmazott továbbképzési szükségleteket veszik figyelembe; tehát a továbbképzés így igazán egyénre szabott). A továbbképzési időszak végén a köztisztviselő a jövőben betöltendő funkciójához kapcsolódó írásos dolgozatot nyújt be. A „B” és „C” kategóriák esetében az IFA olyan képzéseket biztosít a köztisztviselők számára, amelyek elvégeztével a résztvevők az előmenetelhez szükséges képzettséget, s az ezt igazoló tanúsítványokat szerzik meg. Az IFA fenti képzéseire a köztisztviselők a szerveknél működő személyzeti egységeken keresztül jelentkezhetnek. Az IFA nyílt képzéseket is működtet, amelyre a kinevezett és szerződéses állomány bármely szintről jelentkezhet. A központi közigazgatási szervek egyetemekhez, más képzési intézményekhez, illetve a magánpiac szereplőihöz is fordulhatnak továbbképzési igényeik kielégítése érdekében. Ehhez azonban továbbképzési kreditekkel kell rendelkezniük. Abból a célból, hogy a szervek ne csak a tevékenységükhöz konkrétan kapcsolódó képzésekbe ruházzanak be, hanem innovációs, a stratégiai célok követésére is alkalmas továbbképzéseket válasszanak köztisztviselőik részére, az IFA másfél évtizede a minisztériumközi továbbképzési kreditek felosztására vállalkozott. A közzolgálati miniszter évente

meghatároz olyan témákat, amelyeket abban a bizonyos évben kiemelten kezelnek a továbbképzési célok meghatározásánál.

A magyar és általában a kelet-közép-európai régió továbbképzési rendszereinek számos általános, ám a nemzetközi trendektől jelentősen eltérő jellemzője foglalható össze, amelyek fokozatos alakításától, bizonyos vonatkozásokban megváltoztatásától, a (tovább)képzések hatékonyságának növekedése várható. Ilyen jellemzők mindenek előtt:

- a) A világosan meghatározott képzési célok hiánya;
- b) A tudásátadás dominanciája (a készségfejlesztéssel, attitűdváltoztatással szemben);
- c) Elsődlegesen a jogi ismeretek átadása (minden mással szemben);
- d) Az egyetemi stílusú, „előadó előad – hallgató hallgat” típusú képzés (az interaktív tréning-technikák alkalmazásával szemben);
- e) A professzionális tréneri személyzet hiánya;
- f) A „hivatalos” továbbképzések gyakran vizsgálattal történő zárása<sup>185</sup> (Gajduschek-Hajnal, 2004)

A fenti jellemzők eleve magukban hordozzák, hogy a képzés magolásra, és nem igazán mélyebb megértésre ösztönöz. Ami azt idézheti elő, hogy a megszerzett tudás gyorsan elillan, s valójában senki sem igazán számít a tudás gyakorlati hasznosítására. (Gajduschek-Hajnal, 2004)

A 9. számú táblázat arról tájékoztat, hogy 2003-ban és 2005-ben, a magyar köztisztviselők körében, a Magyar Közigazgatási Intézet kutatása keretében lefolytatott reprezentatív adatfelvétel során a válaszadók milyen arányban adtak számot különféle típusú továbbképzéseken történő részvételükről. A táblázat adatai mutatják, hogy igen jelentős a továbbképzéseken való részvétel.

---

<sup>185</sup> Ezeknek aránya különösen az angolszász gyakorlattal történő összevetésben magas.

## 9. számú. táblázat

## Továbbképzésen történő részvétel

	Arány az összes megkérdezettből %
<i>2003-as kérdőív</i>	
vezetőképzésen	9%
európai integrációs általános képzésen	40%
európai integrációs szektor-specifikus képzésen	11%
nyelvi képzésen	12%
<i>2005-ös kérdőív</i>	
felsőfokú iskolarendszerű oktatásban (főiskola, egyetem)	22%
felsőfokú szakmai képzésen (ún. OKJ-s képzések, pl.: mérlegképes könyvelő)	12%
közigazgatási szakmai jellegű továbbképzésen, tanfolyamon (pl. államháztartási, hatósági eljárásjogi, EU-s ismeretek)	49%
nem kifejezetten közigazgatási jellegű továbbképzésen, tanfolyamon (pl. nyelvtanfolyam, számítástechnikai képzés)	34%
egyéb képzésen	9%

A 2004-ben publikált adatokhoz képest azonban elmondható, hogy az elmúlt években elmozdulás következett be a magyar köztisztviselői továbbképzések tekintetében is. A változások egyrészt – szintén – a nemzetközi trendeknek való megfelelni akarásnak tudhatók be, másrészt pont arra a deficitre reagálnak, amelyet a hagyományos képzések nem megfelelő szintű hatékonysága kapcsán említettem. A változás így egyértelműen abban érhető tetten, hogy a tudásátadás továbbra is jelen lévő dominanciája mellett, egyre nagyobb mértékben jelentkeznek a készség-, képességfejlesztésre, attitűdváltoztatásra irányuló legkülönbélebb tréningek. Ezek elterjedése – megállapíthatjuk – jelentős mértékben kapcsolódik a kompetenciamenedzsment közszolgáltatási térnyeréséhez, s alkalmazásuk is a magánszférában jól bejáratott minták alapján működik. Egyben, a különféle típusú tréningek a piaci szereplők egyre nagyobb mértékű bevonásával kezdtek helyet kapni a magyar közigazgatási szerveknél

is.<sup>186</sup> Külön kiemelést érdemel továbbá az a – szintén a nemzetközi trendek sorába illeszkedő – tény, amely a magyar köztisztviselők körében is, a vezetői tréningek számának és jelentőségének elterjedésével jellemezhető. (OECD/SIGMA, 1996, OECD-PUMA2, 2001)

### 3.4. Értékelés

#### 3.4.1. *A közigazgatási humánpolitikát és humánerőforrás gazdálkodást ért új kihívások*

Nem is olyan régen, a közszektorban dolgozók illetményét elsődlegesen a közszolgáltatásban eltöltött évek figyelembevételével állapították meg. A zárt rendszerű, tradicionális közszolgáltatásban az alkalmazott iskolai elvégzése után jutott be a megbecsült, akkori mércével mérve jól fizető, biztos, az egyéb munkahelyen foglalkoztatott munkavállalóval szembeni összehasonlításban számos plusz előnyt felmutatni képes állásba. Az évek múlásával, ha csak valami égbekiáltó hibát, fegyelmi vétséget nem követett el, onnan is ment nyugdíjba. Ez a nyugdíj akkoriban még a magánszektorban nem is volt általánosnak mondható. A közszolgálati pálya kiszámítható volt, úgy az állás biztonsága, mint a szolgálati idő növekedésével arányosan emelkedő illetmény tekintetében.

Néhány évtizeddel ezelőtt azonban, a köztisztviselői személyzeti rendszerek ezekben a tekintetekben is jelentős változtatások útján indultak el. Az 1970-es évek komoly gazdasági nehézségei, amelyek elsősorban az alacsony gazdasági növekedésben, az alacsony szintű termelékenységben és ezzel párhuzamosan a nagy munkanélküliségben mutatkoztak meg, a nyugati világ számos országában hívták fel a figyelmet arra a tényre, hogy a közszektor kiadásai egyre növekedő tendenciát mutatnak. E ráfordítások között pedig a személyi kiadások igénylik a legnagyobb költségvetési eszközöket. Ebben az összefüggésben fogalmazódott meg az új elvárás; miszerint növelni kell a

---

<sup>186</sup> Érdekes adalékkal szolgálhatna egy olyan kutatás, amely azt vizsgálná, a köztisztviselők számára biztosított továbbképzések milyen mértékben felelnek meg a részükről jelentkező továbbképzési igényeknek.

közszektor hatékonyságát és teljesítményét. Ez alatt azt értették, hogy kisebb személyzettel, nagyobb eredményeket kell elérni.<sup>187</sup> (Gajduschek-Linder, 2007)

Mint sok egyéb, a közszektorban jelentkező korszerűsítési irányzat, így a szervezet humánerőforrásával foglalkozó elméletek is, korábban a magánszférában nyertek megalapozást. Ezek az elméletek az Egyesült Államokban, már a huszadik század első felében jelentkeztek. Ekkor jelent meg például a menedzserializmus elmélete és irányvonala, amely – céljának megjelölését leegyszerűsítve – többek között a munka szervezésének optimalizálására törekedett, és abban a tekintetben kereste a legjobb válaszokat, megoldásokat. A humánerőforrásokkal foglalkozó, szintén ekkor teret nyerő elméletek pedig arra összpontosítottak, hogy hogyan, miként motiválják a munkavállalókat. A II. világháború után a hatvanas években intenzíven jelentkező, verseny szülte kényszer továbbfejlesztette ezeket az elméleteket. A korábban említett együttthatók következtében szükségessé vált reformok részeként, azok egyre nagyobb mértékben kezdtek „beszivárogni” s teret nyerni a közszektorban s azon belül a közszektor személyi állományát érintő munkajogi jellegű jogviszonyokban is. Az emberi erőforrás gazdálkodásnak azon – korszerűnek mondott – eszközei, amelyek az új közmenedzsment irányzat jegyében váltak ismertté, a közszféra szervezeteiben a magánszférához hasonló vezetési eszközök alkalmazásával igyekeztek fokozni a hatékonyságot, hatásosságot, gazdaságosságot. (Wood, 1997, OECD-PUMA/HRM, 2001, OECD-PUMA3, 2001, OECD-PUMA1, 2002, OECD-PUMA2 2002, Shafritz – Riccucci – Rosenbloom – Hyde, 1992) Ez persze korántsem jelenti azt, hogy a korábbi időszakokban ne fogalmazódott volna meg, hogy a teljesítménynek nagyobb szerephez kell jutnia a közszférában; mégis a '80-as, '90-es évektől kezdődően követhetők nyomon a közszektor hatékonyságát, teljesítményét szisztematikusan középpontba helyező kormányzati kísérletek, reformok gondolatai, amelyek futótűzként kezdtek elterjedni, jórészt, a különböző nemzetközi szervezetek – Világbank, OECD, Európai Közösségek – ajánlásai alapján. Ettől az időszaktól kezdve, a nemzeti kormányzatok számos kísérletet tettek a közszektor, ennek keretein belül, a közszektorban foglalkoztatott személyi állomány hatékonyságának, teljesítményének ösztönzésére; s e cél szolgálatában, annak mérésére, értékelésére. (OECD, 2004/1 és 2) E megoldások az angolszász közszolgálati rendszerekben kezdtek meghonosodni, amelyeknek egy része

---

<sup>187</sup> A témához részletesen lásd az új közmenedzsmentről írtakat.

ebben az időszakban elindult a nyílt rendszer irányába. Az átalakulás részeként ugyanakkor a magánszervezetekben alkalmazott humánerőforrás gazdálkodási eszközöket is kezdték a közszervezetekre adaptálni. Ilyen, a közszolgálati humánerőforrás gazdálkodásban megjelenő eszközök, elemek például: a munkakörértékelés, -elemzés, teljesítményértékelés, a teljesítményhez kötött illetmény/illetményrész alkalmazása, a teljesítményértékelés eredményétől függő előmenetel, a humánerőforrás gazdálkodás különböző elemeinek kompetencia-alapokra helyezése, olyanoké, mint a munkakör-elemzés, munkakörértékelés alapján történő kiválasztás, a karriertervezés-fejlesztés, fejlesztés-továbbképzés, vezetőképzés, stb.

### *3.4.2. Az értékelés új formái: A teljesítményértékelés és a teljesítményfüggő illetmény bevezetése<sup>188</sup>*

A következőkben egy merőben új elemnek, a teljesítményértékelési rendszereknek rövid múltra visszatekintő közszolgálati alkalmazását tekintem át a rendelkezésre álló nemzetközi példák, a magyar szabályozás és a – minősége néhány éves – gyakorlat bemutatásával, elemzésével.<sup>189</sup> Ennek indoka, hogy a nyílt rendszerű közszolgálatokon túl, napjainkban, már a zárt jellegű rendszerekben is találkozhatunk a teljesítményértékelés és a hozzá kötött illetmény valamilyen mértékű jelenlétével. A bevezetést különböző okok indukálták. (Balázs, 2002) Az egyik ok az, hogy a karrier köztisztviselőket alkalmazó rendszerekben is szükségessé vált olyan motivációs erővel bíró eszközök bevezetése, amelyek a biztos, de lassú előmenetel ígéretén túl, a közszolgálatba képesek csábítani a jó képességű munkaerőt. Ugyanis, az előmenetel egyrészt csupán hosszú távon honorálja a teljesítményt (például a jó munka elismeréseképpen vezetői megbízás vagy egyéb cím elnyerésével), másrészt, esetleg nem is állnak rendelkezésre olyan mennyiségben üres posztok, mint amennyi a jól teljesítő köztisztviselő. (OECD 2004/1 és 2, 2005/1 és 2) Így például, az ambiciózus fiatalokat nem feltétlenül motiválja kellőképpen az a perspektíva, hogy talán tíz éven belül előléphetnek, ha épp rendelkezésre áll üres álláshely, s azzal párhuzamosan majd

<sup>188</sup> A teljesítménymenedzsmentről, a teljesítményértékelésről részletesebben lásd: Balázs, 2002, Dudás-Karoliny-Lévai-Poór, 2004, Fitzpatrick, 2002, Gajduschek, 2007 és 2008, Hajnal, 2001 és 2007, Ketelaar-Manning-Turkisch, 2007, Linder, 2005 és 2006, OECD-PUMA, 2002/2, OECD, 2004/2, OECD, 2005/1 és 2

<sup>189</sup> A teljesítményértékelés különböző formáihoz kapcsolódóan – ahol a tartalmi összefüggés elkerülhetetlenné teszi – a teljesítményfüggő illetmények kérdését az értékelésről szóló részben is tárgyalom.

illetményük is megfelelően növekszik. Ezzel a jövőbeni ígérettel, azokban az országokban, ahol erőteljes munkaerőpiaci verseny folyik a jól kvalifikált munkaerő megszerzéséért, a versenyszférához képest gyengébben fizető közzszolgálati munkáltatók a munkaerőpiaci versenyben erőteljes hátrányba kerülnek a magánszektorral szemben úgy a munkaerő megszerzése, mint megtartása tekintetében. A másik ok, hogy a klasszikus közzszolgálatokban az előmeneteli tábla szerinti, a szenioritás jegyében zajló rendes előmenetel – ha csak valami rendkívüli negatív esemény, cselekmény meg nem akadályozza azt –, alanyi jogon jár a köztisztviselőnek. Így viszont megfelelő mértékben nem is ösztönzi őt a hatékonyabb teljesítésre. Márpedig, az elmúlt évtizedek előző pont alatt részletezett kihívásai elkerülhetetlenné tették, hogy a kormányzatok a jobb, hatékonyabb teljesítményre ösztönző módszereket, eszközöket alkalmazzanak a közzszféra szervezeteiben, olyanokat, amelyek a társadalom részéről megnyilvánuló bizalmatlansággal szemben bizonyítani képesek, hogy a közzszolgálat lépést tartva a modern kor követelményeivel, az állampolgárok szolgálatában, magasabb teljesítményre törekedve képes ellátni az állam által ráruházott feladatokat.

Elsősorban ezen tényezők voltak azok, amelyek a privátszféra mintái alapján, a közzszféra túlságosan merevnek bizonyult illetményrendszereinek rugalmassá tétele céljából ösztönözték az újfajta értékelési rendszerek bevezetését, s ezzel párhuzamosan, a teljesítményfüggő illetmények bevezetését; az illetményrendszerek rugalmasabbá tételét.

Mint láttuk, a teljesítmények értékelésének, s a teljesítményhez kötött illetményrészeknek a gondolata azonban nem egészen újkeletű a közzszolgálatban. Sőt, sokkal korábbi példákkal is találkozhatunk: A francia közzszolgálati szabályozásban (annak ellenére, hogy a mai napig szigorúan zárt rendszerről beszélhetünk), már 1946-ban szerepelt a kivételes teljesítményt elérő köztisztviselő időnkénti díjazása. Japánban a korábbiakban is kaphattak a köz alkalmazottai ún. „szorgalmi juttatást”. Kanadában először 1964-ben vezették be a közzszolgák részére az érdemek alapján juttatott illetményrész intézményét. 1979-ben az Egyesült Államokban pedig egyfajta teljesítményjuttatási rendszert alakítottak ki a főtisztviselők részére. (OECD, 2005/1 és 2) De a hazai közzszolgálat történetben is számos, a teljesítményt, a közzszolga munkáját értékelő intézménnyel találkozhatunk. (Rixer, 2008) Ezek a korai kísérletek azonban nem sorolhatók be a mai értelemben vett teljesítményértékelési rendszerek körébe, amelyeknek első hulláma csak az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején került felszínre – az alkalmazó országok zömében korlátozott kategóriák, szervek,

közigazgatási szintek tekintetében; általában kísérleti jelleggel. (OECD1, 2005, OECD2, 2005)

Így, az 1980-as évek vége felé számos ország vezette be korlátozott körben a teljesítményértékelés és a teljesítmény alapú illetmény bizonyos formáját, zömében elsősorban a pozíció rendszerű közszolgálatok, amelyekben a piaci viszonyokhoz hasonlatos a közszolgálati szabályozás.<sup>190</sup> Ezekre a közszolgálatokra – a rendszer ismérveiből adódóan – egyben jellemzőbb, hogy a humán erőforrás gazdálkodási hatásköröket, a döntési jogköröket nagyobb mértékben delegálják központi szintről a szervek vezetőihez. Így e vezetőknek nagyobb az önállóságuk az egyénre szabott, a teljesítmény függvényében megállapított illetmények kialakításánál. Ennek természetesen korlátai is vannak, amelyek főként finanszírozási jellegűek. Ezek az országok így a teljesítményértékelést és a hozzá kötött illetményeltérítést semmiképp sem a közszolgálat egészére, hanem az egyes szervek tekintetében – eltérő megoldásokkal – integrálták humán erőforrás gazdálkodási rendszerükbe.

A teljesítményértékelésnek és a teljesítményhez kötött illetmény alkalmazásának számos, egymástól merőben különböző formája terjedt el, de az általa elérendő célok között mindenütt első helyen szerepel a közszolgálati dolgozók motiválása, ösztönzése a nagyobb, jobb teljesítményre, amelynek révén az állampolgári igények maradéktalanabb kiszolgálása is biztosítható. Ez egyben feltételezi az egyéni felelősség, elszámoltathatóság előtérbe kerülését. (OECD-PUMA, 2002/1, OECD-PUMA, 2002/2 és 4 OECD, 2005/1 és 2, 2005) De érdemes szót ejteni további olyan szempontokról, amelyek tekintetében az alkalmazott teljesítményértékelési rendszerekben közös elemeket, azonosságokat, illetve merőben eltérő megoldásokat is találhatunk. Ilyen szempontok a következők:

A teljesítményértékelés *szabályozási szintjeit* tekintve azt tapasztaljuk, hogy a teljesítményértékelés rendszerét és a teljesítményfüggő illetmények kialakításának

---

<sup>190</sup> Így Dánia, Hollandia, Új-Zéland, Svédország az Egyesült Királyság, Finnország, de az Egyesült Államok, Spanyolország, Németország közszolgálatában is bevezetésre került – korlátozott körre vonatkozóan. Majd 1990-ben Ausztrália, egy új körben Finnország, Írország és Olaszország csatlakoztak a kísérletezőkhöz. A '90-es évek végén, 2000. után Korea, Svájc, és a volt szovjet blokk köréből a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Szlovákia és Magyarország csatlakozott az alkalmazók köréhez. Franciaország 2004-től kísérleti bevezetést hajtott végre, (OECD, 2005/1 és 2, Pitois – Laurence) a Német Szövetségi Köztársaság 2006-tól szélesítette ki az alkalmazási kört, s szintén ez történt az Egyesült Államokban.

kereteit nagyon kevés országban határozták meg jogszabályi szinten. Ez nem véletlen. Hiszen a teljesítményértékelés és a teljesítményfüggő illetmények alkalmazása egy menedzsment-eszköz; így annak jogszabályi szinten történő elrendelése ellentmond eredeti logikájának. A magyar megoldás, amennyiben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 2001. évi XXXVI. törvény általi módosítása az összes (mintegy 100 ezer) köztisztviselő tekintetében kötelezővé tette 2002. január 1-i hatállyal a teljesítményértékelést, egyedülállónak mondható. Az intézmény jog általi szabályozására ugyan másutt is találunk példákat, de korántsem a közigazgatás teljes személyi állományára vonatkozóan.<sup>191</sup>

Eltérő példával szolgál Nagy-Britannia. A brit közszolgálatban a Közszolgálati Menedzsment Kódex arra kötelezi a közigazgatási szerveket, hogy kövessék azt a négy irányelvet, amelyek egyfajta keretet biztosítanak a szervek illetményrendszerének kialakítása tekintetében.<sup>192</sup> A szervek vezetőihez telepített humán erőforrás gazdálkodási hatáskörök ugyanakkor nagyfokú szabadságot is biztosítanak számukra. A példa azért is kiemelésre érdemes, mert a magyar teljesítményértékelési rendszer kialakításának gondolata a brit példa által fogantatott. De az elvek és a kivitelezés tekintetében a különbségek alapvetőek a két ország között: Nagybritanniában egészen a mai napig, mintegy 2-3 évtizednyi kísérletezés után sem jutottak el oda, hogy egyöntetűen bevezették volna a teljesítményértékelést a teljes közszolgálatra vonatkozóan. A teljesítményértékelés és a hozzá kötött illetményrendszer kialakításáról a szervek vezetői decentralizált hatáskörben hozzák meg döntéseiket. Csupán a Kabinetiroda (*Cabinet Office*) által igazgatott főtisztviselői kar tekintetében él uniformizált teljesítményértékelési rendszer, amelyet folyamatosan alakítgatnak, jobbítanak, a tapasztalatok tükrében.

Másutt az illetékes miniszter ajánlása alapján történtek kezdeményezések a teljesítményfüggő illetményrendszer kialakítására. Erre példa Franciaország, ahol a közszolgálati miniszter ajánlása volt hivatott segíteni – 2005. óta – az intézmény fokozatos bevezetését (kezdetben 6 kísérleti minisztériumban).

<sup>191</sup> Így pl. törvény nyújt keretszabályozást a Német Szövetségi Köztársaságban (*Bundesbesoldungsgesetz*), Olaszországban (csupán a felsővezetők vonatkozásában), Svájcban (a szövetségi szintű közigazgatásban), Spanyolországban (az általánostól eltérő tartalommal), az USA-ban (felsővezetői szinteken, és egyes államokban kísérleti jelleggel).

<sup>192</sup> Az Egyesült Királyságban, illetve, Nagy-Britanniában közszolgálati törvény nem létezik.

Ismét másutt, kizárólag a kollektív szerződésekbe foglalt megállapodások biztosítják a kereteket.<sup>193</sup>

Általában ugyanakkor a kollektív szerződések szinte mindenhol magukba foglalják a teljesítményértékelésre vonatkozó rendelkezéseket. Nagyon fontos kiemelni, hogy a szociális párbeszéd keretében a képviselői szervek szerepe igen jelentős a rendszer formálását illetően. (Mangenot-Polet, 2004) Ennek kiemelkedő jelentőségét támasztja alá az a tény, hogy a teljesítményértékelés menedzsment-eszköz, amelynek elsődleges célja a motiválás. Ez pedig nem működhet a felek általi kölcsönös elfogadás, elfogadtatás, a vele való azonosulás hiányában.

*A teljesítménycélok meghatározásának szintjei* tekintetében a vizsgált közszolgálatokban egységes vagy legalábbis nagyon hasonló a gyakorlat. A kitűzendő célokat az országok egyöntetűen összkormányzati szinten határozzák meg, amelyeket a közigazgatási szervek, majd szervezeti egységek szintjére bontanak le, s továbblépve, ennek keretében határozzák meg az egyéni teljesítménykövetelményeket. Ennek nem mond ellent a zárt és a nyílt rendszerek közötti különbségek léte, hiszen legyen szó bármilyen berendezkedésről, a közigazgatás által ellátandó feladatok makroszinten nem sokban különböznek egymástól. A magyar köztisztviselők jogállásáról szóló törvény szintén ezt a szintmeghatározást követi, amikor is a teljesítménykövetelmények lebontását oly módon határozza meg, hogy: „A köztisztviselő munkateljesítményét munkakörének és a közigazgatási szerv kiemelt céljainak figyelembevételével meghatározott teljesítménykövetelmények alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója évente mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli.” Így ezt a felépítést követve, a folyamatot fordítva szemlélve, az egyes köztisztviselők számára kitűzött teljesítménykövetelmények összessége – elviekben – hozzájárul a közigazgatási szervek számára kitűzött célok teljesüléséhez, a szervekre lebontott célkitűzések összessége pedig biztosítja a kormányzati célkitűzések megvalósulását.

Az alkalmazó országok szinte mindegyikében közös törekvés, hogy az egyéni teljesítménykövetelmények meghatározása a közszolga (amely a gyakorlatot tekintve a vezetőket jelenti) és a szervezeti hierarchiában közvetlenül felette álló vezető közötti *párbeszéd alapján* történjék. A magyar szabályozás is hasonlóan rendelkezik a

---

<sup>193</sup> Például Dániában.

teljesítménykövetelmények év eleji kitűzéséről, és a célok elérése év végi közös értékelésének kötelezettségéről.

*Az egyéni avagy a csoportteljesítmény értékelése* kapcsán érdemes megemlíteni, hogy az alkalmazás eddigi tapasztalatait mérlegelve, számos országban, és egyre több közigazgatási szervnél merül fel az a gondolat, hogy hatékonyabb az egyéni teljesítményértékeléssel szemben a team-ek, kollektívák teljesítményét értékelni, illetve a teljesítményfüggő illetményrészt a közös teljesítmény és eredmények függvényében odaítélni. E gondolat támogatói úgy vélik, a kollektívák teljesítményének értékelése pozitívan hat a team-munkára, megelőzi az esetleges rivalizálást, elkerülhetővé teszi a köztisztviselők közötti feszültségek felmerülését.

Előzőekben több vonatkozásban is említettem, hogy a teljesítményértékelést alkalmazó országok – Magyarországtól eltekintve – a bevezetés tekintetében, kivétel nélkül, a fokozatosság elvét követték. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a közzolgálati teljesítményértékelést, s még inkább az illetmények eltérítését, kezdetben kizárólag a felsővezetői, főtisztviselői rétegre alkalmazták. Csak a többéves tapasztalatgyűjtés, mintaalkalmazások, kipróbálás után jutottak el oda – az utóbbi, tíz-tizenöt év során –, hogy az intézményt fokozatosan alsóbb vezetői szintekre is kezdték kiterjeszteni. A teljes köztisztviselői karra történő adaptálásra csak szórványosan találunk példákat, s inkább még csak kísérleti jelleggel.<sup>194</sup> Az óvatosság nem véletlen. A közzolgálat évtizedek, évszázadok óta más elvek szerint épült fel; a köztisztviselők illetményét a szenioritás alapján számították. A magánszféra menedzserszemléletét hordozó ilyenfajta új humánerőforrás gazdálkodási eszköz bevezetése a közzolgálati kultúra nagymértékű változását feltételezi. Ez pedig nem kecsegtethet sikerrel egyik napról a másikra. Így történt ez a pozíció rendszerű közzolgálatokban is. Erre példa az említett Nagy-Britannia, ahol a tágabb értelemben vett közzolgálatban<sup>195</sup> egyre jobban elterjedőben van a teljesítményfüggő illetmények alkalmazása. Azonban ezt a teljes köztisztviselői kört célzó alkalmazást, már hosszú, Európában egyedülálló, több évtizedes kísérletezési időszak előzte meg. A teljesítményfüggő illetményrendszerek kialakításának formáit és az elérhető illetménynövekedés mértékét tekintve azonban nagy eltérések mutatkoznak

<sup>194</sup> Az elmúlt, mintegy 3-5 év távlatában.

<sup>195</sup> Nem kizárólag a közigazgatás személyi állománya tekintetében, hanem például a szintén köztisztviselőket foglalkoztató egészségügyi szolgálatnál is.

a különböző szervek tekintetében. Svédországban, Dániában szintén a szervek vezetőinek döntési hatáskörébe tartozik, hogy alkalmazzák-e a teljesítményfüggő illetményt. Svédországban 1994. óta, Dániában 1997. óta választhatják meg a minisztériumok és ügynökségek vezetői, hogy milyen módon állapítják meg az általuk alkalmazott vezetők illetményét. Az a tény, hogy Magyarországon kimaradt a fokozatos bevezetés fázisa, számos probléma okozójává vált a rendszer kialakítása, működtetése, egyben létjogosultsága tekintetében is.

Számos olyan *indok, célkitűzés* létezik, amelyek a teljesítményértékelést és a hozzá kötött illetményt alkalmazó közszolgálatokban – szinte mindenhol – a rendszer alkalmazását alátámasztandó, megemlítésre kerülnek. Általában azt várják az intézkedéstől, hogy: nagyfokú motivációt jelenítsen meg a teljesítmény növelése, jobbítása vonatkozásában; járuljon hozzá a hatékonyság, hatásosság, gazdaságosság követelményéhez; differenciáltan jutalmazza a szervezeti célokhoz való hozzájárulás mértékét és minőségét, a kiemelkedő teljesítményt; javítsa a célok meghatározását/kitűzését. Mivel optimális esetben racionális szervezeti változásokkal és új munkamódszerek bevezetésével jár együtt; javíthatja a toborzás minőségét, valamint – az illetmény versenyképességének javításával – elősegítheti a személyi állomány közszolgálatban tartását. Hozzájárulhat a személyi állomány képességeinek fejlődéséhez, a vezetés szervezeti kompetenciáinak fejlesztéséhez; szervezeti szinten visszafoghatja a bérkiadásokat, illetve nagyobb ellenőrzési lehetőséget biztosít a fizetésemelések ellenőrzésére, amely növeli az átláthatóságot (természetesen abban az esetben, ha az odaítélés rendszere áttekinthető). Röviden, a teljesítményfüggő illetmény megfelelő alkalmazása esetén hatékony humánerőforrás gazdálkodási és vezetői stratégiai eszközzé válhat. (Linder, 2005 és 2006, OECD-PUMA, 2002) A teljesítményfüggő illetményrendszereket valamilyen formában és szinten alkalmazó országok a felsorolt célokat eltérő mértékben tudják szem előtt tartani. Közös eredő lehet, hogy mindenhol a hatékonyabb közszolgálati humánerőforrás gazdálkodás, a személyügyi politika eszközeként (s nagyon fontos, hogy nem céljaként) kezelik, s ez által a közigazgatási korszerűsítési folyamatokban meghatározó szerepet szánnak neki.

3.4.3. *A magyar értékelési rendszer – minősítés, egyéni teljesítményértékelés új típusú teljesítményértékelés,*

Nemzetközi összehasonlításban érdekesnek mutatkozik a magyar köztisztviselők értékelési rendszere. Ennek oka egyrészt az, hogy nagyon sok a párhuzamosság, átfedés az egymás mellett működtetett értékelési rendszerek tekintetében. Ezek a rendszerek a következők:

- a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény megszületése óta létező minősítési rendszer.<sup>196</sup> A jogszabály minden köztisztviselőre kiterjedően, minimum 4 évente, illetve az előmenetelben bekövetkező változás előtt kötelezően, minősítési eljárás lefolytatását írja elő. A minősítési eljárás során a köztisztviselő teljesítményértékelése eredményének figyelembe vétele mellett, egyéb szempontokat is tekintetbe kell venni;<sup>197</sup>
- a 2002-ben – az egész köztisztviselői kar tekintetében általánosan bevezetésre került – egyéni teljesítményértékelési rendszer (ETÉ);
- a 2007 óta fokozatos bevezetés fázisában lévő új típusú teljesítményértékelési rendszer (TÉR) – az állami közigazgatásban.

A speciális helyzet másik oka az a már többször érintett tény, hogy 2002. január 1-jei hatállyal, Magyarországon jogszabályi rendelkezés vezette be az egyéni teljesítményértékelési rendszert – bármiféle mintaalkalmazás, előzetes tanulmányozás nélkül – a teljes köztisztviselői karra. A törvény, egyúttal, az illetmények eltérítésének szokatlanul magas mértékű lehetőségét kötötte a teljesítményértékelés eredményéhez. A közigazgatási szervek az egyéni teljesítményértékelést zömükben a belügyminiszternek a Belügyi Közlöny 2002/1. számában megjelent módszertani ajánlása alapján végzik. A teljesítményértékelés bevezetésének célja a közigazgatás hatékonyságának növelése, amelyet a jogalkotó a köztisztviselők hatékonyabb munkára való ösztönzése által kíván elérni. Az a megfontolás áll mögötte, hogy a teljesítményértékelés folyamatához kapcsolódó morális ösztönzők, valamint az életpályáuton a törvény által garantáltnál magasabb illetmény elérésének kilátásba helyezése fokozottabb mértékben motiválja a

<sup>196</sup> Amint a dolgozat történeti részében kitérek rá, a minősítés alkalmazása hosszú időszakra nyúlik vissza.

<sup>197</sup> A dolgozat a magyar értékelési rendszer régóta alkalmazott intézményét, a minősítést nem elemzi részleteiben. A bevezetőben részletezett indokok alapján a két új intézményt, az egyéni teljesítményértékelést és az új típusú teljesítményértékelést veszi górcső alá.

köztisztviselőket a kiemelkedő teljesítményre, mintha csupán az a perspektíva lebegne szemük előtt, hogy a jogszabály által garantáltan, fokozatosan lépegetnek előre a besorolási-, fizetési fokozatok között. A jogszabályi rendelkezés alapján a köztisztviselő teljesítményét évente, munkakörének és a közigazgatási szerv kiemelt céljainak figyelembevételével meghatározott teljesítménykövetelmények alapján kell írásban értékelni. Az értékelés során a vezetőnek lehetősége van a köztisztviselő számára javaslatokat megfogalmazni, amelyek jövőbeni teljesítményének javítására, adott esetben egyéni fejlesztési, továbbképzési irányok meghatározására vonatkozhatnak, illetve, azt szolgálhatják. A köztisztviselő teljesítménye értékelésének eredményét a minősítési folyamatban, az előmenetelét érintő lépéseknél is tekintetbe kell venni. A teljesítményértékelés eredményének függvényében az értékelést végző vezető az illetmény +30% és -20% közötti eltérítésére tehet javaslatot, amelyről a hivatali szerv vezetője, át nem ruházható hatáskörben dönt. A köztisztviselő illetményének 100%-ostól való eltérítése csak a teljesítményértékelés alapján lehetséges. Az eltérítésről szóló intézkedés a következő teljesítményértékelésig van hatályban. Az ily módon megállapított illetményszinthez képest az illetményt a következő teljesítményértékelés eredményeképpen legfeljebb 20%-kal lehet csökkenteni.

A teljesítményértékelés bevezetésekor végzett empirikus felméréseink arról tanúskodtak, hogy a köztisztviselők pozitív várakozással viszonyultak az új intézkedéshez.<sup>198</sup> Úgy gondolták, az eszköz alkalmas lesz arra, hogy megnövekedett illetmény formájában honorálja jó teljesítményüket. Rövid időn belül azonban azt tapasztaltuk, hogy ez a várakozás erős szkepticizmussá alakult át. Ennek okai között a következők szerepeltek: a teljesítményfüggő illetményekre nem állt rendelkezésre költségvetési fedezet; egyes szervek alkalmazták a teljesítményértékelést, míg mások nem (jóllehet, arra jogszabály kötelezte őket); az egyes szerveken belül is akadtak olyan szervezeti egységek, ahol elvégezték a teljesítményértékelést, más egységeknél nem, így ez utóbbiak esetében nem is jöhetett szóba a várt illetményeltérítés; ismét másutt, az alacsony fizetésűek illetményének kiegészítésére használták fel a rendelkezésre álló szerény összegeket – függetlenül a nyújtott teljesítmény mennyiségétől és minőségétől. Ezek a magyar tapasztalatok – javarészt – egybeestek a nemzetközi tapasztalatokkal, s

<sup>198</sup> A Magyar Közigazgatási Intézetben végzett kérdőíves felméréseink, valamint a minisztériumok humán erőforrás gazdálkodásért felelős vezetőivel folytatott telefonos-, majd személyes mélyinterjúim során gyűjtött adatok alapján.

<sup>198</sup> Lásd pl.: OECD-PUMA2, 2002

jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a bevezetett intézkedés inkább demotivációs, semmint ösztönző hatást váltott ki. (Linder, 2006/4)

Míg az egyéni teljesítményértékelés 2002-től kezdődően a teljes köztisztviselői kar tekintetében került alkalmazásra, addig – néhány évvel később – a teljesítményértékelés új rendszerének (TÉR) fokozatos bevezetéséről, a Ktv. 2006. évi módosítása rendelkezett az államigazgatás tekintetében. A köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) kormányrendelet részleteiben szabályozza az új típusú teljesítményértékelési rendszert.<sup>199</sup> A TÉR bevezetését a kormányzat a korábbiakban bevezetett egyéni teljesítményértékelési rendszer elégtelen működésével, igazságtalan, szubjektivitásra lehetőséget adó mivoltával indokolta. De mint látni fogjuk, a rövid ideje életre hívott TÉR sem mentes az anomáliáktól. Az új teljesítményértékelési forma – a korábbival, valamint nevével ellentétben – nem csupán a köztisztviselők teljesítményét értékeli, hanem egyéb olyan elemeket is, amelyek nem kifejezetten a teljesítmény fogalmi körébe tartoznak; azt csupán befolyásolhatják. Ilyen elemek a kompetenciák fejlesztésének szintje, vagy a köztisztviselő magatartása, hozzáállása (amelyeket a TÉR folyamatában – a jogszabályi szöveg szerint objektíven - értékeli az illetékes munkahelyi vezető). Ez a jogszabályi megszővegezés számos problémát vet fel: Ilyen probléma mindjárt az objektív értékelés. A munkateljesítménynek, a kompetenciák szintjének objektív mérésére rendelkezésre állhatnak eszközök bizonyos munkakörök esetében – de – munkakörtől függően – ez sem egyértelmű. Hiszen a közigazgatási munkakörök nagy részében a teljesítmény nem mérhető teljesítménymutatókkal. Már az elintézett akták, kiszolgált ügyfelek száma sem hasonlítható össze objektíven; mivel egyik akta intézésére esetleg ötször annyi időt kell fordítani, mint a másokra. Ugyanez a helyzet például, az ügyfelek ügyeinek intézésével, nem beszélve olyan munkakörökről, ahol a mérésre, az összehasonlításra még effajta mérőszámok sem állnak rendelkezésre. A hozzáállás, a magatartás értékelése pedig még problémásabb; a szubjektív tényezők még nehezebben küszöbölhetők ki. Ez még akkor is igaz lehet, ha a vezető minden erejével igyekszik kiküszöbölni a szubjektumot. Mondhatnánk, erre hivatott a 360 fokos értékelés, amikor mindenki mindenkit értékeli, vagy akár a köztisztviselő önértékelése. A teljesítményértékelés nemzetközi tapasztalatairól szóló beszámolók azonban szinte kivétel nélkül problémaként jelölik

---

<sup>199</sup> A jogszabályt azóta több ízben módosították.

meg ennek az értékelésnek a szubjektivitását, amely sokhelyütt az intézmény elfogadottságát is megkérdőjelezi.

A TÉR folyamatában a többletcélok teljesítését, a munkaköri leírásban foglalt feladatok végrehajtását, a kompetenciáknak való megfelelést, a fejlesztési célok megvalósulását, az esetleges hiányosságokat, azok okait értékelik. Az eredmény alapján a köztisztviselő teljesítmény alapú jutalomra tehet szert. Az értékelésnél és a jutalom odaítélésénél bonyolult eljárás keretében eloszlási szinteket, teljesítményszinteket határoznak meg, és a kötelező elosztás tényezőjét veszik figyelembe. A teljesítménynek 5 szintje határozható meg, ezek a teljesítményszintek, amelyek a kivételes teljesítményt; a magas szintű teljesítményt; a jó teljesítményt, a megfelelő teljesítményt; és a „fejlesztés szükséges“ kategóriát jelölik – a jogszabály szerint. A közigazgatási szerv vezetője határozza meg az eloszlási szinteket, amelyeken belül – jogszabályi előírás alapján – ún. kötelező elosztásnak kell érvényesülnie. Ez viszont azt jelenti, hogy a TÉR folyamatát fordítva kell elindítani; nem a teljesítményből kiindulva lehet eljutni az értékelés eredményéhez és a különböző kategóriákba történő besoroláshoz, hanem, a kötelező elosztásból kiindulva kell meghatározni, hogy a köztisztviselők hány százaléka eshet a különböző teljesítményszintek szerinti értékelés alá. A jogszabály melléklete százalékos sávokat is meghatároz, amelyek szerint a különböző szintű teljesítményre értékelt vezetők, egyéb köztisztviselők – minimum és maximum százalékok alapján – a teljesítmény alapú jutalmat évente egyszeri alkalommal kaphatják meg. A teljesítmény alapú jutalomnál egyébként a vezetők jutalmazására magasabb teljesítmény-jutalom mértéket (és egyben eltérő kiszámítási módot) állapít meg a TÉR-ről szóló kormányrendelet, mint az ügyintézők számára – amely a gyakorlatban azt jelenti, hogy a vezetők, már elméletileg is nagyságrendekkel magasabb összegre tehetnek szert az értékelés révén.

#### *3.4.4. A teljesítményértékelés közszolgálati tapasztalatai*

A közvélekedéssel ellentétben, számos ország közszolgálatában a teljesítményértékelés és a hozzá kötött illetményeltérítés kapcsán olyan tapasztalatok gyűltek fel, amelyek arról tanúskodnak, hogy ez az eszköz sokadrendű ösztönző erővel bír a kormányzati tisztviselők számára. Mivel talán ez a kérdés feszegeti legalapvetőbben az intézmény létjogosultságának vonatkozásait, e tekintetben számos felmérés készült (pl.: OECD-

PUMA, EIPA).<sup>200</sup> Ezek a felmérések azt bizonyították, hogy a közszolgákat sokkal inkább a munka-, a feladatok tartalma, a munkahelyi légkör, sikerélmény megszerzésének lehetősége, a viszonylagosan – a versenyszférához képest – biztosabb karrierpálya, valamint a karrierfejlődési lehetőségek vonzzák a közszolgálatba, illetve tartják meg ott, mint a jó teljesítmény által elérhető illetménynövekmény reménye. A teljesítményhez kötött illetmény motiváló hatásának csekély mivoltát illetően másik okként nevesíthető, hogy a közszolgálatban megkereshető illetmények – általánosítással élve – nem mindig versenyképesek a magánszférában elérhetőhöz képest (kiemelten igaz ez a magas szintű képzettséggel rendelkezők esetében). A teljesítményhez kötött illetményrész más országokban – mint azt az előzőekben láthattuk –, nem képez jelentős növekményt a köztisztviselő juttatásaiban. Általános problémaként merül fel hazai viszonylatban éppúgy, mint másutt, hogy a teljesítményértékelés túl nagymértékű adminisztrációs terheket ró a vezetőkre. Különösen fájó pont ez abban az esetben, amennyiben a teljesítményértékelés nem tud valójában vezetési eszközzé válni; mert megfelelő költségvetési fedezet híján nincs lehetőség arra, hogy illetménynövekedést kapcsoljanak hozzá. Így az értékelési folyamatot, mintegy önmagáért elvégzendő, felesleges pluszt ítélik meg; nem, mint a teljesítmény növelését célzó vezetői eszközt.

Az egyéni teljesítményértékelésről, és a hozzá kötött illetménynövekedésről is elmondhatjuk azt, amit az utóbbi évtizedekben a világ számos országában végrehajtott reformintézkedés kapcsán egyre gyakrabban hangoztatnak a közigazgatás-tudomány és a szakma képviselői. Nevezetesen, hogy a reformintézkedések sikeréről vagy kudarcáról bőségesen találunk olvasnivalót a hivatalos jelentésekben, felmérésekben. Nem találunk viszont adatokat arra vonatkozóan, hogy a reformintézkedések mennyibe kerültek; milyen arányban áll egymással a ráfordított költség és az általa hozott haszon. Magyarul, megérték-e a reformok/intézkedések a ráfordított költségeket? Csak egy ide illő példát említek; a teljesítményértékelések kivitelezésére felkészítő „tanfolyamdömpinget”. Amikor jogszabályi rendelkezés született az egyéni teljesítményértékelés, majd néhány évvel később az új típusú teljesítményértékelés bevezetéséről, a vezető köztisztviselők, humán erőforrás gazdálkodási szakemberek ezrei vettek részt olyan továbbképzéseken, ahol elsajátíthatták, hogyan kell szabályszerűen(!) értékelni a teljesítményeket. E tanfolyamok ráfordításait – az inputot

<sup>200</sup> Lásd pl.: OECD-PUMA, 2002/2, OECD, 2004/2, OECD, 2005/2.

– könnyű lenne számszerűsíteni, Az outputot azonban már kevésbé, hogy ne is említsem társadalmi hasznosságát, az outcome-ot. Tehát a rendelkezésre álló hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján összegzésképpen megállapítható, hogy a teljesítményértékelés és a teljesítményhez kötött illetmény közszolgálati alkalmazása napjainkra még nem forrott ki.

A problémafelvetések mellett azonban meg kell említeni az intézmény néhány pozitív hatását is. Például, hogy i) a teljesítményértékelés intézményének és folyamatának közszolgálati alkalmazása ráirányíthatja a figyelmet a célok kitűzésére, a feladatok kijelölésére, az eredmények eléréséhez vezető módszerekre és eszközökre; tehát, a stratégiai gondolkodásra, amely ma a magyar közigazgatásban még nincs jelen. ii) ez a gondolkodásmód és gyakorlat pedig hosszú távon szervezeti változásokhoz járulhat hozzá. iii) pozitív hozadéka lehet a teljesítményértékelési folyamatnak, hogy adalékul szolgál a felettes és a beosztott közötti strukturált párbeszéd lehetőségéhez. iv) A teljesítményértékelés és a hozzá kötött illetményeltérítés hozzájárulhat a bürokratikus szervezet rugalmasabbá tételéhez. v) Amennyiben a teljesítményértékelést, illetve a hozzá kapcsolt illetményeket nem önmagukban, mint elérendő célt tekintjük, hanem, mint vezetési eszközöket; megfelelő alkalmazás mellett, elvezethetnek a munkaszervezet hatékonyabbá válásához, a szervezeti kultúra pozitív változásához. (OECD-PUMA, 2002, OECD, 2005/1 és2)

### 3.5. Díjazás, illetményrendszer

Klasszikus, zárt közszolgálati rendszerben a köztisztviselők illetménye jogszabályi rendelkezések alapján, az előmenetel függvényében kerül kiszámításra; a köztisztviselő az előmeneteli rendszerben a szolgálati idő múlásával halad előre a ranglétrán, s ezzel párhuzamosan illetménye is emelkedik. Ezeket az illetményeket általában jogszabályban meghatározott illetménytáblák szerint számítják. Ezzel szemben a nyílt/pozíció rendszerekben ilyen illetménytáblák nem léteznek; a közszolgák bérét a magánszférában szokásoshoz hasonlóan – általában egyénre szabottan – állapítják meg. Ennek korlátot a szerv/ágazat költségvetési lehetőségei szabnak. A klasszikus karrier típusú közigazgatási rendszerekben az illetmények növekedése automatikus és rendszeres; évenkénti, vagy kétévenkénti, általában a szolgálati idő múlásától függ és emellett, a fizetés mértékét meghatározó alapelv szerint, a köztisztviselő létfenntartását

olyan színvonalon kell biztosítani, hogy ő teljes egészében a köz szolgálatának szentelhesse magát. Ez az elv jelenik meg például a német alkotmányban (*Alimentationsprinzip*).

A tipikus zárt rendszerben a köztisztviselőnek munkája minőségétől, hatékonyságától függetlenül jár az illetmény; s ez a tény őt nem ösztönzi arra, hogy nagyobb teljesítményre törekedjen. Ezért érte az előzőekben részletezett kritika az utóbbi évtizedekben ezeket az illetményrendszereket, s született meg az az elgondolás, amely a közszolgálati reformok egyik mozgatórugója világszerte; nevezetesen, hogy a zárt rendszerekben is fokozottabb mértékben kellene ösztönözni a közszolgákat a hatékonyabb teljesítményre. Mivel ez a tradicionális keretek között nehézségekbe ütközik, ahol az előmenetel és a hozzá kötött illetménynövekedés automatikus, ugyanakkor oly lassú, hogy rövidtávon nem alkalmazható motivációs eszközként (mint arról az értékelés témakörénél a teljesítmény alapú illetmények kapcsán, már részletesen szóltam), a '80-as-'90-es évektől kezdődően, a fejlett országok jó része, az illetmények rugalmasabbá tétele és egyéniesítése céljából a közszférában dolgozók, közöttük a köztisztviselők, s elsősorban, valamint első körben a felsővezetők, főtisztviselők illetményét – általánosan – három elembe határozta meg:

- az első elem az alapilletmény;
- a második, a munkakörhöz, és beosztáshoz kapcsolódó illetményrész;
- a harmadik pedig a teljesítményfüggő illetményrész.

Az első elem az alapilletmény, ez kapcsolódik a szenioritáshoz. Magyarországon a Ktv. mellékletében foglalt illetménytábla alapján úgy számoljuk, hogy a költségvetési törvényben évente meghatározott illetményalapot besorozzuk a köztisztviselő iskolai végzettsége és a közszolgálatban eltöltött évei figyelembe vételével megadott szorzószámmal (az illetménytáblában a besorolási osztály, azon belül besorolási fokozat, azon belül is pedig a fizetési fokozat szerint határozzák meg a növekvő szorzószámokat).

A második illetményrész az ellátandó munkakörhöz, beosztáshoz kapcsolódik. Ez az illetményrész mintegy megelőlegezi a közszolga értékelését, ahhoz kapcsolódik. (OECD-PUMA,2002/4, OECD, 2005/1 és 2) Azt mutatja meg, adott munkakör ellátásához milyen képességekkel, készségekkel kell rendelkeznie a kiválasztandó

jelöltnek. Így, ez a második illetményrész már az alkalmazás megkezdésekor, a jövőbeni teljesítménytől függetlenül kerül megállapításra.

A harmadik illetményrész, a teljesítményfüggő illetmény viszont arról tanúskodik, hogy a köztisztviselő adott munkakörben hogyan teljesített, milyen módon érte el a kitűzött teljesítménykövetelményeket, mennyire volt eredményes. Tehát, ez utólagos értékelést feltételez.

A második, a munkakörhöz kapcsolódó illetményrész, általában nagyobb részét teszi ki az illetménynek, mint a teljesítményfüggő illetményrész.

Ha a három elemet a magyar köztisztviselői illetményrendszernek feleltetjük meg, azt mondhatjuk, hogy az első elemre, az alapilletményre, a jogszabály – és természetesen, a szenioritás – alapján jogosult a köztisztviselő, az illetménytábla besorolási és fizetési fokozatának szorzója, valamint, a költségvetési törvényben meghatározott illetményalap függvényében. A második elemnek, amennyiben az a beosztáshoz, vagy a végzettséghez kötődik, megfeleltethetjük az illetménykiegészítést (amely a közigazgatási szerv szintjének, illetve a köztisztviselő végzettsége szintjének függvényében változó), valamint, a különböző jogcímen járó, illetve adható pótlékokat, akár az elérhető címeket, amelyek mintegy megtörik a rendes előmeneteli rendszert. A teljesítményfüggő illetményrész magyarországi alkalmazásáról itt csupán azt emelném ki, hogy az – nemzetközi összehasonlításban – legalábbis a jogi szabályozás szintjén, kiemelkedően magasnak minősíthető. (OECD, 2005/1 és 2) Ezt az is alátámasztja, hogy teljesítményfüggő illetményrész a közszolgálatok túlnyomó részében általában nem jelentős százaléka az illetménynek, s annál kisebb arányú, minél alacsonyabb szintű vezetőt érint.<sup>201</sup> A teljesítményértékelés alapján elérhető bónuszok mértéke nemzetközi átlagban az illetmény maximum 10%-ában határozható meg. Az elsődleges célcsoport, a felsővezetők, főtisztviselők tekintetében olykor ez 20%-ra is tehető. Ha ezeket az átlagszázalékokat a magyar köztisztviselői törvény alapján nyújtható +30%-kal vetjük össze, láthatjuk, hogy a magyar szabályozás lényegesen nagyobb mértékben biztosítja a teljesítmény alapján történő illetményeltérítést. A Német Szövetségi Köztársaságban

---

<sup>201</sup> Ehelyütt érdemes egy terminológiai problémáról szót ejteni; némely országban olyan illetményelemeket értenek teljesítmény alapú illetményrész alatt, amelyeket a magyar és – általában – a nemzetközi terminológia nem is minősít annak. Ilyenek például Spanyolországban azok a pótlékok, amelyeket a spanyol közszolgák a plusz teljesítmény, például túlóra esetén kapnak. Illetve az a teljesítmény alapú illetményként kezelt bérnövekmény, amelyre a köztisztviselő a szolgálati idő múlásával, megfelelő teljesítmény esetén jogosult. Ez utóbbi esetben a teljesítményértékelésnek vagy a minősítésnek csak áttételes szerepe van. Ez, az érdemeken alapuló illetménynövekedés – az alkalmazó országok átlagát tekintve, általában – nem éri el az 5%-ot.

például, a 2006-os évben történt bevezetéskor, a törvény a teljesítmény alapú illetményrészt 1,5 %-ban határozta meg.

Összesítve azokat a tényezőket, amelyek a magyar köztisztviselők illetményének alakulásánál szerepet játszanak, a következőket sorolhatjuk fel: (Linder, 2008/2)

- a közszolgálati jogviszonyban eltöltött ideje,
- a közigazgatási szint (központi, területi, helyi),
- az állami közigazgatásban vagy önkormányzat képviselőtestületének hivatalában dolgozik-e,
- a közigazgatási szerv,
- az általa betöltött munkakörhöz előírt-, valamint a közigazgatási szerv vezetője/munkáltatói jogkör gyakorlója által hasznosnak minősített végzettsége, képzettsége,
- a teljesítménye és
- egyéb, az illetmény számításának szempontjából figyelembe veendő körülmény. (További tényezőként említhetők még a közigazgatási szerv rendelkezésére álló személyi juttatások előirányzata által nyújtott lehetőségek.)

Külön figyelmet érdemel a vezetői illetmények kérdésköre. A magyar vezető köztisztviselők illetményét a köztisztviselői törvény nem a rendes, az ügyintézőkre vonatkozó illetménytábla szerint rendezi, hanem esetükben külön szorzószámokat alkalmaz; így a vezetők illetménye beosztásukhoz kötődik, s ezen felül vezetői pótléokra is jogosultak. Az ő esetükben nincs jelentősége a szolgálatban eltöltött időnek. Szélsőséges esetben akár az is megtörténhet, hogy egy fiatal pályakezdő vezető, főiskolai végzettséggel, magasabb illetményre tehet szert, mint egy hosszú közszolgálati idővel rendelkező, jóval magasabban képzett ügyintéző, aki a rendes előmeneteli- és illetménytábla alapján halad előre pályáján. (Gajduschek, 2007, Linder, 2008/2<sup>202</sup>)

A német rendszerben, a Szövetségi Illetménytörvény (*Bundesbesoldungsgesetz*) rendelkezése alapján, a köztisztviselők két kategóriáját különítik el; a magas beosztású vezetőket, és az ügyintézőket. Az első kategóriában a fizetések a betöltött poszthoz

<sup>202</sup> Konkrét, számítási példákkal, lásd: Linder, 2008/2

kapcsolódnak. Az utóbbiban a fizetési fokozatokban történő előlépés a szolgálati idő függvényében automatikus. (Bossaert, et al., 2001) Még azok a közigazgatásban dolgozó kategóriák is a szenioritás elvén alapuló bértábla szerint kapják illetményüket, akik nem a közszolgálati jog hatálya alá tartoznak. A francia közszolgálatban minden *corps*-nak saját bértáblája van, amelyen belül a fizetés a szolgálati idővel párhuzamosan növekszik, amit – a magyar rendszerhez hasonlóan – egy növekvő szorzószám jelez. E rendszerben azonban az előmenetel nem automatikus. Az előmenetelnek több feltétele is van. Ezek: az idő múlása, versenyvizsga letétele, továbbképzésen történő részvétel, megfelelő minősítés. Ez a rendszer tehát – legalábbis elvileg – a szenioritáson túl az egyéni érdemekre is reagál. Nagy-Britanniában minden minisztériumnak és ügynökségnek megvan a maga illetmény- és besorolási rendszere. Ez az egyetlen szint az illetmények meghatározására, de az illetményemelésekre rendelkezésre álló pénzügyi fedezet igen korlátozott. Az illetménytáblák helyett az utóbbi időszakban fizetési sávokat (*pay ranges*) alkalmaznak. A minisztériumoknak és ügynökségeknek a működési költségeknél kell meghúzniuk a nadrágszíjat. Egyébként Nagy-Britanniában a köztisztviselők egy jelentős csoportjánál (akik a magyar szabályozás szerint inkább a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá esnének), független illetményfelülvizsgálati testületek (*pay review bodies*) állapítják meg az illetményváltoztatásokat. (Pyper, 1995) Más EU-tagállamokat is bevonva a vizsgálódás körébe, megállapíthatjuk, hogy úgy a szabályozás, mint a gyakorlat, jelentős eltéréseket mutat a köztisztviselők díjazási rendszerében. Ez már az alapilletmény esetében is jól érzékelhető. Míg Olaszországban az alapléte csak mintegy 40%-át képezi az összes juttatásnak, addig Spanyolországban ez 50% körül mozog, Hollandiában viszont meghaladja a 80%-ot. A kiegészítés járulékok, bónuszok formájában történik. Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban a járulékok az alapilletmény százalékában kifejezve egészen jelentős hányadot képviselnek. A klasszikus tagolásnak megfelelően az alapilletmény a karrierrendszerekben a besoroláshoz kötődik, nem pedig a köztisztviselő által épp betöltött munkakörhöz, funkcióhoz. Az alapilletmény az életpálya során a köztisztviselő szolgálatban eltöltött ideje szerint változik. A nem karriertípusú közszolgálati rendszerekben általában a munkakör értékelése alapján állapítják meg az illetményt.<sup>203</sup> Elterjedőben van azonban az a tendencia, amelyben nem

<sup>203</sup> A magyar köztisztviselői rendszerben is történtek kezdeményezések a munkakör alapú előmeneteli rendszer kimunkálásához. ([www.kozszolga.hu](http://www.kozszolga.hu), [www.koziglap.hu](http://www.koziglap.hu), [www.mfor.hu](http://www.mfor.hu)) A tény ismét elgondolkodásra ad okot; közszolgálatunk a zárt, avagy a nyílt rendszer irányában építkezik?

az előző két megoldást követve – a munkában eltöltött időhöz, vagy a betöltött álláshoz kötődően – díjazák a köztisztviselőket, hanem sokkal esetlegesebb megközelítéseket vezetnek be; amelyek figyelembe vételével a munkát ellátó személyt képességei, hozzáértése és teljesítménye alapján értékelik. (Ehhez a megoldáshoz kapcsolódnak az értékelési résznél taglaltak.) Az első két megoldás szerint az alapilletményt illetménytábla alapján fizetik; amelyet központilag vagy helyi szinten határoznak meg. Így történik ez az EU-tagországok többségében. Eltérő a helyzet Svédországban, ahol a központi közigazgatásban egyénre szabva állapítják meg az illetményeket. A különböző juttatások és járulékok az Európai Unió tagállamaiban – mint nálunk is – részét képezik a köztisztviselők díjazási rendszerének. Ezek formája és mértéke – mint láthattuk egyes országok példáján – változatos képet mutat. A juttatásokat kiegészítő elemek közé sorolhatjuk a különböző járulékokat, pótlékokat és egyéb támogatási formákat.

*10. sz. táblázat*

*A magyar köztisztviselők illetményrendszerének elemei (Linder, 2008/2)*

<i>A köztisztviselők díjazásának elemei</i>			
<i>Illetményhez tartozó, rendszeresnek tekinthető alapjuttatások</i>	<i>Egyéb, speciális alap-, illetve kiegészítő illetményi/juttatási formák</i>	<i>Esetlegesen adható anyagi- és egyéb vonzatú, visszatérítendő és vissza nem térítendő juttatások</i>	
Ügyintézői/vezetői alapilletmény	Személyi illetmény	Önkéntes kiegészítő nyugdíjpénztári tagsághoz hozzájárulás	
Illetménykiegészítés	Projektprémium	Jubileumi jutalom	
Illetménypótlékok (éjszakai, egészségügyi szempontú, gépjárművezetői, képzettségi, nyelv-) (vezetői)	Céljutalom	Közlekedési bérlet	
Teljesítmény alapú illetményeltérítés vagy jutalom	Helyettesítési díj	Lakhatási, lakásépítési, -vásárlási támogatás	
Tizenharmadik havi illetmény	Napidíj	Albérleti díj hozzájárulás	
Ruhapénz		Családalapítási támogatás	
Étkezési hozzájárulás, utalvány		Üdülési hozzájárulás	
		Szociális támogatás	

		Illetményelőleg
		Tanulmányi ösztöndíj, képzési, továbbképzési, nyelvtanulási támogatás
		Élet-, nyugdíj- és kiegészítő biztosítási támogatás
		Elismerések, jutalmak, kitüntetések
		Nyugdíjasok számára adható juttatások

## VI. A KÖZSZOLGÁLATI ALKALMAZÁS MUNKAERŐPIACI VERSENYKÉPESSÉGE

### 1. A közzolgálati alkalmazás vonzereje

Az ezredforduló előtti évektől kezdődően az OECD- és EU-tagországok központi kormányzatai azzal szembesülnek, hogy a közszféra munkáltatói vonzereje hanyatlásnak indult a korábbi időszakokhoz képest. A hanyatlás a különböző országokat változó területeken és mértékben érinti, de sokhelyütt érzékelik, illetve előrejelzik a jelenséget, amely legfőképpen a jól képzett, magas színvonalú teljesítményt nyújtani képes munkaerő toborzásában és annak megtartásában jelentkezik. A munkaerő korcsoportonkénti összetételéből következően, az elkövetkezendő 10-15 évben a közzolgálati munkaerő jelentős hányada nyugdíjba vonul, s a demográfiai hullámvölgy, valamint a hiányszakmák – amelyek elsősorban a műszaki, információs technológiai szakterületeket érintik – megjelenésével a távozó munkaerő pótlása egyre növekvő kihívások elé állítja a kormányzatokat. (Dudás-Hazafi, 2000 és 2003, OECD-PUMA, 2002/1) A fejlett országok kormányzatai hosszú távú programok, stratégiák kidolgozásával igyekeznek kezelni a problémát.

A kérdés adódik; a felvázolt nehézségek jelentkeznek-e, illetve, várható-e jelentkezésük a magyar közzolgálat tekintetében. Ha a tág értelemben vett közzolgálatot tekintjük, már napjainkban is megjelentek azok a hiányszakmák, ahol az elvárt teljesítmény és az érte nyújtott kompenzáció nem áll arányban egymással. Itt elsősorban az állami/önkormányzati intézetekben dolgozó orvosokra, ápolókra, tanítókra, tanárookra, tűzoltókra, rendőrökre, stb. gondolhatunk, amely kategóriák tekintetében – különböző

összefüggésekben – évek óta tanúi lehetünk a problémák súlyosbodásának. A közigazgatás személyi állományát tekintve a jelenség azon szakmák esetében várható, amelyek a magánszférában sokkal jobban fizetettek – ezek éppúgy, mint a nemzetközi példák esetében, az információs technológiai, műszaki végzettségek. Az a tény is szerepet játszhat ebben, hogy ezeken a szakterületeken Magyarországon sokkal kevesebb fiatal szerez diplomát a felsőoktatási intézményekben, mint humánterületeken. A tendenciák jelentkezése számos tényezőtől függhet. Többek között olyan, a közszolgálat témakörét csak áttételesen érintő elemtől is, hogy várható-e a jövőben átstrukturálódás a felsőoktatásban résztvevők létszámában; növekszik-e az informatikai, műszaki végzettségű fiatalok aránya. Nyílik-e lehetőség széles körben átképzésekre, stb., s mindemellett, a potenciális munkáltató – az állam, az önkormányzat –, milyen módon lesz képes kezelni e problémát. Napjaink munkanélküliségi mutatói mellett feleslegesnek tűnhet azt kutatni, hogy a közszolgálati munkahelyek betöltése az elkövetkezendő évtizedekben nehézségekbe ütközhet. Annál is inkább felmerül a probléma aktualitásával kapcsolatban a kétely, mivel jó néhány év óta, a magyar közszolgálati munkáltatók kedvükre válogathatnak az ígéretesnél ígéretesebb jelentkezők önéletrajzai és pályázatai között.<sup>204</sup> Különösen ez a helyzet azokban a szakmákban, amelyekben hosszú évek óta – úgy tűnik, mindenfajta koordináció nélkül – országszerte erőteljes túlképzés folyik (pl.: jogász, közgazdász, humánvégzettségek). A köztisztviselők tekintetében azonban sajátságosan jelentkezik a probléma. A magyar közigazgatásban a nyugdíj előtt álló és a pályakezdő korosztály között elhelyezkedő sávból hiányzik az a 40-50 éves korban lévő, jelentős tapasztalatokkal rendelkező szakembergárda, amely biztosítani tudná az ún. intézményi emlékezet<sup>205</sup> továbbvitelét; a tudás átadásának folyamatosságát. (Linder, 2004/2) A gyakran használt kifejezéssel élve; rossz a közigazgatás személyi állományának korfája. (Dudás-Hazafi, 2003, Hazafi, 2009, Linder, 2004/2) Hazánkban is – éppúgy, mint az OECD és Európai Unió tagállamok jó részében – azzal kell számolnunk, hogy a közszolgálati alkalmazottak jelentős hányada 10-15 éven belül nyugdíjba vonul. E tapasztalt munkaerőt valamilyen módon pótolni kell, azonban ennek a strukturális kényszernek a megoldása több szempontból is nehézségekbe ütközik. Az egyik probléma a már említett demográfiai

<sup>204</sup> Ezt az állítást már 2006-ban megerősítették a minisztériumi humánerőforrás gazdálkodási vezetőkkel folytatott mélyinterjúim.

<sup>205</sup> Az intézményi emlékezet fenntartásának szükségességét a közszolgálat vonzerejének csökkenése kapcsán hangsúlyozza a nyugati szakirodalom; nevezetesen azt az igényt, amely szerint egy szervezet sikeres működése szempontjából elengedhetetlen, hogy a régi szakemberek/munkatársak az újak részére átadják az évek során felhalmozott tudást, tapasztalatot.

hullámvölgy, amely napjainkban épp a munkaképesé váló lakosságot érinti. A másik probléma viszont az, hogy a már megjelent hiányszakmákban a magánszektor a közszektorban elérhetőnél nagyságrendekkel magasabb béreket ajánl; így az állami munkáltató jelentős versenyhelyzetbe kerül a munkaerőpiacon.<sup>206</sup> Ugyanakkor, a fejlett országok jó részében a közszolgálat presztízse az utóbbi évtizedekben jelentős veszteséget szenvedett. Így, a már említett társadalmi tényezők s költségvetési kényszerek mellett, e jelenség is hozzájárult ahhoz, hogy a korábnál nagyobb figyelmet szenteljenek a kormányzati humánstratégiák alakítására. Ezeknek a stratégiáknak deklarált célja a magas szakmai színvonalat képviselő közszolgálat megteremtése, fenntartása, hatékonyabbá/hatásosabbá tétele; a magas szakmai színvonalon teljesíteni képes közigazgatás, a magas színvonalú közszolgáltatások biztosítása érdekében. (OECD/PUMA 2003, OECD, 2004/1) Azonban az ilyen kondíciókkal bíró közszolgálat kialakítása, fenntartása egyre több nehézségbe ütközik. Ennek elsődleges oka, hogy a hagyományos értelemben vett állami/önkormányzati közszolgálat által a köztisztviselő részére korábban nyújtott, a privátszektorhoz képest plusz, járulékos előnyök egyre szűkebb mezsgyék közé szorulnak. Ugyanakkor a kötöttségek, kötelezettségek nem, vagy csak elenyésző mértékben csökkennek. Ezek azok a tényezők, amelyek közvetlenül érintik a közszektor, mint munkáltató, munkaerőpiaci vonzerejét. (Linder, 2004/2, OECD-PUMA, 2002 és 2003 OECD, 2004/1)

A közszolgálati alkalmazás vonzerejét jelentették valaha a biztos, tisztos illetmény, a foglalkoztatás biztonsága, a kiszámítható, megtervezhető életpálya, az államilag garantált nyugdíj, a szociális ellátások, s nem utolsó sorban az a presztízis, amely már csak a fenti összetevők révén is velejárója volt a tisztviselői státusznak. Felmerül a kérdés, hogy ezek a valaha létező kiemelkedő – akkoriban nem általános – jogosultságok ma is élnek-e, s ha igen, hasonló-e működési mechanizmusuk? Ha pedig nem működnek, akkor melyek lehetnek azok a tényezők, amelyek képesek a magánszektor elől a közszektorba csalogatni a képzett munkaerőt? Erre a kérdésre

---

<sup>206</sup> Így már évekkal ezelőtt szakemberhiányról számoltak be információs technológiai területen a következő OECD-tagországok: Ausztrália, Németország, Norvégia, Portugália, Svédország; egyéb technikai/technológiai területeken: Norvégia, Svédország; ellenőrzési szakterületen: pl.: adóellenőr, műszaki ellenőr: Norvégia; kutatók és trénerok vonatkozásában: Svédország; adó- és pénzügyi szakemberek tekintetében: Svájc; felsővezetők és/vagy magas képzettségi szintet igénylő munkát végző szakemberek vonatkozásában: Kanada, Portugália; jogászok terén: Ausztrália. (OECD/PUMA, 2001/1)

számos országban, így a fejlett nyugati államokban is keresik a választ. Elsősorban azért, mert, ha nem sikerül növelni a közszektor munkaerőpiaci versenyképességét, hosszú távon nem lesz biztosított a közigazgatási szervek, közszolgáltatók számára a megfelelően képzett személyi állomány. Ez azonban a közigazgatás által nyújtott szolgáltatások színvonalának drámai visszaesését vonhatja maga után. (Linder, 2004/2, OECD-PUMA, 2002/1 és 2003, OECD, 2004/1)

A munkaerő közszektorba csábításának és megtartásának számos olyan eszköze lehet, amely hosszú távra tervező, kiegyensúlyozott, átgondoltan egy irányba törekvő kormányzati humánstratégiával és -erőforrás gazdálkodással megvalósítható. Az egyik ilyen – korántsem elhanyagolható – eszköz, az illetmény nagysága. Mint láthattuk a teljesítményfüggő illetmények kapcsán, motivációs ereje nem feltétlenül szerepel első helyen, de jelentősége korántsem elhanyagolható. Annál is inkább fontos a kérdés, mert az utóbbi évtizedek gazdasági folyamatainak részeként, a fejlett nyugati államok kormányzatai, szinte kivétel nélkül, költségvetési megszorítások bevezetésére kényszerültek, s ennek következtében a közszféra illetményei még tovább veszítettek versenyképességükből a magánszektorhoz képest. Kanadában például komoly negatívumok származtak ebből a kényszerből, amikor is hat évre befagyasztották a közszolgálati illetményeket, s ez a személyi állomány létszámában és minőségében jelentős károkat idézett elő. A magasan kvalifikált munkaerő nagy része a magánszférába „igazolt át”, s helyettük nem sikerült hasonló kaliberű munkavállalókat toborozni.

De felsorolhatunk számos más, a foglalkoztatáshoz kapcsolódó olyan tényezőt, amelyek jelentős vonzerőt képviselhetnek a (potenciális) közszolgálati munkavállaló számára: Így például a foglalkoztatás biztonsága, az előre tervezhető, kiszámítható karrierpálya; az illetménynövekedésre és az előmeneteli lehetőségekre való jogosultság, vagy a megfelelő színvonalú nyugdíj perspektívája. Mint látjuk, pontosan azok az elemek, amelyeket az új közmenedzsment hívei olyanként kritizáltak, amelyek közvetlen okozói a közszféra nem elég hatékony működésének. A közvetlenül nem tárgyasuló ösztönző elemek között pedig olyan tényezők említhetők meg, mint a munka természete; változatossága, újszerűsége, a kihívásoknak való megfelelésre törekvés, a siker, az elismerés lehetősége, a munkahelyi légkör, a modern munkafeltételek biztosítottasága, stb. (Linder, 2004/2, OECD\_PUMA/HRM, 2001/5, OECD-PUMA, 2002/1 és 2003,

OECD, 2004/1) Ezek közül meghatározott elemekre más vonatkozásban már kitértem, de néhány kérdésről érdemes részletesebben is szólni.

## **2. A foglalkoztatás biztonsága – az alkalmazás jellege; közjogi vagy magánjogi jogviszony?**

A klasszikus karrierrendszerű közszolgálat egyik ismérve, hogy a közjogi alapon kinevezett köztisztviselőt életpályára alkalmazzák, ő – elviekben – elmozdíthatatlan; csak súlyos fegyelemsértés következményeképpen lehet felmenteni, elbocsátani. Az élethosszig tartó foglalkoztatás mellett szóló fő érv a köztisztviselő védettsége a politikai befolyástól, a kormányzati kurzusoktól független szakmaiság biztosításának igénye. Cserébe tőle semlegességet, a mindenkori politikai vezetéssel szembeni lojalitást várnak el. Ily módon a közfeladatok ellátása, az ehhez szükséges szakértelem továbbvitele is folyamatos. Így működött ez a klasszikus bürokratikus rendszerekben, amelyeket – részben – épp ezért, kritika is ért; mégpedig azért, mert „nyugdíjas állásban” a köztisztviselő akkor sem veszélyeztette alkalmazását, ha nem teljesített megfelelő szinten; őt akkor sem tették/tehték utcára. Mára ugyan ennél cizelláltabb a helyzet, de még ma is számos olyan zárt rendszer létezik (pl.: német, francia, belga, stb.), amelyekben az elmozdíthatatlanság elve megingathatatlanul él a közszolgálati szabályozásban (és kultúrában is). Ennek egyik fő indoka, hogy a köztisztviselőt a közfeladatok ellátásához, a közhatalom gyakorlásához kapcsolódóan ma is számos többletkötelezettség terheli, ezért, ennek ellentételezéseképpen, az állam közjogi jogszabály által garantálja élethosszig tartó foglalkoztatását. Ez a szabályozás egyoldalú, nem képezi oly módon alku tárgyát, mint az a magánszférában, a munkáltató és a munkavállaló viszonyában történik.

Az utóbbi évek közszolgálati reformjai során azonban, elsősorban a már többször említett költségvetési megszorítások, a költségvetési szféra bérkiadásai csökkentésének kényszere következtében, számos országban vetődött fel a kérdés, indokolt-e a köztisztviselőket közjogi alapon – jogszabályi rendelkezések alapján –, kinevezéssel foglalkoztatni; avagy lehetséges-e a köztisztviselői alkalmazási viszonyok rugalmasabbá tétele? (Bossaert, 2005, Demmke, 2004, Maggie-Germain, 1996, OECD, 2005/1) E rugalmassá tételnek számos értelmezése létezik; a legalapvetőbb, kérdés,

indokolt-e hogy kinevezett köztisztviselők lássák el a közfeladatokat, gyakoroljanak közhatalmat, vagy ugyanezen feladatok ellátása munkaszerződés alapján is lehetséges? Ez a kérdés magában foglalja azt is, hogy indokolt-e napjainkban is a határozatlan idejű, élethosszig tartó foglalkoztatást közjogi jogszabállyal garantálni?

Az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) az utóbbi években több felmérés keretében is vizsgálta ezeket, az európai közszolgálatokat általánosan foglalkoztató kérdéseket. (Bossaert, 2005) Az EU-tagállamokban, mint láthattuk, teljes mértékben változatos a kép a közjogi-, illetve a magánjogi alapon (kollektív szerződés alapján, munkaszerződéssel) foglalkoztatott közszolgálati alkalmazottak arányát illetően. (Bossaert, et al., 2001, Bossaert, 2005, Gajduschek-Linder, 2007) A közjog alapján alkalmazott köztisztviselők tekintetében, az EU-tagállamok túlnyomó többségében ma is tovább él az élethosszig tartó foglalkoztatás elve (Kivétel pl.: Dánia, Nagy-Britannia, Finnország, Hollandia, Szlovénia). Nem is terveznek változásokat ebben a tekintetben (kivétel Észtország, ahol a privát szférában alkalmazottakéhoz hasonló munkaszerződéseket terveznek bevezetni a közszolgálatban is, illetve Ausztria, ahol a szövetségi alkalmazási viszonyokat egységesen kívánják szabályozni.) (Bossaert, 2005)

Magyarországon a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény a köztisztviselői életpályát szabályozza, és a jogviszony csak a jogszabályban meghatározott esetekben szűnhet, illetve szüntethető meg. E mondatot olvasva azt gondolhatnánk, hogy ez a rendelkezés is bizonyítja, a magyar rendszer tipikus karrierrendszerként működik. Ha azonban tovább olvassuk a jogszabályt (és rápillantunk a 11. számú táblázatra), láthatjuk, a jogviszony megszűnésére és megszüntetésére számos lehetőség kínálkozik. Ezeket az eseteket a következő táblázatban foglaltam össze. (Linder, 2008/2)

## 11. sz. táblázat

*A köztisztviselői jogviszony megszüntetésére rendelkezésre álló lehetőségek (Linder, 2008/2)*

<i>Jogviszony megszűnésének esetei</i>	<i>Jogviszony megszüntetésének esetei</i>	
Határozott idő lejárt	Közös megegyezés	
Halál esetén	Áthelyezés	
Törvény erejénél fogva	Lemondás	
Hivatalvesztés fegyelmi büntetésként	Próbaidő alatti megszüntetés	
Bíró, ügyész minisztériumi beosztásának megszűnése esetén	Felmentés	
70. életév betöltése	Felmentéssel megszüntethető	Felmentéssel meg kell szüntetni
Prémiumévek programban való részvétel	Létszámcsökkentés (csoportos is)	Szerv jogutód nélküli megszűnése
Különleges foglalkoztatási állományba helyezés	Megszűnt a szerv tevékenysége, amelyben foglalkoztatták	Szerv jogállásváltozása
	Átszervezés következtében munkaköre feleslegessé válik	Alkalmatlanság (egészségügyi és egyéb)
	Nyugdíjasként minősül	
	Alkotmánybíró megbízatásának megszűnése esetén a törzskarába tartozó köztisztviselő esetében	Vezetői megbízás visszavonása esetén, ha nincs betölthető állás vagy azt nem fogadja el
		Rokkantsági nyugdíjjogosult kérelmezi
		Előrehozott nyugdíjt kérelmezi

Épp ennél az elemnél, a köztisztviselői jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének szabályozásánál lehet talán legkönnyebben tettenérni, hogy a rendszer – ebből a szempontból – korántsem zárt jellegű. A köztisztviselő felmentésére kínálkozó – számos – lehetőség közül ehelyütt csupán egyet emelek ki; a létszámcsökkentést. A közigazgatási/közszolgálati reformok során, a hatékonyság jegyében számtalanszor lehattunk tanúi az utóbbi évtizedben a nemzetközi összehasonlításban szokatlan mértékű létszámcsökkentéseknek. (Prugberger, 2001 és 2007, et al.) A létszámleépítésekről szóló döntéseket azonban soha nem előzte meg az

ellátandó feladatok feltérképezése; soha, senki nem mérte fel, hogy a létszámleépítések után elegendő és megfelelő összetételű munkaerő áll-e majd rendelkezésre a közigazgatás feladatainak ellátására. Ennek következtében a létszámleépítéseket mindig visszarendeződés követte; ez azt jelentette, hogy a közigazgatás személyi állományának létszáma visszaállt az intézkedések előtti, sőt, számos esetben, annál is magasabb szintre. (Erről tanúskodnak a KÖZIGTAD létszámadatai.) A takarékoság jegyében született döntések így minden esetben jelentős összegeket emésztettek fel; az elbocsátott köztisztviselők végkielégítései, a felmentési időre fizetett illetmények, az új munkaerő betanítása, stb. formájában. Nem szólva a döntések egyéni és kollektív, a feladatok ellátása szempontjából jelentkező, valamint, morális következményeiről.

Pedig a magyar közszolga értékrendjében a foglalkoztatás egykoron meglévő biztonsága igen előkelő helyet foglal el. 2003-ban, az egységes közszolgálati törvény megalkotásáért felelős akkori kormánybiztos megbízásából készített Szonda Ipsos közvélemény-kutatás eredményei szerint, a megkérdezettek 70%-a tartotta legfontosabbnak tényezőnek a foglalkoztatás biztonságát. A közigazgatás személyi állományának politikai kurzusváltások általi indíttatásból történő lecserélését pedig a megkérdezett állampolgárok 73%-a értékelte negatívan. Érdemes hangsúlyozni, hogy 2003-ban a mostani – folyamatosan irányt változtató – dömpinghez képest, még gyerekcipőben jártak a reformok. A legutóbbi jogszabály-módosítások azonban még szélesebbre tárták a kapukat a létszámcsökkentésről szóló döntési jogosultság tekintetében. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény jelenlegi szabályozása szerint, létszámcsökkentésről hozhat döntést az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője, a helyi önkormányzati képviselő-testület, sőt, a közigazgatási szerv vezetője is.

A nemzetközi példákat tekintve azt tapasztaljuk, ilyen mértékű létszámleépítések még a nyílt rendszerekben sem fordulnak elő; a köztisztviselő ott sem bocsátható el a jogi garanciák tekintetbe vétele nélkül; s ez a gyakorlatban sem szokott így történni. A magyar köztisztviselők körében nem ismeretlen 10%-os vagy azt meghaladó mértékű leépítések példa nélkül állóak a nemzeti közszolgálatok gyakorlatában. Ahol ilyen mértékű leépítésekre került sor – hasonló indokokkal és indíttatásokból, mint Magyarországon; a hatékonyság növelése, költségvetési megszorítások okán – ezeket a megszorító jellegű intézkedéseket fokozatosan, a természetes fluktuáció folyamatait, a

köztisztviselők számára kedvező, kedvezményes megoldások alkalmazását helyezték előtérbe; a „lojalitásért cserébe az alkalmazás biztonsága” alapelvet követvén. Számos más OECD-tagországban is szembesültek az utóbbi évtizedekben a közszektor személyi kiadásainak csökkentésére irányuló kényszerrel, s különböző megoldási sémák elfogadásával történtek is létszámleépítések. Néhány ide kívánczó példa: A többnyire karriertípusra utaló jegyekkel rendelkező közszolgálatok esetében ritkán nyúltak a leépítések/elbocsátások eszközéhez (ezeket csak fegyelmi eszközként alkalmazták). (OECD-PUMA, 2002/1) A közkiadások csökkentését a toborzás- és a bérek befagyasztásával oldották meg. Így történt ez pl.: Németországban, Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban, Spanyolországban, Portugáliában és Görögországban, ahol az állomány csökkenése a természetes lemorzsolódás következtében állt be (pl.: nyugdíjba vonulás /kedvezményes is/, vagy a szolgálati viszony önkéntes megszüntetése). Az állomány csökkentését átszervezésekkel, áthelyezésekkel, a költségek csökkentését a toborzás- és bérek befagyasztásával, a munkaidő csökkentésével, a rész-, vagy megosztott munkaidő bevezetésével, illetve további kiterjesztésével, áthelyezéssel, az önkéntes pályaelhagyók leépítendő létszámba való beszámításával, a szakma elhagyását ösztönző pénzügyi eszközökkel, stb. oldották meg. A közszolgálati munkahelyek csökkentésére kidolgozott programokat azonban több évre ütemezték, évenkénti alacsony százalékos elosztásban. Így Németországban például az egyesítés előtti szintre kívánták visszaállítani a közszolgálati létszámot, amely az egyesítés következtében – az NDK magas közszolgálati létszámáránya okán – kezelhetetlenül megnőtt. Ez a „visszarendezés” 1993-tól kezdődően évi 1-1,5%-os leépítést jelentett – összesen 17.000 főt 2001-ig, míg közben köztisztviselőt nem kellett (mert nem is lehet) elbocsátani.

Más országokban a leépítés privatizáció, vagy a közintézmény jogi státuszának, egyéb változásának következménye volt. Miközben az OECD-tagországok különböző piaci típusú mechanizmusokat vezettek be a közszolgáltatások terén, csökkentették a közszolgálati alkalmazottak számát. Ha egyes kormányzati funkciókat a magánszektorba telepítettek át – privatizáció, vagy kiszerezés eszközével –, a hozzátartozó állást szintén kivették a közszektorból. Pl.: Finnországban a posta, a telekommunikáció, a vasút, a nemzeti nyomdai szolgáltatások, a Nemzeti Földrajzi Intézet, a Közélelmezési Szolgálat és a Nemzeti Adatfeldolgozó Központ 1989-90-ben

jogi státuszt váltottak, s ez a tény a közzolgálat létszámában 10%-os csökkenést eredményezett.<sup>207</sup> (OECD/PUMA, 2003, OECD,2004/1)

A nem karriertípusú, nyílt rendszerű közzolgálatokban létszámfölösleg esetén végkielégítéssel, vagy más juttatással kompenzálták a létszám felettivé vált köztisztviselőket. Azonban ezekben a rendszerekben is törekedtek arra, hogy a közszeaktor alkalmazottai megtarthassák munkájukat: szintén átszervezési/áthelyezési módszereket, vagy más alternatív megoldásokat kerestek, ha nagymérvű létszámfelesleg jelentkezett (ilyen megoldásként alkalmazták itt is a kordedvezményes nyugdíjazásokat). (OECD/PUMA, 2003, OECD,2004/1)

A köztisztviselői jogviszony költségvetési kényszer vagy átszervezés okán történő megszüntetésének lehetőségeiről az Európai Unió tagállamaiban (és intézményeiben), a 12. számú táblázat tájékoztat.<sup>208</sup>

#### *12. sz. táblázat*

*A jogviszony megszüntetésére rendelkezésre álló lehetőségek az EU-tagállamokban (EIPA, 2005)*

<i>Lehetséges-e a köztisztviselői jogviszonyt gazdasági vagy strukturális okokra való hivatkozással megszüntetni?</i>		
Nem lehet ilyen indokkal elbocsátani	Lehetséges az elbocsátás, de a gyakorlatban ritkán alkalmazzák	Egyértelműbben rendelkeznek róla
Ciprus, Franciaország, Görögország, Írország, Luxemburg, Málta, Németország, Portugália, Spanyolország	Európai Közösségek intézményei, Lengyelország, Lettország,	Bulgária, Dánia, Nagy-Britannia, Észtország, Finnország, Hollandia, Magyarország, Svédország, Szlovénia

Azokban az EU-tagállamokban, ahol a közzolgálati törvényben szabályozzák az élethosszig tartó foglalkoztatást (a Ktv. III. fejezetének címe: A közzolgálati életpálya), gazdasági vagy átszervezési okból nem szüntetik meg a köztisztviselői jogviszonyt.

<sup>207</sup> Jóllehet, nem biztos, hogy összgazdasági szinten ezek az intézkedések megtakarításokat indukáltak, de az itt alkalmazottak bére már nem a közszeaktor bértömegét növelte.

<sup>208</sup> 2005-ös EIPA-felmérés alapján.

Ahol azonban élnek vele, ott sokkal nagyobb mértékű védelem illeti meg a köztisztviselőket, mint az egyéb munkavállalói kategóriákat.<sup>209</sup>

Szintén 2005-ös EIPA felmérés szerint, az Európai Unió tagországaiban még mindig erősebbnek látják a foglalkoztatás biztonságát a közszektorban, mint a magánszektorban. Ennek okait a tagországok egy része a jogi szabályozás garanciáiban, más országok a közszolgálati állásoknak a versenyszférához képest stabilabb mivoltában jelölték meg. Még azon tagállamok is osztották ezeket a véleményeket, ahol nyílt rendszerben működik a közszolgálat. A Magyar Közigazgatási Intézetben 2006-2007-ben végzett kérdőíves és mélyinterjú felméréseink során, a magyar köztisztviselők és a közigazgatási szervek humán erőforrás gazdálkodásért felelős vezetői, az EIPA kutatással egyezően, szintén úgy nyilatkoztak, hogy – az előzőekben felvázolt jogszabályi rendelkezések ellenére is – ma még nagyobb biztonságot nyújt a közszolgálati alkalmazás a magánszférával történő összehasonlításban.<sup>210</sup> A megkérdezett köztisztviselők 72%-a, a HR-vezetők 63%-a látta biztosabbnak a közszolgálati pályát a magánszférával történő összehasonlításban – ezt javarészt a jogi szabályozás garanciáinak tulajdonították.<sup>211</sup>

### 3. Egyéb motivációs tényezők

Dániában három felmérést készítettek a közszolgálati munkát választók motivációit illetően. (OECD, 2002, OECD-PUMA, 2002/3) A megkérdezettek egyrészt a központi közigazgatás alkalmazottai, másrészt a magánszféra dolgozói, harmadrészt fiatal munkavállalók közül kerültek ki. A megkérdezettek a munka megválasztását motiváló tényezők között a következő sorrendet állították fel: 1. a munkával való elégedettség, 2. önállóság a munkaidő beosztásában; 3. a munkabér, különösen a képzettséghez és kompetenciákhoz kapcsolható bér lehetősége; 4. a munkakörnyezet; 5. a fejlődési és

<sup>209</sup> Egyébiránt a felmérésben csak a svédek, illetve az észtek jelezték, hogy élni szoktak ezzel a gyakorlattal. (A magyar válaszadók nem!)

<sup>210</sup> A felmérés idején a felmentést érintő döntési jogosultság még korlátozottabb körre terjedt ki.

<sup>211</sup> 1000 fő köztisztviselő és 376 fő HR-vezető kérdőíves lekérdezése és a minisztériumok HR-vezetőivel folytatott mélyinterjúk az Európai Unió Regionális Operatív Program 3.1.1 komponense keretében folytatott "A közigazgatás személyi állománya" című kutatás.

továbbképzési lehetőségek; 6. a szervezeti kultúra; 7. a vezetés milyensége; 8. a külön juttatások és speciális alkalmazási feltételek; 9. az image.

Arra a kérdésre, hogy miért maradnak meg a munkavállalók az általuk betöltött állásban, a következő válaszok születtek: 1. a munkafeladatokkal való elégedettség; 2. pozitív és együttműködő kapcsolat a munkatársakkal és 3. befolyás a munka megtervezésére és beosztására.

A munkahelyváltoztatáson gondolkodókat a következők motiválták: 1. a magasabb bérigény vagy 2. panasz a nem kielégítő vezetésre vagy 3. a fejlődési lehetőségek negatív megítélése.

Norvégiában is készítették felmérést hasonló témakörben, amely szintén azt az eredményt hozta, hogy nem a munkabér a legfontosabb befolyásoló tényező a munka megválasztásánál. A norvég megkérdezettek nagy fontosságot tulajdonítottak 1. a munkatársakkal való kapcsolatnak; 2. a személyes fejlődésnek, az ismeretek- és a tudás bővítésének.

Egy Új-Zélandon végzett átfogó felmérés eredménye azt jelezte, hogy a közszolgák értékrendjében munkahelyük tekintetében az egyenlő bánásmód és a pártatlanság foglalják el az első két helyet.

A dán, a norvég és az új-zélandi felmérések arról tanúskodnak, hogy a magyarnál fejlettebb és megállapodottabb gazdaságokban, munkaerőpiacokon és nem utolsó sorban, teljesen eltérő társadalmi-kulturális környezet és értékrend mellett, a megkérdezettek körében a bérezés korántsem első helyen áll a munka megválasztását befolyásoló motivációs tényezők között.

Magyarországon egy, az egységes közszolgálati törvény kidolgozásáért felelős kormánybiztos megbízásából készült, 2003-as Szonda Ipsos felmérésben a tág értelemben vett közszolgálatban dolgozókat arról kérdezték, melyek munkájuk legvonzóbb elemei. A válaszadók a következő arányban állítottak fel prioritásokat: 75%-ban a munka közösségi haszna; 70%-ban a foglalkoztatás biztonsága; 61%-ban a 13. havi fizetés; 49%-ban a szakmai gyakorlat megszerzésének lehetősége; 39%-ban kiegészítő juttatásokra való lehetőség; 38%-ban a státus erkölcsi megbecsültsége, 36%-ban anyagi megbecsültség.

Meglepőnek tűnhet, hogy míg Dániában, Norvégiában és Új-Zélandon a munkahely megválasztásának motivációi körében a válaszadók inkább szubjektív elemeket jelöltek meg első helyen (munkával való elégedettség a dán felmérésben; munkatársakkal való kapcsolat a norvég felmérésben; egyenlő bánásmód az új-zélandi felmérésben; addig a magyar válaszadók túlnyomó többsége a munka közösségi hasznának szem előtt tartását jelölte meg elsőként. Úgy érzem, a megkérdezett magyar közszolgálati alkalmazottak nem minden esetben adtak őszinte válaszokat; inkább olyanokat, amelyekről azt gondolták, elvárják tőlük.

A korábbiakban említett tényezők (illetmény, fejlődési lehetőség, karrierlehetőség, munkahelyi légkör, stb.) tehát változó sorrendben és mértékben, de befolyásolják a jövődöbéli munkavállalót abbéli döntésében, hogy hol kíván elhelyezkedni, illetve mely munkahelyen kíván karriert építeni. Befolyással bírhat döntésére az is, hogy a pénzübeli kompenzáció nagyságrendjét jelenlegi fizetésigénye, vagy hosszabb távon való gondolkodása (pl.: szociális juttatások számbavétele, biztos nyugdíj tudata) befolyásolja-e erősebben.<sup>212</sup>

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy munkaerőpiaci verseny azon közszolgálatok esetében jelentkezik a legnagyobb mértékben, ahol a foglalkoztatási környezetet jelentős mértékben harmonizálták (OECD-PUMA, 2001/1, és 3, OECD, 2004/1); ez jelentheti egyrészt azt is, hogy a nyugdíj- és társadalombiztosítási rendszer tekintetében nem történik különbségtétel a közszolgák és a magánszféra munkavállalói között. A köztisztviselői pálya sem „élethossziglani” időtartamra szól; a foglalkoztatás biztonsága már nem a régi, klasszikus értelemben értendő. Az Európai Unió nyugati tagállamainak nagy többségében a közszolgák részére még külön nyugdíjrendszer él (kivételek Írország, ahol 1995. óta egységes nyugdíjrendszer van hatályban, és részben Portugália). E plusz juttatás indokaként továbbra is azokat az érveket lehet felsorakoztatni, amelyeket a jogviszony jellege, illetve az élethosszig tartó foglalkoztatás kapcsán említettem. Jelesül azt, hogy azokat a plusz jogszabályi garanciákat és jogosultságokat, amelyeket a legtöbb EU-tagállam közszolgálatában állók ma is élveznek, a másik oldalról a közhatalom gyakorlásának felelőssége, a

---

<sup>212</sup> Ez természetesen jelentős mértékben függ a (potenciális) köztisztviselő korától.

fokozott elvárások, valamint – az általános munkavállalókhöz képest – nagyobb mérvű kötelezettségek, kötöttségek indokolják. Ilyen kötöttséget jelenítenek meg például a lojalitás követelménye, az összeférhetetlenség intézményének szigorú szabályai. A nyugat-európai közszolgálati nyugdíjrendszerek bevezetésekor azt is tekintetbe vették, hogy az állami alkalmazásban állók – elsősorban a felsővezetők – a magánszektorban elérhetőhöz képest alacsonyabb illetményre jogosultak. Így e rendszerek – általában törvényeken alapulva, és egyes országokban a kollektív szerződések szabályozási szintjén is – vagy önálló nyugdíjrendszert alakítottak ki a társadalombiztosítási rendszeren belül, vagy azt kiegészítve működnek. A Német Szövetségi Köztársaságban például a közszolgálati munkavállalónak az Alkotmány garantálja szolgálati idejére és nyugdíjas éveire az ellátást/gondoskodást; hogy munkaerejét teljes egészében a köz érdekének, szolgálatának szentelhesse (a már említett, *Alimentationsprinzip*). A közszolgálati nyugdíjra való jogosultsághoz szükséges szolgálati idő viszont országonként teljesen változó mértékű, s egészen az 1 hónaptól (Finnország) a 25 évig terjedhet (Görögország, Olaszország, meghatározott feltételek és bizonyos kategóriák esetén).

Magyarországon a közszolgálatól elvárt kötelezettségek kompenzációjaként nem jelennek meg a külön, illetve kiegészítő nyugdíjrendszer által biztosított előnyök, amelyek vonzerőként hathatnának a közszolgálati életpályára belépő munkavállaló tekintetében. Természetesen manapság a közszolgálat vonzerejéből ez a tény nem von le annyit, mint tette volna a múltban. Ma már a közszolgálati dolgozók között sokkal kisebb azoknak az aránya, akik úgy gondolják, a pályára lépve egész életüket ott töltik el, egyenesen haladva előre a ranglétrán. A társadalmi-gazdasági viszonyok differenciáltabbá válásával a köztisztviselő is könnyebben változtat(hat) pályát érdekei, körülményeinek változása, érdeklődése, motivációi függvényében. Nagyobb mértékben igaz ez a jól képzettek viszonylatában, illetve általában, a fiatal korosztályt tekintve. Általános jelenség, hogy a közigazgatás munkaadói versenyképességének megnyilvánulását illetően különböztetnünk kell az alacsonyabb végzettségű, és a magasán kvalifikált munkavállalói kategóriák között. Az alacsonyabb végzettségű munkavállaló számára az állami/önkormányzati alkalmazás többnyire magasabb béreket garantál a magánszektoréhoz képest.<sup>213</sup> Ezért a felsőfokúnál alacsonyabb végzettséggel

<sup>213</sup> Természetesen, ez csak általánosságban igaz, különösen, ha tekintetbe vesszük, hogy a II. besorolási osztályban, vagy ügykezelőként a III. besorolási osztályban, milyen alacsonyak az illetmények.

rendelkező munkavállalók szívesen kötelezik el magukat közszolgálati munkakörökben; szélesebb körű perspektívák nyílnak számukra a közszektorban. Így például, közszolgaként nagyobb eséllyel pályázhatnak továbbtanulási, továbbképzési lehetőségekre, s annak az állam/önkormányzat/közigazgatási szerv általi támogatására. A magasán kvalifikált munkaerő viszont (elsősorban a felsővezető, vagy más speciális, keresett szakma képviselője), a magánszektorban jóval előnyösebb pénzügyi kompenzációra számíthat, mint állami/önkormányzati alkalmazottként. Ezek azok a kategóriák, amelyek pályájuk során újabb- és újabb területen kívánják kipróbálni magukat, igyekeznek minél több oldalukról bemutatkozni, keresik a kihívásokat. Ők versenyképesek a munkaerőpiacon. Végzettségük, képzettségük és változatos, különböző területeken szerzett munkatapasztalataik jó alapot is teremtenek számukra ahhoz, hogy ne arra várjanak, kiválasszák őket, hanem ők választanak az állásajánlatok/lehetőségek között. Az ő esetükben igazán releváns a korábban tárgyalt mobilitás jelensége.

Az említett dán, a norvég, az új zélandi, vagy akár a magyar felmérés eredményei is azt igazolják, hogy a bérek nem kizárólagos eszközként jelentkeznek a fiatalok közszektorba csábításánál. Ez a megállapítás a nyugati államokban valószínűsíthetően még nagyobb arányban igaznak bizonyul, mint a hazai munkaerőpiacon, amely a rendszerváltás óta eltelt időszakban az egyre változó értékrendek közötti mozgás hatása alatt áll. A közszektorban olyan megoldásokra kell törekednie, amelyek kompenzációt tudnak biztosítani a magánszektor által nyújtható, valószínűsíthetően magasabb bérek ellenében, a fokozottabb mértékű kötöttségek ellentételezésére, a fiatal potenciális munkavállalók körében.

A közszféra, azon belül is a közigazgatás presztízsének csökkenése kapcsán, annak okai között – a már taglaltak mellett – megemlíthető a közigazgatás bürokratikus mivolta, régimódisága, a körülményekhez való igazodás képességének lassú reakcióideje is. A közszolgálat állampolgárokat szolgáló image-e még csak szórványosan jelenik meg a köztudatban. Ezt támasztja alá a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából 2003-ban készített felmérés is, amelyben az állampolgárok osztályzatokkal értékelték a közszolgálati kategóriák munkáját. A megkérdezettek a köztisztviselők munkáját értékelték a legalacsonyabb osztályzattal; az utolsó négy helyen (a tűzoltó, mentős, ápolónő, orvos, könyvtáros, tanár, hivatásos katona, polgári védelmi dolgozó, vámőr,

rendőr után), az ötfokú skálán az önkormányzati köztisztviselők helyezkedtek el 3,3-es pontszámmal, a földhivatali köztisztviselők 3,1-es pontszámmal, az adóhivatali köztisztviselők ugyanennyivel, s a sereghajtók a minisztériumi köztisztviselők voltak, kerek 3-as osztályzattal. Ugyanakkor a közvélemény úgy feltételezte, az adóhivatali köztisztviselők mellett, a minisztériumiak dolgoznak a legjobb munkakörülmények között; 4,3 ponttal.

OECD-felmérések (Kirsi, 2002, OECD-PUMA, 2001/1 és 3) a közszolgálat presztízsveszteségének hiányosságaként jelölik meg azt a tényt is, hogy a közszolgálati humán erőforrás gazdálkodás régi szabású, a kiemelkedően teljesítő, kiváló kvalitásokkal rendelkező munkavállalót nem motiválja megfelelően. Számos országban, a szolgálatban töltött évek száma, a senioritás határozza meg elsősorban az előmenetelt, az illetményeket; a teljesítmény gyenge befolyást gyakorol mindkettőre (mint láttuk, a teljesítményalapú illetményrésszel óvatosan bánnak, nem alkalmazzák széles körben, illetve, a nemzetközi gyakorlatban ez az illetménynek – a magyarországi megoldás(ok)hoz képest – csupán egészen kis hányadát teszi ki).<sup>214</sup> Másutt egyéb problémák jelentkeznek: bizonytalan a karrierpálya, tervezésére sem nyílik lehetőség, sokhelyütt az állomány fejlesztésére sem helyeznek megfelelő hangsúlyt. A köztisztviselői jogviszony rugalmasabbá tétele érdekében az EU-tagállamok nagy része a magánszféra szervezeteiben elterjedt – a már tárgyaltakon kívüli olyan – humán erőforrás gazdálkodási-, foglalkoztatási megoldások adaptálására tesz kísérletet, mint a részmunkaidő, a rugalmas munkaidő, a megosztott munkaidő, stb. alkalmazása. A fejlett országok gyakorlatát, a munkaerőpiaci viszonyokat, valamint harmonizációs kötelezettségeinket és törekvéseinket figyelembe véve, a magyar köztisztviselők vonatkozásában is jogszabályi bevezetésre kerültek olyan elemek, amelyek a magán- és a közszféra humán erőforrás gazdálkodásának közelítését célozzák. Ilyen intézkedések például a cafeteria-rendszerre vonatkozó szabályok, amelyekről a keretszabályozáson túl az egyes közigazgatási szervek is rendelkeznek helyi szinten. Vagy az a rendelkezés, amely szerint 2010. január 01-től – igény esetén – kötelező részmunkaidőben foglalkoztatni a közszférában a kisgyermekes szülőt (napi 4, összesen heti 20 órában).

---

<sup>214</sup> Mint korábban elemeztem, ezért a teljesítményértékeléshez kapcsolódóan, a teljesítményfüggő illetményrészek vagy illetmények bevezetésével párhuzamosan számos közszolgálatban a köztisztviselői illetménytáblák egyszerűsítésére került sor, s a teljesítményértékelés eredményének függvényében, különböző juttatások formájában díjazták a teljesítményt.

Ezek az intézkedések előremutatóak a közszolgálat munkaerőpiaci versenyképességét illetően. Mivel a közszolgálati modernizációnak titulált változtatások nagy része tulajdonképpen arról szól, hogy a magánigazgatásban alkalmazott humánerőforrás gazdálkodási menedzsment eszközök alkalmazását próbáljuk a hatékonyság növelése érdekében, a közszervezetekben meghonosítani, fontos lenne arra is figyelmet fordítanunk, hogy ez pusztán a jogi normák általi szabályozás révén nem valósul meg. Ha a magánszféra megoldásait kívánjuk adaptálni a közszolgálati humánstratégiában és humánerőforrás gazdálkodásban, érdemes figyelmet fordítani arra a tényre is, hogy a magánszervezetekben jelentős mértékben alapoznak a humánerőforrásokkal való gazdálkodásért felelős szakemberek tudására a személyi állományra vonatkozó döntések meghozatalánál; a HR-szakemberek a magáncégek menedzsmentjében előkelő pozíciót, helyet foglalnak el. Ezzel szemben a közigazgatási szervek HR-vezetői ma még csak döntésvégrehajtók; a döntések előkészítésébe és meghozatalába ritkán van beleszólásuk. Ebben a tekintetben a közszféra még nem „másolta le” a magánigazgatás példáját.<sup>215</sup> A 2006-2007-ben folytatott, „A közigazgatás személyi állománya” című kutatásunk során a közigazgatási szervek HR-vezetői körében végzett kérdőíves, illetve mélyinterjúk felméréseink is e hiányosságról tanúskodtak. Arról is megkérdeztük a közigazgatási szervek humánerőforrás gazdálkodásért felelős vezetőit, hogy a szerv vezetése bevonja-e őket a köztisztviselői életpályát érintő egyes döntésekbe.

---

<sup>215</sup> Pedig ma már a közigazgatási szervek sem személyzetisnek nevezik a köztisztviselők személyzeti igazgatását ellátó munkatársakat, hanem, HR-eseknek; elviekben, a HR-esek feladatai bővebbek a személyzetisekénél, mivel ez utóbbi munkatársak csupán a személyzeti igazgatási feladatokat látták/látják el, míg a HR-esek – legalábbis a magánszférában – a vezetés részeként fontos funkcionális terület képviselői a szervezetben.

## 13. sz. táblázat

*HR-vezetők bevonása a jogviszonyt érintő döntésekbe (Linder, 2008/1)*

<i>Bevonják-e a HR-szakembereket a döntésekbe? (HR-vezetők lekérdezése alapján, igen válaszok aránya)</i>	
1. Új köztisztviselő kiválasztása	17%
2. Vezető kiválasztása	15%
3. Munkakör-értékelés, -elemzés	17%
4. Munkaköri leírások elkészítése	20%
5. Kompetenciamérés, -értékelés	18%
6. Minősítés	14%
7. Teljesítményértékelés	15%
8. Döntés a teljesítményértékelés eredménye alapján az illetmény eltérítéséről	13%
9. Elismerések, jutalmak, címek adományozása	16%
10. Továbbképzési irányok meghatározása (milyen továbbképzések legyenek)	21%
11. Továbbképzésre való beiskolázás (kik vegyenek részt a továbbképzéseken)	21%
12. Köztisztviselő felmentése	14%

A százalékos arányok riasztóak; mint láthatjuk, a HR-reformok során a HR-szakembereket igen csekély mértékben vonják be a szervezet személyi állományát érintő döntésekbe, azok előkészítésébe. A HR-vezetők túlnyomó többsége arról panaszkodott, hogy feladataik szinte kizárólag az adminisztratív feladatok ellátására korlátozódnak. Az adatok arról is tanúskodnak, hogy minél kevésbé „húsbavágó” egy döntés rövidtávon (pl.: továbbképzés – amely a magyar közszoigálatban még nem foglal el kellő helyet a köztisztviselő értékrendjében)<sup>216</sup> annál nagyobb a valószínűsége, hogy esetleg a HR-vezető is hangját hallathatja. Ez fordítva is igaz; minél nagyobb volumenű a kérdés (illetményvonzat, vezető kiválasztása), annál kevésbé tartanak igényt véleményére. Bár úgy is értelmezhetjük az adatokat, hogy a különbségek elenyészőek a 376 megkérdezett tekintetében; a HR-vezetők szakértelmére – az adminisztratív feladatok ellátásán túl –, nem tartanak igényt a közigazgatási szervek vezetésében. Feltehetően ez a jelenség is hozzájárul ahhoz, hogy nem csupán makro szinten várat magára az egy irányba mutató és építkező közigazgatási humánstratégia. A jogi normák szintjén megszületett keretek állandóan változnak, előre kiszámíthatatlanul alakulnak, így napjainkban nem tudhatjuk, mely elvek mentén építkezik ma, s fog építkezni a

<sup>216</sup> Ennek egyik oka az is lehet, hogy a jelenlegi szabályozás mellett laza az összefüggés a továbbképzésen való részvétel és az előmenetel között.

jövőben közszolgálatunk. De a tendencia a közigazgatási szervek szintjére is legyűrűzik; a bizonytalan helyzetben, így mikro szinten is hiányzik a stratégiai gondolkodás.

#### 4. A pénzügyi-gazdasági világválság és egyéb kihívások hatásairól

A 2008. év második felében jelentkezett pénzügyi-gazdasági világválság természetesen közelről érintette a közszolgálati alkalmazást is.<sup>217</sup> (Balázs, 2010/2) A hatást két oldalról közelíthetjük meg. Egyik oldalról, a munkaerő piac bizonytalanságai, a munkanélküliségi ráták növekedése, az elhelyezkedési lehetőségek beszűkülése abba az irányba ható folyamatok, amelyek a közszolgálati foglalkoztatás felértékelődéséhez vezetnek. Másik oldalról azonban, épp a közszolgálati foglalkoztatás korábbi fő erőnyeinek – mint például annak biztonsága, kiszámíthatósága, stabilitása – esetlegessé válása, csökkentik vonzerejét.

A globalizációs kihívásokra, demográfiai változásokra, a munkaerő elöregedésére, és nem utolsósorban a gazdasági világválság hatásainak lehető leghatékonyabb kiküszöbölésére az EU-tagországok rövid- és hosszútávú stratégiákat dolgoznak ki a közigazgatásban. E stratégiák célja a rugalmasság és a biztonság közötti újfajta egyensúly megtalálása és megteremtése lenne; az ún.: *flexicurity*.<sup>218</sup> (Kuperus-Rode, 2010) Az Európai Bizottság a *flexicurity*-t egy olyan integrált stratégiaként kezeli, amely egyidejűleg növeli a rugalmasságot és a biztonságot a munkaerő piacon, és amelyet 4 közpolitikán keresztül alakítanak ki és valósítanak meg a következőképpen: 1) rugalmas és megbízható szerződéses rendelkezések, 2) átfogó, az élethosszig tartó tanulást szolgáló stratégiák, 3) hatékony és aktív munkaerőpiaci szakpolitikák és 4) modern társadalombiztosítási rendszerek, amelyek megfelelő jövedelemtámogatást biztosítanak az átmeneti időszakokra. (Kuperus-Rode, 2010) Az új modell célja, hogy a

<sup>217</sup> A válság következményeivel hozható összhangba a magyar köztisztviselők tekintetében a felmentési szabályok fokozottabb fellazítása, illetve például az az intézkedés, amelynek alapján a teljesítménybónuszok év végi kifizetését 2008-ban mérsékelték.

<sup>218</sup> Az újfajta egyensúlyt „*flexicurity*”-nak nevezték el, amely elnevezés az angol flexibility (rugalmasság), valamint security (biztonság) szavak egybeolvasztásából született. Az eredeti flexicurity-elképzelés egy jóléti állami modell volt, proaktív munkaerő piaci politikával. A kifejezést először Rasmussen, dán miniszterelnök használta a '90-es években abban az értelemben, hogy a munkaerőpiac rugalmasságának és a munkavállalók biztonságának összeegyeztetését egy dinamikus gazdasági környezetben kell biztosítani. (forrás: Wikipédia)

tűzoltás-jellegű, esetlegesen kellően át nem gondolt, vagy a jövőre vonatkozóan csekély pozitív hozadékkal kecsegtető közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodási stratégiák tekintetében összehangolja a jelenlegi lehetőségeket a hosszabb távon elérni szándékolt célokkal.

## VII. ÖSSZEĞZÉS – KÖVETKEZTETÉSEK

A dolgozat a közigazgatási személyzeti politika, humánstratégia hazai, belső folyamatait, s e humánstratégiát érő külső hatásokat tárgyalja. Arra keresi a választ, hogy létezik-e egységes, egy irányba mutató személyzeti politika a közigazgatásban;

- a) léteznek-e olyan hosszú távú elvek, amelyek kijelölik az irányt a közszolgálati rendszer működtetésére vonatkozóan;
- b) a közszolgálati jogviszonyokat rendező jogi szabályozás konzekvensen építkezik-e a köztisztviselőkre vonatkozó, a közjog hatálya alá tartozó foglalkoztatási viszonyok tekintetében;
- c) a közszolgálati reformok indokán született jogszabály-módosítások milyen irány(oka)t határoznak meg a közszolgálati berendezkedés tekintetében;
- d) a gyakran irányt változtató elvek, és az elvek jogi formába öntése mennyiben követi a nemzetközi trendeket, mennyiben kíván megfelelni a vélt vagy valós, elsősorban európai uniós elvárásoknak;
- e) e változtatások magukban hordozzák-e azt az ígéretet, alkalmasak-e arra, hogy meghozzák a tőlük várt eredményt – közszolgálati rendszerünk hatékonyabbá tételét;
- f) a modernizációs kísérletek milyen hatással bírnak a közigazgatás feladatainak ellátására, annak színvonalára;
- g) a változtatások milyen hatást gyakorolnak a feladatait ellátni hivatott köztisztviselői kar belső koherenciájára, moráljára,
- h) a reformkísérletek mennyiben befolyásolják a köztisztviselői réteg külső megítélését, társadalmi presztízsét?

A kérdéseket a „közszolgálat” fogalmi keretein belül vizsgálom. A „közszolgálat” kifejezés a nemzetközi és hazai szakirodalomban a közszféra foglalkoztatási feltételeit, illetve humánpolitikai módszereit takarja. A magyar viszonyokat tekintve a közszférában foglalkoztatott kategóriák kapcsán különböztetünk a tág, illetve, a szűk értelemben vett közszolgálat között. A dolgozat a szűk értelemben vett közszolgálat, a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyait, valamint, az őket foglalkoztató közigazgatás személyzeti politikáját, humánstratégiáját elemzi. A közszolgálati rendszereknek két nagy típusát, a nyitott és a zárt rendszert különíthetjük el. Utóbbit gyakran emlegetik érdem-, illetve karrierrendszerként is. A két közszolgálati rendszer különbsége pedig éppen abban ragadható meg, hogy mennyiben képezi a magánszférához képest elkülönült – közjogi – szabályozás tárgyát, milyen mértékben alkalmazza, vagy utasítja el a versenyszféra foglalkoztatási feltételeit, emberi erőforrás menedzsment módszereit. A zárt, érdemrendszer tartalmában és módszereiben jelentősen különbözik a versenyszféra személyzeti, humánerőforrásgazdálkodási rendszerétől. Jellemzője, hogy minimálisra kívánja csökkenteni a vezetők szubjektív, esetleg önkényes döntéseinek körét; az egyes HR döntéseket (kiválasztás, előléptetés, bér megállapítása, elbocsátás), azok eljárási rendjét, a figyelembe veendő tényezők körét, stb., a lehető legrészletesebben, jogszabályi szinten határozza meg. A zárt rendszerben a köztisztviselő kinevezéssel, életpályára szegődik a köz szolgálatába, a magánszférában alkalmazott kategóriákkal történő összehasonlításban többlet kötelezettségek terhelik, s – általában – többlet jogosultságokat is élvez. Ezzel szemben a nyílt rendszer a magánszféra foglalkoztatási viszonyaihoz hasonló feltételekkel alkalmazza köztisztviselőit, amely elviekben azt is jelenti, hogy a közszolgálati pálya nem életre szóló, elkülönült (egységes) szabályozás nem vonatkozik rá, így a foglalkoztatási viszonyok egyes elemei (köztük az illetmények nagysága is) egyénre szabottak lehetnek, és mérlegelés, esetlegesen alku tárgyát képezhetik.

Az a tény, hogy a zárt és nyílt közszolgálati rendszer mintegy kétszáz éve ismert a világban, jelzi, az a törekvés, hogy a versenyszféra módszereit alkalmazzák a közszférában, korántsem újkeletű. Zárt és nyílt, pontosabban zártabb és nyitottabb rendszerek a modern államok kialakulása óta léteznek; bár történetileg, s a földrajzi elhelyezkedést, az egyes országcsoportokat tekintve, hol ez, hol az a megoldás került túlsúlyba. A kérdést történeti aspektusból áttekintve, egy sajátos ívet rajzolhatunk fel a következők szerint: Ahol a nyitott rendszer első formája, 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 korruptak és hozzá nem értők voltak. A megoldást a közigazgatásnak a politikától való rendszerszerű elkülönítése, vagyis a zárt rendszer kialakítása, a zárt rendszerű személyzeti politika jelentette. A zárt rendszerben a garanciák és többletjogok (még ha többletköteleességekkel párosultak is) vonzóvá is tették a közszolgálatot a munkavállalók körében. A zárt rendszer biztosította, hogy a legkiválóbbak törekedjenek a közigazgatásba. Másfelől, a rendszer biztosította azt is, hogy a személyzeti-, HR-döntések az érdemeken alapuljanak. E két tényező együttesen pedig hosszú ideig biztosította a közszféra szervezeteinek kiemelkedő teljesítményét az azt alkalmazó országokban.

A közszolgálat relatív vonzása azonban csökkent, hiszen a legtöbb korábbi kiváltsága (nyugdíj, egészségügyi ellátás, stb.), legalábbis az európai kontinensen, általánossá vált 1945. után. Eközben a zárt rendszer, éppen azzal, hogy tökéletesedett, egyre kifinomultabb szabályozást alkalmazott, egyben mindinkább merevebbé is vált; egyre inkább csak saját belső logikáját követte, s ezzel együtt fokozatosan érzéketlenebbé vált a társadalmi kihívásokra, amelyeket a politika közvetít a közigazgatás felé. Ezzel párhuzamosan csökkenhetett társadalmi és szervezeti szintű hatékonysága is, hiszen pl. a normativitás, „egyenlősítés”, a szenioritás elvének merev alkalmazása, akárcsak az elbocsáthatatlanság, az egyéni motivációt áthatja alá. Az új közmenedzsment ezt a potenciális veszélyt ismeri fel, és állítja be vitathatatlan tényként. Nevezetesen, hogy ugyanazok az eszközök, amelyek eredetileg a közigazgatási hatékonyság növelését szolgálták – paradox módon – egyre inkább annak gátjaivá 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 új közmenedzsment ezekre az eszközökre támaszkodva kísérli meg a hatékonyság növelését oly módon, hogy közben elkerülje a zsákmányrendszer negatív vonásait.

Nagy általánosságban azt mondhatjuk, hogy a kontinentális európai országok kisebb mértékben és csak nagyon óvatosan engedtek teret azoknak az elveknek, amelyeket immár a XX. század végén, a neo-liberális államfelfogáshoz köthető új

közmenedzsment irányzat ajánlott a kormányzatok számára; nevezetesen, hogy építsék le a magánszféra és a közszféra foglalkoztatási viszonyai közt meglévő különbségeket. Az országok, amelyek nyitottabbnak bizonyultak a versenyszféra alkalmazási feltételeinek átvételére, lényegében két nagy csoportra oszthatóak. Ide tartoznak egyfelől az angolszász országok. Ezekben a piaci viszonyok mindig is mintaként szolgáltak a közszféra szervezési és foglalkoztatási viszonyai számára is. Emellett ezen országok jelentős részében az állami alkalmazottak „kiváltságait” gyanakvással fogadták; a kultúra mindig is kedvezett a versengő szemléletnek, és jobban tolerálja a foglalkoztatás bizonytalanságait is, mint a kontinentális európai kultúrák. A versenyszféra foglalkoztatási viszonyait átvevő országok másik csoportját a skandináv államok jelentik. Ezzel kapcsolatban viszont azt érdemes hangsúlyozni, hogy ezekben az országokban a jogi szabályozás és gyakorlat a piaci szférában is sokkal nagyobb mértékben figyelembe veszi a munkavállaló érdekeit és szempontjait, mint máshol. Így a versenyszféra módszereinek átvétele, valójában korántsem jelent olyan jelentős változtatást, mint azt egyébként gondolhatnánk. Nagyjából az ezredfordulótól érzékelhető a trend megváltozása; az új közmenedzsmenttel szemben a kritikák fokozódása, illetve a mozgalom megoldásainak visszaszorulása a gyakorlatban.

A történeti, s különösen a nemzetközi tapasztalatok áttekintése lehetővé teszi, hogy a magyar közszolgálat viszonyait ezen ismeretek fényében értékeljük. Bár a rendszerváltás után elfogadott jogszabályok ugyan elvileg egy zárt közszolgálati rendszer létrehozását célozták Magyarországon – amelyre a kiegyezés és a II. világháború közötti szabályozás is kézenfekvő példát szolgáltatott –, ez azonban csak csökevényesen valósult meg. Erre példa volt a kiválasztási rendszer hiánya, amelyben a közigazgatási szervek vezetőinek – a vállalati menedzserhez hasonlóan –, meglehetősen szabad keze volt pl.: az új munkatársak kiválasztásában, az előléptetésekkel kapcsolatos döntésekben, sőt praktikusán, a bér megállapításában is. Ma még nem tudhatjuk, hogy a 2008-tól életbelépett egységes kiválasztási rendszer garanciát nyújt-e a jövőre vonatkozóan ebben a tekintetben. Ezt a csökevényesen zárt rendszert érte aztán határozott kormányzati kritika az évtized közepétől. A kritika elveiben, ideológiájában az új közmenedzsment érveit visszhangozza. Azt hangsúlyozza, hogy az érdemrendszer nem ösztönöz valódi teljesítményre, s azt állítja, hogy a versenyszféra humánpolitikai módszereinek alkalmazása növeli a közszféra hatékonyságát. Nem esik szó ugyanakkor azokról az ellenérvekről, amelyeket az új

közmenedzsment módszereivel általában, illetve a humánerőforrás menedzsment módszerekkel kapcsolatban speciálisan, valamint az egyes konkrét módszerekkel (pl. teljesítményértékelés) kapcsolatban a nemzetközi szakirodalom, de a gyakorlati szakemberek is egyre többször és egyre hangosabban emlegetnek. Ezek az ellenérvek egyre hangsúlyosabban hívják fel a figyelmet arra, hogy az egyes országokban, sajátos közigazgatási kultúrában sikerrel, részsikerrel alkalmazott megoldások, módszerek, eszközök nem biztos, hogy másutt is eredményre vezetnek. Tehát a minták kritika nélküli másolása veszélyes vizekre terelhet.

Példaként említhető erre, hogy míg az OECD a '90-es években a közigazgatási modernizációs folyamatokról, az új közmenedzsment megoldásainak alkalmazásáról abszolút pozitív hangnemű összefoglaló komparatív tanulmányt jelentetett meg, az ezredforduló óta egyre óvatosabban nyilatkozik a modernizációs törekvések által célzott és elért eredményekről, s felhívja a figyelmet arra, hogy a reformok alkalmazásánál kiemelt figyelmet kell szentelni a helyi viszonyoknak és összefüggéseknek („*Contexts matters.*”). (Bouckaert, 2006, Haque, 2006, Kettle, 2006, OECD, 2005, Peters, 2000 és 2001, Premfors, 2006, Talbot, 2006) Az a reformintézkedés, amely egyik országban, egyfajta közigazgatási kultúrában – a társadalmi-, gazdasági-, történelmi-, kulturális viszonyokat is tekintetbe véve – megállja a helyét, más országban talán másfajta, egészen eltérő, vagy talán csupán csak óvatosabb bevezetést, adaptálást igényel. Sőt, ugyanabban az országban, eltérő időpontokat tekintve sem lehet ugyanazokat az eszközöket ugyanolyan határfokon alkalmazni.

A Magyarországon bevezetésre kerülő megoldások ugyanakkor inkább ellentmondani látszanak az új közmenedzsment elveinek. A jelenlegi időpontig (2010. év) a kiválasztás (azon belül a kötelező pályáztatás, a versenyvizsga bevezetése, a kompetenciamenedzsment), a teljesítményértékelés, és ehhez kapcsolódóan a bérrendszer átalakítása tűnik jelentős változtatásnak. Ezen változtatásokat azonban nehezen nevezhetnénk a versenyszféra módszerei átvételének. Az esetek egy részében a korábbi – szabályozatlanságában kétségtelenül problémás – állapotot egy rendkívül részletes szabályozás váltotta fel. Nemcsak a szabályozás mértéke, hanem annak mélysége is megnőtt. A részletes szabályozás meglehetősen bonyolult, hogy ne mondjuk, bürokratikus rendszer képét rajzolja ki; mindez amellet, hogy a

modernizációs törekvések célja épp a bürokratizmus leépítése, a hatékonyság növelése lenne.

Szinte minden eddigi közszolgálati reform indoklásában meghatározó szerepet kapott a külföldi példákra való hivatkozás. A külföldi megoldások ismeretében azonban valószínű, hogy a reformok előkészítői nem rendelkeztek a külföldi minták átfogó ismeretével; inkább arra lehet következtetni, hogy a reformok „retorikájáról” rendelkeztek információval. Az sem ritka, hogy egyetlen konkrét ország megoldására hivatkoznak, gyakran arra is tévesen. Így történhet meg az is, hogy a külföldi példákra való hivatkozással olyan módszert vezetnek be (pl. a teljes köztisztviselői állományra alkalmazott, illetményeltérítéssel együttjáró teljesítményértékelés, vagy a kompetenciamenedzsmentnek a teljesítménymenedzsmentbe való integrálása), amely ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban.

A reformok további problémája, hogy óriási mértékű változásokat kívánnak bevezetni egyetlen gyors lépésben. A közszférában ez azonban rendkívül kockázatos. Egyebek mellett azért, mert a közszféra szervezetei nem hasonlíthatók egy vállalathoz; a közigazgatás esetében egy óriási szervezetrendszerrel van szó. A köztisztviselők száma közel százezer. Egy ilyen hatalmas, mégis tagolt személyi állományon belül minden kis lépés alapos megfontolást, megfelelő előkészítést és lassú, fokozatos bevezetést igényel. A reformok ezen a területen elhamarkodottnak, előkészítetlennek tűnnek, amelyeket általában azonnal (pusztán a jogszabály megjelentetésével) gondolnak bevezetni.

A fokozatosság lehetővé teszi, hogy az egyes lépések tapasztalatait át lehessen tekinteni, és a tanulságokat alkalmazni lehessen a következő lépésben. Megfelelő előkészítés nélkül az új megoldások nem fognak megvalósulni, illetve tényleges tartalommal telítődni a gyakorlatban. Így pl. a teljesítményértékelési rendszer bevezetése előtt fel kell készíteni a vezetőket a szükséges adminisztratív feladatokra, és biztosítani kell a kommunikációs és konfliktuskezelési készségek elsajátítását. Emellett gondoskodni kell a költségvetési tervezés során, a teljesítmény alapján odaítélhető illetmény kifizetéséhez szükséges összeg rendelkezésre állásáról. Ezek a feltételek azonban általában nem adóttak.

Kiemelt hangsúlyt érdemel a közigazgatásnak és a közszolgáltatnak az államrendszerben elfoglalt helye, szerepe. A közjogi alapokon nyugvó közszolgáltatnak a mindenkor hatalmon lévő politikai irányvonalától függetlenül is, egységes elvek mentén, szakmai szempontok által vezérelten kell szolgálnia a köz érdekét, ellátnia feladatait. Az állam és az önkormányzatok által ellátandó közfeladatok speciálisak, a közszolgák a köz érdekében tevékenykednek, az államot, az önkormányzatokat képviselik, testesítik meg. Felhatalmazás esetén közhatalmat gyakorolnak, meghatározott hatáskörökkel rendelkeznek, közérdekű szervező, szolgáltató tevékenységet látnak el. A közszolgálati dolgozók az állam, az önkormányzatok nevében teljesítik feladataikat, tehát a közigazgatásban nem lehet, nem szabad, hogy a hatékonyság, hatásosság legyen az elsődleges szempont. A közigazgatásnak olyan kötelező feladatai is vannak, amelyeket – akár nem kifejezetten hatékony módon is – el kell látni.

Ha a feltételek egyébként adottak is lennének, a reformok nem lesznek sikeresek, ha nem illeszkednek az adott ország közszolgáltatának sajátos viszonyaihoz, szervezeti rendszeréhez, a tevékenység jellemzőihez, a szervezeti-adminisztratív kultúrához. Nem véletlen, hogy az új közmenedzsment által propagált, a versenyszféra megoldásainak átvételére irányuló reformok a kontinentális Európában kevésbé terjedtek el. Ezek a megoldások ugyanis idegenek ezen országok közszférájának működési módjától, kultúrájától. Így még azok a módszerek is, amelyek talán egyes helyeken sikeresnek bizonyultak, egy más ország közszektorában kifejezetten negatív hatást válthatnak ki.

Elvi és gyakorlati vonatkozásban is problémát jelent, hogy az angolszász területen fokozatos bevezetéssel, decentralizáltan alkalmazott – egész más társadalmi-, kulturális-, jogi környezetből származó – menedzsmenttechnikák megfelelő adaptáció nélküli, központilag, „poroszos” részletességgel történő jogi szabályozása már mintegy magában hordozhatja a sikertelenség valószínűsíthetőségét; ugyanis merőben ellentmond a dolog logikájának.

A nemzetközi minták átvételéről szólva, a közigazgatás foglalkoztatási viszonyainak korszerűsítése kapcsán fontos kiemelnünk, hogy a változtatások sikerességére csak abban az esetben lehet esély, ha azokat az érintettek is elfogadják és támogatják. A jogszabályelőkészítés során ezért kiemelkedő jelentőséggel bír a köztisztviselők

szakmai szervezeteinek, érdekképviseleti szerveinek bevonása a folyamatba.<sup>219</sup> Feltehetően ez is olyan záloga a sikeres reformoknak, amely feltétlenül kultúraváltást igényel a döntéshozók részéről is; s ezt talán érdemes lenne ellesni más országok gyakorlatából.

A magyar közszolgalat újragondolásában az utóbbi időben számos hirtelen, időnként gyors egymásutánban, egymásnak ellentmondó irányváltás következett be. Úgy gondolom, a jogi szabályozás által bevezetett intézkedések egy része nem vette kellően figyelembe a lehetséges buktatókat, az esetleges negatív hatásokat. Ma még nem látjuk, hogy a presztízseben, és a működés hatékonyságát tekintve erősen megtépázott magyar közszolgalat merre halad a jövőben tovább, mely koncepció fog hosszú távon megvalósulni és meghonosodni. Milyen irányban történik értékválasztás; a zárt rendszerű, karrierrendszer erősödése várható-e a jövőben, vagy a nyílt, pozíciórendszer irányába történik elmozdulás. Mint a közszolgalati foglalkoztatás vonzerejének összefüggéseiben láthattuk, a 2008. év második felében jelentkezett pénzügyi gazdasági világválság hatásai már megmutatkoztak a szabályozásban is, s a megváltozott viszonyok közepette valószínűsíthetően az állam szerepkeresésének esetlegesen új hangsúlyai is meghatározó szerepet fognak játszani ebben a folyamatban.

– . –

A dolgozat első részében a személyzeti politika fogalmi kereteit és tartalmi elemeit vázoltam fel, s a közszolgalati rendszerek modelljeit, főbb európai mintáit mutattam be. Majd a magyar közszolgalati személyzeti politika és jogi szabályozás történeti ívét rajzoltam fel a kiegyezéstől a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény megszületéséig. A rendszerváltás utáni időszak személyzeti politikájának kialakulását, kialakítását a nemzetközi ráhatások tükrében vizsgáltam; hangsúlyt helyezve az európai- és globális szintű konvergencia, s mintakövetés kérdéskörére. A dolgozat második felében a jelenkori közszolgalati szabályozást, annak változásait, a közigazgatásban a modernizációs törekvések jegyében meghonosítani szándékolt humánerőforrás gazdálkodási eszközöket vizsgáltam nemzetközi összehasonlításban. A dolgozat utolsó részében a közszolgalati alkalmazás munkaerőpiaci

<sup>219</sup> Ennek jelentőségét hangsúlyozza Dudás és Hazafi is. (Dudás-Hazafi, 2007)

versenyképességének kérdéskörével foglalkoztam. A dolgozatban saját és egyéb magyar, valamint külföldi kutatások és felmérések során keletkezett empirikus adatokat használtam fel. A kutatás során előállt információk és adatok alapján a dolgozatban feltett kérdésekre, a magyar és a nemzetközi viszonyokat elemezve a következő válaszokat fogalmazom meg:

- a) Magyarországon nem léteznek olyan hosszú távú elvek és célkitűzések a közszolgálati rendszer működtetésére vonatkozóan, amelyek a személyzeti politika vagy humánstratégia részeként, egy irányt követve jelölik ki az utat a közszolgálati berendezkedés, valamint, annak működtetése vonatkozásában.
- b) Mivel a személyzetpolitika elvei nálunk elmaradhatatlanul jogszabályi formában öltönek testet, a konzekvens építkezés deficitjei, és a jogi szabályozás számos esetben tettenérhető inkonzisztenciája is tanúskodnak a hosszú távú elvek hiányáról. A konzekvencia és konzisztens építkezés hiányára utal, hogy a köztisztviselők szolgálati jogviszonyait rendező jogszabály-módosítások egyik irányban a zárt rendszert erősítik, míg mások egyértelműen a nyílt rendszeri elemeket.
- c) A zárt rendszerű közszolgálat létrehozását követően – főként az ezredforduló utáni évtizedben – gyors egymásutánban követik egymást az olyan jogszabály-módosítások, amelyek láttán egyre nehezebben ítéhető meg, hogy a közszolgálat működtetését karrierrendszerben, avagy a magánszféra foglalkoztatási viszonyaihoz közelítve, nyílt rendszerben képzele-e el a jogalkotó. Példa lehet erre egyik oldalról az egységes kiválasztási rendszer 2008-tól fokozatosan életbelépő bevezetése, amely a zárt rendszerű közszolgálat elemeit erősíti, másik oldalról a köztisztviselői jogviszony megszüntetésére rendelkezésre álló jogszabályi lehetőségek egyre nagyobb mértékű kiszélesítése, amely a nyílt rendszer irányába tendál. Így az ezredforduló óta az sem határozható meg, hogy a – jórészt a reformok indokán eszközölt – változtatások és jogszabály-módosítások milyen irányba kívánják terelni közszolgálati berendezkedésünket; a közjogi szabályozás hatálya alá tartozó zárt, karrierrendszert kívánják-e erősíteni, avagy egyre nagyobb mértékű közelítést terveznek a magánszférához hasonló szabályozáshoz, amely a pozíciórendszert erősítené

- d) Mint a nemzetközi példák sokszínűsége igazolja, trendekből több is létezik. A közszolgálati berendezkedést tekintve a hagyományos weberi értelemben vett közszolgálatok továbbra is őrzik tradícióikat, a modernizáció a közszolgálati foglalkoztatás tekintetében csak egy-egy szűkebb csoport, vagy a foglalkoztatási viszony egy-egy eleme – főként, a magánszférában alkalmazott humán erőforrás gazdálkodási módszerek, eszközök részleges adaptálása – kapcsán merül fel. Léteznek olyan – a miénktől merőben eltérő közigazgatási és közszolgálati kultúrával, és nem utolsósorban jogrenddel rendelkező – országok is, amelyek teljes mértékben újragondolták a közszolgálat működtetését; a magánszférához hasonló viszonyokat vezettek be. De ezekben az országokban is egyre intenzívebben jelentkezik az igény valamiféle közszolgálati ethosz újragondolására, megtalálására, bizonyos fokú koherencia újraélesztésére. (Ez az igény manifesztálódik a főtisztviselői karok egységes igazgatásának gyakorlatában.)
- e) Amint azt a nemzetközi tapasztalatok, s a magyar gyakorlat is alátámasztja, mindeddig sehol senki nem mutatta ki empirikus adatokkal alátámasztva, hogy a közszolgálati reformok – amelyek Magyarországon jogszabályba öntve kerülnek napirendre –, meghozták volna a tőlük várt eredményt. Ezt az állítást erősítik – úgy a külföldi tapasztalatokat, mint a magyar próbálkozásokat tekintve – a dolgozat közszolgálati reformok konvergenciájáról szóló részében leírtak. Inkább az mutatható ki, hogy a reformok nagyon sokba kerülnek, de a reformerek nem jutnak el addig, hogy bizonyítani tudják, legalább nullszaldós a ráfordítások és az elért eredmények mérlege. Mire a modernizációs intézkedések esetleg meghozhatnák a tőlük várt eredményt, legtöbbször új elgondolás új, külföldi minta alapján másolt „csodaszer” kerül bevetésre – amelyet általában Magyarországon akkor veszünk át, amikor másutt már kiderült róla, hogy nem mindenható (pl.: teljesítményértékelés);
- f) Előzőek alapján megállapítható, hogy a koncepció nélkülinek tűnő gyakori változtatások (Magyarországon értsd: új jogszabályok dömpingje és a régiék igen gyakori módosításai) nem segítik elő a közigazgatás feladatainak ellátását, s nem emelik annak színvonalát. Erre példaként említhetőek a magyar köztisztviselők körében jól ismert létszámleépítések. A gyakori és nemzetközi viszonylatban szokatlanul nagymértékű köztisztviselői létszámleépítésekről szóló döntések az utóbbi két évtizedben mindig úgy születtek, hogy soha senki

nem térképezte fel a közigazgatás által ellátandó feladatokat (hisz ez nem is 1-2 hónapos munka lenne). A leépítések minden esetben a fűnyírólvet követték, vagy a koncepció nélküli átszervezések következtében álltak be. A létszámleépítések sok pénzbe kerültek, majd végrehajtásuk után visszarendeződés következett be. A visszarendeződés során azonban az új munkaerő általában csekélyebb gyakorlattal, kevesebb tapasztalattal rendelkezett, így (a „betanulás” költségeiről ehelyütt nem is szólva) az ellátandó feladatok színvonala – az átlagot tekintve – bizonyos ideig semmiképp sem emelkedett;

- g) Egyértelműen megállapítható – amit a köztisztviselőkkel folytatott személyes interjúk, beszélgetések, a közigazgatási szerveknél tapasztalható hangulat, valamint a hazai szakmai orgánumban megjelenő publikációk, konferenciaelőadások is alátámasztanak –, hogy a köztisztviselői kar belső koherenciája, épp a létszámleépítések, a bizonytalan helyzet miatti pályaelhagyások, az egyéb okokból történő gyakori személycserék folytán, töredéke a korábbi időszakokban megszokottak. A koncepció nélküli, gyakran egy-egy pozícióba kerülő személyhez kötődő irányváltások, a kiszámíthatatlanság, alapjaiban gyakorolnak negatív hatást a köztisztviselői kar moráljára.
- h) Ebben a helyzetben természetesen a köztisztviselői kar külső megítélése, társadalmi presztízse sem növekszik; a II. világháború óta – a dolgozat történeti részében ismertetett folyamatok következtében – ez a tendencia él. A presztízsz jelenlegi alacsony színvonalának azonban mások az okai, mint a rendszerváltás előtt. Az ezredforduló körüli és utáni személyzetpolitikai irányváltások ezt a jelenséget erősítették. Természetesen, ehhez járul hozzá az is, amely az előző bekezdésben említett bizonytalanságból, morálból fakad; ha nem megfelelő szintű a morál, ez egyenes következményként kihat a köztisztviselő munkájára is. Legyen ő jogszabályelőkészítő, vagy az ügyfelekkel közvetlenül kapcsolatban álló önkormányzati ügyintéző.

A dolgozat azon fő kérdésére keresve a választ, hogy létezik-e egységes, egy irányba mutató személyzeti politika, humánstratégia a magyar közigazgatásban, az előzőeket összegezve azt állítom, hogy egységes, egy irányba építkező közszolgálati személyzeti politika, humánstratégia továbbra sem létezik. A magyar közigazgatás személyi

állományát érintő személyzeti politika stratégiai irányainak kijelöléséhez mindenképp a bizonytalanság megszüntetése és határozott értékválasztás szükséges. Az értékválasztásnak választ kell adnia arra, hogy köztisztviselői rendszerünk a zárt, avagy a nyílt rendszer irányába kíván-e továbblépni. Az értékválasztás során mindenképp azt kell szem előtt tartani, hogy történelmi tradícióink, közjogi berendezkedésünk, társadalmi, gazdasági, kulturális környezetünk figyelembe vételével mely megoldás képes optimális szinten biztosítani a közigazgatás feladatainak ellátását a XXI. század modern követelményeihez igazodóan. De Magyary Zoltán szavai továbbra is érvényesek, mert ehhez többek között „Programcsinálás, hosszú távú tervezés, stratégia” szükséges. (Magyary, 1944)

## APPENDIX

### **A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény szabályozása**

A dolgozat 2010. április havi lezárása óta jelentős változások léptek hatályba a köztisztviselőket érintő jogi szabályozásban. A 2010. májusában megalakult kormány elfogadta a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényt.

A kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény preambulumban első helyen említi a hatékonyság és költségtakarékosság követelményét.<sup>220</sup> A megszövegezésben nyomon követhető az elmúlt évtizedek – dolgozatban részletesen tárgyalt – kihívásaira, a megváltozott körülményekre történő reakció, a hangsúlyok áthelyeződése.<sup>221</sup>

A jogalkotói szándékot tekintve jelenleg nem egyértelmű, hogy a szabályozás a zárt, avagy a nyílt rendszer, s következésképpen az ennek szolgálatában álló személyzeti

<sup>220</sup> „A hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges és hazaszerető, a Magyar Köztársaság érdekeit és a közjót a legmegfelelőbbben szolgáló központi közigazgatás kialakítása érdekében ... az Országgyűlés a következő törvényt alkotja.” 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról, preambulumban.

<sup>221</sup> „A társadalom közmegbecsülését élvező, demokratikus közigazgatás feltétele, hogy a közügyeket pártpolitikamentesen, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők intézzék. ...” 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról, preambulumban.

politika irányába szándékozik-e elmozdulni a jövőben; mindenesetre a hatályos törvényi szabályozás vegyesen alkalmazza a zárt és a nyílt rendszeri elemeket.

A dolgozat kiegészítéseképpen az új szabályozás leglényegesebb elemeit emelem ki.

*a) A jogszabály hatálya*

Az új jogszabály rendelkezései értelmében az államigazgatás szervei kormánytisztviselőinek és kormányzati ügykezelőinek, közigazgatási államtitkárainak és helyettes államtitkárainak jogviszonyát az új törvény rendezi. Az új törvényben nem szabályozott jogviszonyelemek tekintetében a Ktv-t háttérjogszabályként kell alkalmazni. A jogalkotás következményeképpen a közszolgálati kategóriák tekintetében a szabályozás a korábbihoz képest is sokrétűbbé, tagoltabbá, differenciáltabbá vált. Így az eddigi köztisztviselői kategória két részre oszlott; az önkormányzatok és az állami szervek hivatalaiban dolgozó köztisztviselőkre, valamint, az államigazgatás feladatait ellátó kormánytisztviselőkre.

*A következő táblázat a két törvény szervi hatályáról ad tájékoztatást:*

<i>Köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. tv. szervi hatálya</i>	<i>Kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. tv. szervi hatálya</i>
Önkormányzati képviselő-testületek hivatalai, Egyéb állami szervek hivatalai, Autonom államigazgatási szervek	Államigazgatási szervek (központi, területi, helyi szinteken)

*b) Jogviszony létesítése*

A kormánytisztviselői jogviszony létesítésére vonatkozó szabályok – az általános és különös alkalmazási feltételek tekintetében – fő vonalaikban megegyeznek a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezésekkel – kiegészítve azt azokkal a követelményekkel, amelyek az egységes köztisztviselői szabályozás idején is éltek a központi közigazgatás vonatkozásában (például: nyelvtudásra, felsőfokú végzettségre vonatkozó kívánalmak). Az államigazgatásban dolgozó köztisztviselők a törvény erejénél fogva kormánytisztviselői státuszba kerültek. A mintegy 2-3 évvel ezelőtt

hatályba lépett kiválasztási rendszer a jelenlegi rendelkezéseket tekintve csak egyes elemeiben működik, illetve, kerül alkalmazásra. A közigazgatási versenyvizsgák alkalmazása felfüggesztésre került. Az általános pályáztatás helyébe az a rendelkezés lépett, amely szerint jogszabály vagy a közigazgatási szerv döntése alapján meghatározott munkakör betöltése vagy vezetői megbízás ellátása pályázat alapján történhet. Ily módon, csak a rendelkezéssel érintett munkakörök esetén kötelező a pályázat kiírása.

A köztisztviselői szabályozáshoz hasonlóan, kormánytisztviselői kinevezés alapesetben határozatlan időre jön létre. A kormánytisztviselő besorolását, illetményének megállapítását a Ktv. és a kormánytisztviselőkről szóló törvény rendelkezései szerint kell megállapítani.

### *c) Jogviszony megszűnése*

A kormánytisztviselői jogviszony megszüntetése tekintetében az új jogszabály a Ktv-től (valamint az egyéb munkajellegű jogviszonyokat – beleértve a más közszolgálati kategóriákat – szabályozó törvényektől) eltérő szabályokat követ.

A hatályozás szabályozás szerint a kormánytisztviselői jogviszonyt a) a kormánytisztviselő lemondással, b) a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti. A lemondási idő és a felmentési idő egységesen két hónap.

A közszolgálati dolgozók esetében szokatlan megoldást Magyarországon egy 2009-es AB határozat alapozza meg, amely elismeri a munkáltató és a munkavállaló részéről is a munkaviszony megszüntetésének szabadságát; a szabad felmondási jogot.<sup>222</sup> A szabad felmondási jog a Ktv. (és a Kjt.) vonatkozásában is él; tehát, a köztisztviselő és a közalkalmazott is elbocsáthatók, azonban ilyen esetben meg kell kísérelni áthelyezésüket. Ugyanakkor, a felmentendő köztisztviselő (illetve közalkalmazott) – szolgálati idejétől függően – 2 hónaptól 8 hónapig terjedő felmentési időre, valamint, végkielégítésre jogosult. Egyben az összes – a tág értelemben vett közszolgálat körébe tartozó egyéb – jogviszonyt szabályozó törvények háttérjogszabályaként funkcionáló Munka Törvénykönyve is indokoláshoz köti a munkáltatói felmondást, s a felmondási időt, valamint a végkielégítést is differenciáltan állapítja meg; a munkaviszonyban

<sup>222</sup> Ez a törvény indoklásában szerepel is.

eltöltött idő függvényében. Ez a fajta szabályozás áll összhangban az Európai Szociális Karta felmondásvédelmi előírásaival. (Prugberger, 2010)

*d) A jogviszony tartalmának egyéb kérdéskörei*

A kormánytisztviselői jogviszony tartalmát illetően, a jogszabály lehetővé teszi – a minisztériumok és a miniszterelnökség kivételével – a kormánytisztviselő tevékenységének jellegére utaló munkaköri megnevezés megállapítását.

Rendelkezik továbbá

- a vezetői és tanácsadói munkakörökről, a szakmai vezetők – közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár – jogviszonyáról;
- a politikai státuszokról;
- a kormányzati ügykezelőkről;
- az illetményrendszerről, amelynek keretében (a Ktv. vonatkozó rendelkezéseit alapulvéve) szabályozza a kormánytisztviselők illetményeinek különböző elemeit;
- az igazgatási szünet bevezetéséről;
- a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás kérdésköréről;
- az érdekegyeztetésről;
- az adatkezelésről, közszolgálati nyilvántartásról és a kormányzati ellenőrzés szabályairól.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Ágh, Attila (1999): Europeanization of Policy-Making in East Central Europe: The Hungarian Approach to EU Accession. In: Journal of European Public Policy 6 (5) pp. 839-854
2. Ágh, Attila (2007): Institution-Building and Public Policy Reforms in East Central Europe. In: Public Policy-Making in the EU after Enlargement (Ágh, Attila ed.) Budapest. „Together for Europe” Research Centre Foundation
3. Bakacsi, Gyula (szerk.) (1996): Szervezeti magatartás és vezetés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest
4. Bakacsi, Gyula – Bokor, Attila – Császár, Csaba – Gelei, András – Kováts, Klaudia – Takács, Sándor (szerk.) (2006): Stratégiai emberi erőforrás menedzsment. Budapest. Akadémia
5. Bakenova, Saule (2008): Kazak Közszolgálat: Déjà vu? In: Nemzetközi Közlöny. Közép-Kelet-Európai Közigazgatási Folyóirat. 2008/1 pp. 89-97
6. Balázs, István: A közszolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közszolgálati rendszereiben. Magyar Közigazgatás. 1992. február pp. 78-88
7. Balázs, István (1995): Rugalmasság a közigazgatásban. In: A közigazgatás személyi állománya. (Szerk.: Fogarasi, József) Budapest. Unió
8. Balázs, István (2000): A közigazgatás törvényessége. In: A magyar közigazgatás és a törvényesség (Csefkó, Ferenc ed.) Pécs, Dialóg Campus
9. Balázs István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai – Magyar Közigazgatás 2000/6.
10. Balázs, István: A közszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban, Magyar Közigazgatás, 2001. 11. sz.
11. Balázs, István: A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiban. Magyar Közigazgatás. 2002/október. pp. 577-581
12. Balázs, István (2006): A közszolgálat fejlődési tendenciái különös tekintettel a jogi és szociális garanciarendszerre. In: Közjogi Tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére, Corvinus Egyetem – Károli Gáspár Egyetem – MTA Jogtudományi Intézet. Budapest

13. Balázs, István (2007): Az Európai Unió közszolgálati bérrendszerei: tanulságok a magyar bérrendszer fejlesztéséhez. In: Láttelek a magyar közigazgatásról. MTA Jogtudományi Intézet. Budapest.
14. Balázs, István/1: A kormány területi képviselőinek perspektívái az európai országokban Közigazgatástudományi Közöny. 2010/1. sz.
15. Balázs, István/2: A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában (1990-2010) A Debreceni Egyetem Habilitációs Füzetek Betető Tézisek Tanulmány-Gyűjteményhez, Debrecen, 2010
16. Balint, Tim – Knill, Christoph (2007): The Limits of Legitimacy Pressure as a Source of Organizational Change: The Reform of Human Resource Management in the OECD. Konstanzer Online-Publikations-System. <http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2008/6346/> letöltés ideje: 2008. 01.13.
17. Batal, C. (1997) : La gestion des ressources humaines dans le secteur public. Les Éditions d'Organisation, Paris
18. Battis, Ulrich (1999): Öffentliches Dienstrecht von A-Z, Beamte, Arbeiter und Angestellte Personalvertretung – Beck-Rechtsberater
19. Beattie, Nicholas: Interview and Concours: Teacher Appointment Procedures in England and Wales and France, and what They Mean. Assessment in Education. In: Principles, Policy & Practice. Mars 1996, Vol.3, Issue 1
20. Bekke, Hans A.G.M. – Perry, James L. – Toonen, Theo A.J. (eds.) (1996): Civil Service Systems in Comparative Perspective. Bloomington and Indianapolis. Indiana University Press
21. Bekke, Hans A.G.M. – van der Meer, Frits M.(2000) Civil Service Systems in Western Europe. Cheltenham, UK. Northampton, MA. USA. Edward Elgar
22. Berényi, Sándor (1992): A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat. Budapest: ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék
23. Bossaert, Danielle – Demmke, Christoph – Nomden, Koen – Polet, Robert (2001): Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments. Maastricht. EIPA
24. Bossaert, Danielle – Demmke, Christoph (2003): Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten. Neue Trends und die Auswirkungen des Integrationsprozesses. Maastricht. EIPA

25. Bossaert, Danielle (2005): *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants: From Life Tenure to More Flexible Employment Relations?* EIPA. Maastricht
26. Bouckaert, Geert: *La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs?* In: *Revue française d'administration publique*. No 105-106. 2003
27. Bouckaert, Geert: *Moderniser l'État. La route à suivre. Le Commentaire.* *Revue Internationale des Sciences Administratives*. 2006. 72(3)
28. Bouckaert, Geert: *Changing World, Changing Public Administration: New European Trends.* Conference Paper. Budapest. 2009
29. Braibant, Guy: *Existe-t-il un système européen de fonction publique?* *Revue française d'administration publique* No. 68, 1993.
30. Budzsákliá Mátyás (1975): *A tanácsi vezetők és ügyintézők minősítése.* In: *Állam és Igazgatás* 1975/2. sz.
31. Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (2006): *Personalauswahl im öffentlichen Dienst.* Brühl
32. Cassese, Sabino: *The Senior Civil Service in France.* In: *Bureaucratic Élités in Western European States.* Page – Wright (eds.) Oxford. 1999
33. Castello-Branco Maria José (ed.) 1987: *Les femmes dans la haute fonction publique: la situation en Europe*
34. Csizmadia, Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest. Akadémiai Kiadó
35. Csollák, Gábor (1982): *A káder és személyzetpolitikai elvek gyakorlati végrehajtása a tanácsi szervezetben.* In: *Állam és Igazgatás* 1982/8. sz.
36. Czuczai, Jenő (2001): *Közigazgatás és európai integráció.* In: *Magyar Közigazgatási Jog. Különös rész.* (Szerk.: Ficzer – Forgács) Budapest. Osiris. (pp. 433-459)
37. Dargie, Charlotte – Locke, Rachel (1999): *The British Senior Civil Service.* In: Page, C., Edward – Wright, Vincent (eds.) Oxford University Press
38. de Cienfuegos, Ignacio Molina Alvarez (1999) *Spain: Still the Primacy of Corporatism?* In: *Bureaucratic Élités in Western European States.* Page – Wright (eds.) Oxford. 1999
39. Demmke, Christoph – Haritz, Miriam (2003): *Unterschiedliche Definitionen des Arbeitnehmerbegriffs im Gemeinschaftsrecht und die Auswirkungen auf den öffentlichen Dienst.* Working Paper. EIPA. Maastricht

40. Demmke, Christoph (2004): European Civil Services Between Tradition and Reform. Maastricht. EIPA (pp. 35-54)
41. Demmke, Christoph (2004): Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who is a civil servant and who is not – and why? EIPA. Maastricht
42. Demmke, Christoph – Hammerschmid, Gerhard – Meyer, Renate (2006): Decentralisation and Accountability As a Focus of Public Administration Modernisation. Challenges and Consequences of Human Resources Management. EIPA. Maastricht
43. Demmke, Christoph – Linke, Ute: Who's a National and Who's a European? Exercising Public Power and the Legitimacy of Art.39 4 EC in the 21st Century
44. Demmke, Christoph – Henökl, Thomas – Moilanen, Timo (2008): What are Public Services Good at? Successes and Failures of Public Services in the Field of Human Resources Management. <http://www.eupan.eu/files/repository/document>
45. Drechsler, Wolfgang: The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. Halduskultuur, 2005/6. pp. 94-108
46. Dudás, Ferenc: Gondolatok a közszolgálati pragmatikáról és az egységes(ebb) közszolgálatról, Magyar Közigazgatás 1998. 4. sz.
47. Dudás, Ferenc: Hatékonyabb közszolgálattal a versenyképesség javításáért. In: Magyar Közigazgatás. 2005. december. pp. 715-723
48. Dudás, Ferenc – Hazafi, Zoltán : A közszolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése a versenyképesség javításának tükrében az Európai Unióban. Magyar Közigazgatás. 2003. 5., 11.sz.
49. Dudás, Ferenc – Hazafi, Zoltán : Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről. Magyar Közigazgatás 2005. 4-5. sz.
50. Dudás, Ferenc – Karoliny, Mártonné – László, Gyula –Lévai, Zoltán – Poór, József (szerk.): Bevezetés a közigazgatási emberi erőforrás menedzsmentbe. MKI. Budapest. 2004
51. Dudás, Ferenc – Karoliny, Mártonné – László, Gyula – Lévai, Zoltán – Poór, József (szerk.) (2004): Humánerőforrás-menedzsment és teljesítményértékelés a közigazgatásban. MKI. Budapest

52. Dudás, Ferenc – Hazafi, Zoltán: Új kihívások előtt a magyar közszołgálat. In: Nemzetközi Közłöny. Közép-Kelet-Európai Közizagzgatási Folyóirat. 2007/1 pp. 105-111.
53. Emery, Yves: Added Value in Human Resources Management: An Analysis of the Competency Management Process. In: Competency Management in the Public Sector. Horton – Hondeghem – Farnham (eds.),: 2002
54. Elbert, N.F. – Karoliny, Mártonné – Farkas, Ferenc – Poór, József (szerk.) (1999): Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. Budapest. KJK
55. Engel, Christian (2003): The European Dimension of Public Administration. In: Continuity and Change in the European Integration Process. Demmke – Engel (eds.) Maastricht. European Institute of Public Administration pp 233-262
56. European Commission (2002) An administration at the service of half a billion Europeans. Staff Reforms at the European Commission
57. European Commission – EPAN – TUNED (2006): Cross-Border Mobility of Public Sector Workers
58. European Institute of Public Administration (1998): The Senior Civil Service. EIPA. Maastricht
59. Eymery, Jean-Michel: De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française. In: Eipascope 2000/2. pp. 6-17
60. Farkas, Ferenc – Benedek, András (2005): Képzés és személyzetfejlesztés a közszolgálatban. In: Karoliny, Mártonné – Lévai, Zoltán – Poór, József (szerk.) (2005): Emberi erőforrásmenedzsment a közszolgálatban. Budapest. Szókratész
61. Fekete Mihály (1983): A képesítési rendszer előnyei és gondjai. In: Állam és Igazgatás 1983/2. sz.
62. Ficzer, Lajos (2001) Az európai integráció fejlődése és struktúrája. In: Magyar Közizagzgatási Jog. Különös rész. (Szerk.: Ficzer - -Forgács) Budapest. Osiris.
63. Fitzpatrick, Sean: An insiders view – Performance Management in the Public Sector: What Can We Learn from the Past. Eipascope 2002/3
64. Fluck, András – Mártonffy, Károly (1936): A korszerű közszolgálat útja. Közizagzgatásunk racionalizálásának eredményei. In: A közizagzgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyar Zoltán professzor közizagzgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. Budapest. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. 1988

65. Fogarasi József (1990): Káderpolitika, személyzeti politika, közszolgálati politika?! In: Magyar Közigazgatás 1990/2. sz.
66. G. Fodor, Gábor – Stumpf, István (2007): A „jó kormányzás“ két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. In: Nemzeti Érdek. 3. sz. pp. 76-95
67. Gajdos, Jenő (1982): Az állami személyzeti munka célja és feladata, a vezetők személyzeti munkájának legfontosabb területei. In: A személyzeti munka kézikönyve. Kossuth
68. Gajdos Jenő (1988): A személyzeti apparátus feladatai a személyzeti politika megvalósításában és a személyi ügyek előkészítésében. In: A személyzeti munka kézikönyve. Kossuth
69. Gajdusчек, György (2003): Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That the Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality. Administration & Society. Volume 34, number 6/January 2003 pp. 700-724
70. Gajdusчек, György: Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban? Magyar Közigazgatás. 2005. október. pp. 598-607
71. Gajdusчек, György/1 (2007): Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban. Egy funkcionális elemzés. Vezetéstudomány. 38. k.
72. Gajdusчек, György/2: Vezetővé válás a magyar közigazgatásban. Egy kritikai megközelítés. In: Közigazgatási Szemle 2007/3. Budapest. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. pp. 26-35.
73. Gajdusчек, György/3 (2007): A köztisztviselő munkájának értékelése: a magyar jogi szabályozás és a gyakorlat elemzése az empirikus adatok tükrében. Humánpolitikai Szemle 2007 / 11-12. sz.
74. Gajdusчек, György (2008): Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében, Magyar Közigazgatási Intézet. KSZK
75. Gajdusчек, György – Hajnal, György: A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyságáról. Magyar Közigazgatás. 2001/6. sz.
76. Gajdusчек, György – Hajnal, György (2004): Köztisztviselői képzés Közép- és Kelet-Európában, Magyar Közigazgatás vol. 54 évf. 3 pp. 202-210

77. Gajduschek, György – Linder, Viktória (2007): A versenyszféra foglalkoztatási feltételeinek és humánpolitikai módszereinek alkalmazása a közszférában. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Társadalmi Párbeszéd Központ Igazgatósága – Nemzeti ILO Tanács
78. Gisserot (2005): Rapport. Concours externes. Concours internes. Troisième concours. Année 2005. Paris. ENA
79. Goetz, Klaus H. (1999): Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation. In: Bureaucratic Élités in Western European States. Page, C., Edward - Wright, Vincent (eds.) Oxford University Press
80. Goetz, Klaus.H. (2000/1): Europeanising the National Executive? Western and Eastern Style. Paper prepared for the UACES 30th Annual Conference. Budapest. 2000
81. Goetz, Klaus H.: European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect? West European Politics, Volume 23, Issue 4, October 2000/2. pp. 211-231
82. Goetz, Klaus H. (2005): Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung:[http://www.unipotsdam.de/db/ls\\_regierungssystem\\_brd/files/khg-2006-oeffentliche-verwaltung.pdf](http://www.unipotsdam.de/db/ls_regierungssystem_brd/files/khg-2006-oeffentliche-verwaltung.pdf)
83. Goetz, Klaus H. (2006): Territory, Temporality and Clustered Europeanization. Institut für Höhere Studien, Wien pp. 1-19
84. Goetz, Klaus H – Vollmann Hellmut: Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: a four-country comparison. Journal of European Public Policy 8:6 December: 864-887
85. György, István (1998): A köztisztviselő. In: Közigazgatási alapvizsga. szerk.: Lőrincz Lajos. BM Kiadó
86. György, István (2006): A köztisztviselői pragmatika fejlesztésére irányuló tudományos javaslatok Lőrincz Lajos munkásságában. In: Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. (Szerk: Imre, Miklós-Lamm, Vanda-Máthé, Gábor). Budapest
87. György, István (2007): Közzolgálati jog. Budapest. HVG-ORAC

88. Hajnal, György (2001): Egyéni teljesítménymérés és -értékelés a közigazgatásban: tapasztalatok és lehetőségek a magyar Ktv-szabályozás tükrében. Magyar Közigazgatási Intézet. kézirat
89. Hajnal, György (2007): Az egyéni teljesítményértékelési rendszer működésének tapasztalatai a magyar közigazgatásban. Vezetéstudomány
90. Hajnal, György (2007): A közigazgatásról vallott felfogás változásai a közigazgatási reformelképzelések tükrében (1990-2005) („The concept of public administration in the view of public administrative reform decisions”), In: Jakab, András and Péter Takács (eds): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás, Budapest: Gondolat Vol. I. pp. 290-295
91. Hajnal, György (2009): Public management reforms: Hungary, In: Bouckaert, Geert – Nemeč, Juraj – Nakrosis, Vitalis – Hajnal, György – Tönnisson, Kristiina (eds): Public management reforms in Central and Eastern Europe, Bratislava: NISPAcee pp. 121-150
92. Haque, M. Shamsul: Moderniser l'État. La Route à Suivre. Sa Contribution et sa Critique. in: Revue Internationale des Sciences Administratives. 2006. 72(3)
93. Harmsen, Robert – Wilson, Thomas M. (2000): Introduction: Approaches to Europeanization. In Yearbook of European Studies 14 (2000) <http://www.iue.it/EF:ResearchEF-99Axes.htm>
94. Hazafi, Zoltán (2006): A karrier rendszerű szabályozás múltja, jelene, jövője a közigazgatásban a köztisztviselők jogállására vonatkozó törvény változásainak tükrében. Magyar Közigazgatási Intézet. Kézirat
95. Hazafi, Zoltán: A közszolgálat szabályozási koncepciójának változása – nemzetközi tendenciák. Közigazgatási Szemle 2007/1-2. sz.
96. Hazafi, Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon. Új Magyar Közigazgatás. 2008/1-2., 2009/1.
97. Hazafi, Zoltán (2009): A közigazgatás személyi állománya a 21. században. In: Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett. Verebélyi, Imre – Imre, Miklós (szerk.) Századvég. Budapest. pp. 169-194
98. Hesse, Jens-Joachim (1982): Staat, Politik und Bürokratie – Eine Einführung, in: Hesse, (ed.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Politische Vierteljahresschrift 13/1982, pp. 9-23

99. Hesse, Jens-Joachim (1997): Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe, in: Lane, Jan-Erik (ed.), Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems, London, pp. 114-146
100. Hesse, Jens-Joachim (1998): Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe. In: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers: No. 23. OECD. Paris, pp. 169-179
101. Hofmann (2006): Mapping the European Administrative Space. In: EU Administrative Governance H.C.H. Hofmann – A. Türk (eds.), EU Administrative Governance, Elgar Publishing, London
102. Horton, Sylvia – Hondeghe, Annie – Farnham, David (2002): Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme. The Netherlands. IIAS- EGPA
103. Horváth M., Tamás (2005): Közmenedzsment. Pécs. Dialóg Campus. pp. 78-86, 260-277
104. Horváth M., Tamás: Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján. In: Nemzetközi Közlöny – Közép-Kelet-Európai Közigazgatási Folyóirat. 2007/2. sz. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó (pp. 2-19)
105. Horváth, Zoltán (2005): Kézikönyv az Európai Unióról. Budapest. Magyar Országgyűlés.
106. Hood, Christopher – Lodge, Martin – Clifford, C. (2002) Civil Service Policy-making Competencies in the German BMWi and British DTI: A Comparative Analysis Based on Six Case Studies. The Smith Institute
107. Hood, Christopher – Lodge, Martin (2004): Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis. In: Governance Vol.17, No. 3
108. Hunt, J (1988): Managing People at Work. London: McGraw Hill
109. Illésy, István: A közszolgálat alkotmányi szabályzásáról, Magyar Közigazgatás 2003. 4. sz.
110. Illisz, László (1983): A személyzeti igazgatás korszerűsítésének néhány kérdése a közigazgatásban. In: Állam és Igazgatás 1983/2. sz.

111. Illisz, László (1988): A személyzeti politika és a személyzeti munka célja és feladatai. A személyzeti munka új vonásai. A vezetők személyzeti munkája. In: A személyzeti munka kézikönyve. Kossuth
112. Instituto Nacional de Administración Pública : Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Estudios goberna. INAP Madrid. 2005
113. Jakó, Melinda: A kompetencia fogalmának értelmezési lehetőségei Magyarországon. Humánpolitikai Szemle 2004. 5. sz.
114. Jeannot, Gilles – Lichtenberger, Yves (2002): What Competency Management in the French Civil Service? In: Competency Management in the Public Sector. Horton – Hondeghem – Farnham (eds.)
115. Jenei, György (2008): Válaszút? Neo-weberianus szintézis vagy neopatrimoniális elfajulás. In: Nemzeti Érdek. 4. sz. Századvég. Budapest. pp. 58-65
116. Józsa, Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. Magyar Közigazgatás. 2003. 12. sz. pp. 723-735
117. Kajtár, István (1995): A közszolgálat személyzete 1919-1944. In: A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században. Budapest Államigazgatási Főiskola
118. Karoliny, Mártonné: Teljesítményértékelés. In: Poór, József – Karoliny, Mártonné (szerk): Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. Budapest: KJK. 1999
119. Karoliny, Mártonné – Lévai, Zoltán (2005): Teljesítményértékelés a közszolgálatban. In Karoliny, Mártonné – Lévai, Zoltán – Poór, József: Emberi erőforrásmenedzsment a közszolgálatban. Budapest. Szókratész
120. Karoliny, Mártonné – Lévai, Zoltán – Poór, József (szerk.) (2005): Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban. Szókratész. Budapest
121. Kádár, Krisztián (2006): Reformkonyha a magyar közigazgatásban. In: Stratégiai kutatások – Magyarország 2015. A közigazgatási reform új perspektívái. Ágh – Somogyvári (szerk.) pp. 296-320, Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest
122. Ketelaar, Anne – Manning, Nick – Turkisch, Edouard (2007): Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants and other Country

- Experiences. OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5. OECD Publishing
123. Kettl, Donald F.: Moderniser l'État. In: *Revue Internationale des Sciences Administratives*. 2006. 72(3)
124. Kirsi, Äijälä (2002): Secteur public – Un employeur de choix? Rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public. OECD-PUMA
125. Klein, Balázs – Klein, Sándor: Kompetencia a munkahelyen. *Humánpolitikai Szemle* 2004. 5. sz.
126. Kiss, Pál (1968): Kormányhatározat a személyzeti munka továbbfejlesztéséről. In: *Állam és Igazgatás* 1968/4. sz.
127. Kuperus, Herma-Rode, Anita: More efficient civil services in times of economic recession and beyond: can a flexicurity approach help? In *Eipascope* 2010/1, pp. 15-22
128. Le nombre de corps dans la fonction publique... L'expansion.com.
129. Lévai, Zoltán-Bauer János (2003): A személyügyi tevékenység gyakorlata, Budapest: Szókratész
130. Lévai, Zoltán (1995): A személyzeti tevékenység fejlesztésének új irányai a közszolgálatban: A közigazgatás személyi állománya, Budapest: Unió
131. Linder, Viktória/1: Főtisztviselők a világ közszolgálataiban, főtisztviselők a magyar közszolgálatban – de lege ferenda. *Humánpolitikai Szemle* 2004/3-4-5. sz.
132. Linder, Viktória/2: Munkavállalás a közszolgálatban – miként lehet(ne) vonzó a közszféra, mint munkaadó. Magyar Közigazgatási Intézet. 2004. Kézirat.
133. Linder, Viktória/3: Személyzetpolitikai eszközök a hatályos köztisztviselői jogban. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest. 2004. Kézirat
134. Linder, Viktória/4: A jogállamiság követelményeinek érvényesülése a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozásban. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *A központi közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004. 91-109. o.
135. Linder, Viktória/5: Főtisztviselők a világ közszolgálataiban, főtisztviselők a magyar közszolgálatban – de lege ferenda. Magyar Közigazgatás, 2004/5. szám

136. Linder, Viktória: Kompetencia-menedzsment a közigazgatásban - mint a személyi állomány teljesítőképessége növelésének egyik lehetséges eszköze. Magyar Közigazgatás. Budapest, 2005/9. sz.
137. Linder Viktória/1 (2006.): A hazai közszoigálat személyzeti politikájának alakulása a jogi szabályozás által biztosított keretek között. A kiegyezéstől a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény megszületéséig – Magyar Közigazgatási Intézet (Kézirat)
138. Linder, Viktória/2: Versenyvizsgák a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás. 2006/12. sz.
139. Linder, Viktória/3: Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia-alapú emberi erőforrás gazdálkodás a közszoigálatban. Humánpolitikai Szemle. Budapest, 2006. /10-11 sz.
140. Linder, Viktória/4: Új emberi erőforrás gazdálkodási eszközök alkalmazása a közszoigálatban. Magyar Politikatudományi Társaság Vándorgyűlése. <http://polvgy2006.ektf.hu> 2006
141. Linder, Viktória: Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle* 2007/3. szám
142. Linder, Viktória/1: A magyar közszoigálati humánerőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban. Ecostat. Budapest. 2008.
143. Linder, Viktória/2: A közigazgatás személyi állománya. In: Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Budapest. Complex. 2008
144. Linder, Viktória/3: A közigazgatás személyi állományának kiválasztása. In: Gajduschek, György: Közszoigálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. Magyar Közigazgatási Intézet. KSZK. Budapest, 2008
145. Linder, Viktória/1: Emberi erőforrás gazdálkodási megoldások a közszoigálatban. In: Szigeti Ernő (szerk.): „Nyaktagi” tanulmányok”. Kitekintés a közigazgatás működésének jogi, szervezeti és térszerkezeti kereteire. Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Budapest, 2009. 53-112. o.
146. Linder, Viktória/2: A köztisztviselői jogviszony komplex szabályozása a magyar közszoigálati rendszerben. In: Szigeti, Ernő (szerk.): „NYAKTAGI tanulmányok. Kitekintés a közigazgatás működésének jogi, szervezeti és

- térszerkezeti kereteire” Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Budapest, 2009. 112-165. o.
147. Linder, Viktória/3: Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? Humánpolitikai Szemle. 2009. november-december
148. Lippert, Barbara – Umbach, Gaby – Wessels, Wolfgang: Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power. In: Journal of European Public Policy 8:6 December: 980-1012
149. Lippert, Barbara – Umbach, Gaby (2005): The Pressure of Europeanisation. From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System. Institut für Europäische Politik. Europäische Schriften 82
150. Lodge, Martin – Hood, Christopher (2003): Competency and Bureaucracy: Diffusion, Application and Appropriate Response?. In: West European Politics, Vol.26. No.3
151. Löffler, Elke – Busse, Beate – Hoppe, Ursel (2002): Modest Beginnings for Competency Management in German Public Services: Developing Competencies for Already Competent Lawyers? In: Horton – Hondeghem – Farnham 2002
152. Lóczy, Péter: A költségvetési-közzszolgálati szféra integrációs felkészülése, a tagállami működéshez szükséges továbbképzések főirányai. In: Magyar Közigazgatás 2006/5. sz.
153. Lőrincz, Lajos (1982/1): Karrier-rendszer a közigazgatásban. In: Jogtudományi Közlöny 1982/3. sz.
154. Lőrincz, Lajos (1982/2): Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva. Akadémia Kiadó. Budapest
155. Lőrincz, Lajos (1983): A közigazgatási szakemberképzés eredményei és gondjai. In: Állam és Igazgatás 1983/2. sz.
156. Lőrincz, Lajos (1986): A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája
157. Lőrincz, Lajos (1995): A közigazgatás létszámáról: In: A közigazgatás személyi állománya, Budapest: Unió

158. Lőrincz, Lajos (1995/2): A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In: A magyar közszoigálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században. Budapest. Államigazgatási Főiskola
159. Lőrincz, Lajos: Európai integráció – magyar közigazgatás. In: Magyar Közigazgatás. Budapest, 1998/7. sz. pp. 402-406
160. Lőrincz, Lajos (2000): A közigazgatás törvényessége, jogszerűsége, eredményessége. In: A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés (Csefkó, Ferenc ed.) Pécs. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány
161. Lőrincz, Lajos/2: Kiválasztás a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás. Budapest, 2000/6., 8. sz.
162. Lőrincz, Lajos/1: Új irányzatok a közigazgatás fejlődésében. Magyar Közigazgatás. Budapest, 2003/12. sz. pp. 705-709
163. Lőrincz, Lajos (2003/2): Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. In: Közigazgatás-tudományi Antológia. (Szerk.: Lőrincz Lajos) Budapest: Osiris Kiadó (pp. 243-259)
164. Lőrincz, Lajos/1: A hatékony állam. Magyar Közigazgatás. Budapest, 2005/8. sz.
165. Lőrincz, Lajos/2 (2005): A közigazgatás alapintézményei. Budapest, HVG-ORAC
166. Lőrincz, Lajos: A kormányzás modernizációja. Magyar Közigazgatás. Budapest, 2006/11. sz.
167. Lőrincz, Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. Közigazgatási Szemle. Budapest, 2007/2. sz.
168. Lynn, Jr. Laurence E.: What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implication. ISS-50-version 1-080227\_TED1\_Lynn\_Whats\_neoweberian\_state.pdf. 2008 Conference paper
169. Maggi-Germain, Nicole (1996): Statut et contrat: deux modes de construction de la relation de travail. [www.ena.fr/index.php?module=doc&action=getFile](http://www.ena.fr/index.php?module=doc&action=getFile)
170. Magyar Királyi Pénzügyminisztérium Ügykörére Vonatkozó Szolgálati Szabályok Gyűjteménye
171. Magyary, Zoltán (1942): Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje. Budapest. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda

172. Magyary, Zoltán (1944): Emlékirat államéletünk válságáról. In: Közigazgatás-tudományi Antológia II. Lőrincz Lajos (szerk.) Budapest, 2003: Osiris Kiadó. pp. 225-241
173. Magyary, Zoltán (1944): A hivatásos közszoigálat megoldatlan kérdései. Kolozsvár: Erdélyi Muzeum Egyesület
174. Mangelot, Michel – Robert, Polet (2004): European Social Dialogue and the civil services – Europeanisation by the Backdoor? EIPA. Maastricht
175. Maszlenyikova, Jelena Viktorovna: Az emberi erőforrások igazgatásának néhány aspektusa az államigazgatási intézményi reformok összefüggésében. In: Nemzetközi Közöny – Közép-Kelet-Európai Közigozgatási Folyóirat. 2007/2 Budapest. Magyar Hivatalos Közönykiadó pp. 87-90
176. Matei, Lucica (2009): Romanian Public Management Reform. Volume 2. Civil Service. Bukarest. Editora Economică
177. Mauthner, István (1986): A közigozgatás személyi állományának kiválasztása. Kandidátusi értekezés. Budapest
178. Mártonffy, Károly (1934): Javaslat a köztisztviselők szolgálati pragmatikája ügyében. Országos Levéltár
179. Mártonffy, Károly: A köztisztviselők szolgálati pragmatikája. Fejezetek a közjog és közigozgatási jog köréből (idézi: Magyary, 1944)
180. Máthé, Gábor (1995): A közigozgatási szakemberképzés történeti tanulságai. In: A közigozgatás személyi állománya. Budapest. Unió
181. McClelland, David C. – Bozatyis, Richard E.: (1980) Opportunities for Counselors from the Competency Assessment Movement. In: The Personnel and Guidance Journal , January 1980
182. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik: Getting on Track: Civil Service Reform in Post-communist Hungary. Journal of European Public Policy 8:6 December, 2001
183. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik: Civil Service Reform in Post-communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation. Conference Paper. Birkbeck College, University of London. 5 December 2003
184. Mihajlov, Dobromir/1 (1993): A nemzetközi tisztviselők jogállása. Kandidátusi értekezés. Magyar Közigozgatási Intézet

185. Mihajlov, Dobromir/2 (1993): A nemzetközi tisztviselők jogállása. Közigazgatási Füzetek 9. Betekintés a kandidátusi értekezések műhelymunkáiba, Budapest. Magyar Közigazgatási Intézet
186. Miholics, Tivadar (1983): Munkajogi problémák a közigazgatásban. In: Állam és Igazgatás 1983/2. sz.
187. MKI (2006): Beszámoló a kormány középtávú tervében megjelölt kiemelt képzési főirányok és módszertani feladatok, valamint az ágazati forrásból megvalósított képzések végrehajtásáról. Budapest. Magyar Közigazgatási Intézet
188. Molnárné Venyige, Júlia (1983): Az anyagi ösztönzés a közigazgatásban. In: Állam és Igazgatás 1983/2. sz.
189. Nagy, László (1981): Az államigazgatási dolgozók munkaviszonyának alapvető kérdései. In: Állam és Igazgatás 1981/2. sz.
190. Németh, Gyula (1983): Az államigazgatási dolgozók továbbképzésének helyzete és jövője. In: Állam és Igazgatás 1983/2. sz.
191. Nizzo, Carlo (2000): National Public Administration and European Integration, Discussion Paper, Paris: SIGMA/OECD
192. Nunberg, Barbara (2000): Ready for Europe. Public Administration Reform and European Accession in Central and Eastern Europe. Washington, DC : World Bank, c2000
193. Office for the Senior Public Service Berenschot B.V. (1998): The Senior Civil Service. A comparison of personnel development for top managers in fourteen OECD member countries. EIPA. Netherlands
194. Olsen, Johan P./1: Europeanization – a fashionable term, but is it useful? The Many Faces of Europeanization. Arena Working Papers. WP 01/2 [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers\\_2002/papers/wp02\\_2.htm](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers_2002/papers/wp02_2.htm). Letöltés ideje: 2007. 05.06.
195. Olsen, Johan P./2: European Administrative Convergence? Towards a European Administrative Space? Arena Working Papers. WP 02/26 [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers\\_2002/papers/wp02-\\_26.htm](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers_2002/papers/wp02-_26.htm). Letöltés ideje: 2007. 05.13.
196. Ortiz, Francisco Camps: Para reducir el empleo...” El Curso, Octubre 2006/Número 19

197. Page, C., Edward - Wright, Vincent (1999): *Bureaucratic Élites in Western European States*. Oxford University Press
198. Papp, Lajos (1982): Az államigazgatás korszerűsítésének néhány kérdése. In: *Állam és Igazgatás* 1982/6. sz.
199. Pálosi, Miklós (1975): Az államigazgatási dolgozók munkaviszonyának és bérrendszerének egyes kérdései. In: *Állam és Igazgatás* 1975/7. sz.
200. Pénzügyi Szolgálati Szabályok (1903): In: *Közigazgatási törvénytár* 2. Dárday Sándor (szerk.)
201. Perger, Éva (2008): Az „Alapok“ mellé épült ház. Az EU támogatások felhasználásához kapcsolódó intézményrendszer a hazai közigazgatási struktúrában. *Ecostat*. Kézirat
202. Peters, Guy B. (2000): *Administrative Traditions*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions/htm>
203. Peters, Guy B. (2001): *The Politics of Bureaucracy*. London. New York. Routledge
204. Peters, Guy B. – Sootla, Georg – Connaughton, Bernadette (eds.) (2006): *Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*. NISPAcee. Bratislava
205. Pitois, Pujade – Laurence, Marie (eds): *La gestion des ressources humaines, élément de performance des administrations publiques*. Paris, École Nationale d'Administration
206. Pollitt, Christopher/1: Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. In: *Public Management Review*, Volume 3, Issue 4 December 2001, pp. 471-492
207. Pollitt, Christopher/2: Convergence: The useful myth? *Public Administration* Vol. 79. No. 4. 2001, pp. 933-947
208. Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press
209. Premfors, Rune: Modernising government. The way forward. In: *International Review of Administrative Science*. 2006. 72(3)
210. Prieszol, Olga (1974): Az államigazgatási és igazságszolgáltatási dolgozók munkajogviszonya és bérrendszere. In: *Állam és Igazgatás* 1974/6. sz.
211. Prugberger, Tamás (2001): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest. KJK Kerszöv

212. Prugberger, Tamás: A közszolgálati jog magánjogi jellegűvé tételének és munkajogba olvasztásának kérdéséhez. *Közigazgatási Szemle* 2007/1. sz.
213. Prugberger, Tamás: Köz, szolgálat – Magyar Hírlap. [www.magyarhirlap.hu/velemen/koz\\_szolgalat.html](http://www.magyarhirlap.hu/velemen/koz_szolgalat.html), 2010. július 16.
214. Pyper, Robert (1995): *The British Civil Service*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf. Hertfordshire. Great-Britain
215. Raadschelders, Jos C.N. – Rutgers, Mark. R. (1996): *The Evolution of Civil Service Systems*. In: Bekke, Perry and Toonen (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press. 1996
216. Radaelli, Claudio M. (2000): *Wither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*. *European Integration online Paper* Vol. 4 (2000) N° 8. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008.htm>. Letöltés ideje: 2009. 01.27
217. Raft Miklós (1983): A személyi állomány szerepe a közigazgatás korszerűsítésében. In: *Állam és Igazgatás* 1983/2. sz.
218. Ramazanov, Kamil (2008): Az innovatív menedzsment problémái az orosz állami szerveknél. In: *Nemzetközi Közlöny – Közép-Kelet-Európai Közigazgatási Folyóirat*. 2008/2 Budapest. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, pp. 92-97
219. Rexed, Knut – Moll, Chris – Manning, Nick – Allain, Jennifer (2007): *Gouvernance de la détermination décentralisée des rémunérations dans certains pays membres de l'OCDE – Document de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*. OECD Publishing
220. Rixer, Ádám: Új közigazgatás, változó társadalom. In *Közigazgatási Szemle*. 2007/2. sz.
221. Rixer, Ádám (2008): *Teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban*. Kézirat
222. Rouban, Luc (1999): *The Senior Civil Service in France*. In: *Bureaucratic Elites in Western European States*. Page, C., Edward - Wright, Vincent (eds.) Oxford University Press
223. Shafritz, J.M. – Riccucci, N.M – Rosenbloom, D.H – Hyde, A.C. (1992): *Personnel Management in Government*. New York. Marcel Dekker

224. Siedentopf, Heinrich – Hauschild, Christoph (2003): Európai integráció és a tagállamok közigazgatása. In: Közigazgatás-tudományi Antológia II. Budapest: Unió Kiadó. (pp. 159-175)
225. Speer, B.: Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, In: Die Öffentliche Verwaltung. No. 23. Dezember 2001. (p. 980)
226. Stumpf, István: A “szuperkapitalizmus” válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. In: Közigazgatási Szemle 2008/3-4. (pp. 16-23.)
227. Szabó Endre (1983): A közigazgatási munka társadalmi presztízse. In: Állam és Igazgatás 1983/2. sz.
228. Szamel Lajos (1980): Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. In: A közigazgatás személyi állománya (Tanulmányok az összetétel, az anyagi és erkölcsi megbecsülés köréből). Budapest. KJK
229. Szamel Lajos (1982/1): Az állami személyzeti munka és a személyzeti apparátus a jogi szabályozás szempontjából. In: A személyzeti munka kézikönyve. Budapest. Kossuth
230. Szamel Lajos (1982/2): Jog. In: A személyzeti munka kézikönyve. Budapest. Kossuth
231. Szamel Lajos (1983): A minősítési rendszer továbbfejlesztése. In: Állam és Igazgatás 1983/2. sz.
232. Szamel Lajos (1988): A személyzeti politika jogi összefüggései. In: A személyzeti munka kézikönyve. Budapest. Kossuth
233. Szamel, Lajos (1998): Közszolgálati jog, a közigazgatás személyzete. In: Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Budapest: Osiris
234. Talbot, Colin: Modernising Government: The Way Forward – A Comment<sup>7</sup>. International Review of Administrative Sciences. 2006. 72(3)
235. Temesi, István (2000): Az európai közszolgálat: Közhivatalnokok az európai intézményekben. In: Európai Unió és a magyar közpolitika. Budapest. BKÁE ÁIK
236. The New York Times: Civil Service Reform in Great Britain. The New York Times: April 25 1973. <http://query.nytimes.com/mem/archive-free>
237. Thomas, Anja (2005): Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union. Brühl. Baköv

238. Torma, András (1995): A köztisztviselővel szemben támasztott követelmények a demokratikus jogállamban. In: A közigazgatás személyi állománya. (Fogarasi, szerk.) Unió
239. Torma, András/1: Adalékok az EU-közigazgatás fogalmához. Magyar Közigazgatás. Budapest. 2002/2. sz. (pp. 80-86)
240. Torma, András/2: Kísérlet az EU-intézményrendszer működése igazgatóstudományi modelljének leírására. Magyar Közigazgatás 2002/július-augusztus
241. Tóth, Ferenc (szerk.) (1972): A közzolgálati munkajogviszony. Budapest. Táncsics
242. van der Meer, Frits M. – Raadshelders, Jos C.N.: The Senior Civil Service in the Netherlands: In: Bureaucratic Élites in Western European States. (Page – Wright eds.) Oxford. 1999
243. Varga, László: Várostörténet. In. Budapesti Negyed. 1998/2-3.sz.
244. Vass, László (2001): Civil service development and politico-administrative relations in Hungary. In Verheijen, Tony (ed.) Politico-administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee, pp. 147-174
245. Verebélyi, Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra. Magyar Közigazgatás 2001/7-8.
246. Verebélyi Imre: Megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért. Magyar Közigazgatás 2002. 6. sz.
247. Verheijen, Tony (ed.) (1999): Civil Service Systems in Central and Eastern Europe Cheltenham, UK: Edward Elgar
248. Verploeg, Elias A.G. (1999): Alkalmazásban az Európai Unió intézményeiben és egyéb szerveinél in: Kopeczek, Arnold (szerk.) Európai kalauz... Budapest. Környezet és Fejlődés Kiadó
249. Vida, Krisztina (2002): The Management of Accession to the European Union: EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary, Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Working Papers 128, Budapest.
250. Walter Tibor: A német közzolgálati jog reformja. Magyar Közigazgatás 2000. 12. sz.
251. Weber, Max (1987): Gazdaság és társadalom 1. Budapest: KJK
252. Wood, Robert (1997): Performance Pay Schemes for Public Managers: An evaluation of the Impacts. Paris. OECD/PUMA

253. Ziller, Jacques (1993): Administration comparées. Les systèmes politico-administrative de l'Europe des douze. Paris. Montchrestien
254. Ziller, Jacques (1998): EU Integration and Civil Service Reform. In: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers: No. 23. pp. 136-154
- . -
255. CCNM/SIGMA/PUMA (99)44/REVI European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: No. 27.
256. OECD/SIGMA (1996): Public Service Training Systems in OECD Countries. SIGMA Papers: No. 16
257. OECD-PUMA/HRM (2001)5: Développements récents de la gestion des ressources humaines dans les pays membres de l'OCDE
258. OECD (2001) Investing in Competencies for All
259. OECD/PUMA/1 (2001): Competitive Public Employer. Paris. PUMA/HRM(2001)6
260. OECD-PUMA/2 (2001): Developing public sector leadership for the 21th century
261. OECD-PUMA/3 (2001): Recent developments on human resources management in OECD member countries
262. OECD (2002): Challenges Faced and Initiatives Taken to Improve the Position of the Central Government Sector in the Battle for Good Employees in Denmark
263. OECD-PUMA/1 (2002): HRM in the public sector: A neglected subject
264. OECD-PUMA/2 (2002): Assessing Performance-oriented HRM Activities in Selected OECD Countries
265. OECD-PUMA/3 (2002): Country Case Studies to the Report on the Competitive Public Employer Project (Austria, Canada, Denmark, Germany,)
266. OECD-PUMA/4 (2002): Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update. Paris: 03-Oct-2002 PUMA/HRM(2002)7
267. OECD/PUMA (2003): Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment. Paris: 28-Oct-2003; GOV/PUMA(2003)18
268. OECD/1 (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. Paris

269. OECD/2 (2004): Individual Country Reports on Performance-Related Pay. GOV/PG/HRM (2004)2
270. OECD/1 (2005): Modernising Government: The Way Forward. Paris. OECD Publications
271. OECD/2 (2005): Performance-related Pay Policies for Government Employees. Paris. OECD Publishing
272. OECD-GOV/PGC(2007)16/ANN. Van Dooren, Wouter – Lonti, Zsuzsanna – Sterck, Miekatrien – Bouckaert, Geert: Institutional Drivers of Efficiency in the Public Sector.

Fontosabb, felhasznált internetcímek (letöltések ideje: folyamatos):

<http://www.1000ev.hu/index>

<http://www.arena.uio.no/publications/working-papers>

<http://ebsco.epnet.com>

<http://www.iue.it>

<http://www.ena.fr>

<http://www.bakoev.bund.de>

<http://www.ipa.ie>

[www.gouv.fr](http://www.gouv.fr)

<http://www.inap.map.es>

<http://www.csps-efpc.gc.ca/index-eng.asp>

<http://www.civilservice.gov.uk/my-civil-service/index.aspx>

<http://uk.fm.dk/Publications/2004/Civil%20Service>

[http://ec.europa.eu/youreurope/nav/fi/citizens/working/public-employment/nl/index\\_en.html#](http://ec.europa.eu/youreurope/nav/fi/citizens/working/public-employment/nl/index_en.html#)

<http://countrystudies.us/finland/118.htm>

<http://www.civilservice.gov.uk/jobs/faststream/index.aspx>

<http://www.regjeringen.no/en/dep/fad/Documents/Acts-and-regulations/Rules/2006/Basic-agreement-for-the-civil-service.html?id=449042>

[http://www.oeffentlicherdienst.at/oedaktiv/berichte/beamte/beamte\\_mandarine.php?subnav=berichte-beamte](http://www.oeffentlicherdienst.at/oedaktiv/berichte/beamte/beamte_mandarine.php?subnav=berichte-beamte)

<http://query.nytimes.com/mem/archive-free>

[www.ina.pt](http://www.ina.pt)

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions/htm>

<http://www.preparer-concours.eu/>

[http://europa.eu/epso/index\\_en.htm](http://europa.eu/epso/index_en.htm)

[www.olis.org](http://www.olis.org)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS...>

<http://www.lexpansion.com/economie/actualite-economique>

[www.kozszolga.hu](http://www.kozszolga.hu)

[www.koziglap.hu](http://www.koziglap.hu)

[www.mfor.hu](http://www.mfor.hu)

[www.belgium.be](http://www.belgium.be)

<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008>

[www.magyarhirlap.hu](http://www.magyarhirlap.hu)

#### Fontosabb rövidítések jegyzéke:

AB – Alkotmánybíróság

EIPA – European Institute of Public Administration (Európai Közigazgatási Intézet)

EK – Európai Közösségek

EKSz – Európai Közösséget Alapító Szerződés (Római Szerződés)

EU – Európai Unió

EUPAN – European Public Administration Network

HR – human resources (emberi erőforrások)

HRM – human resources management (emberi erőforrás menedzsment)

Kjt – a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény

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

Mt. – Munka Törvénykönyve

NPM – New Public Management (új közmenedzsment)

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági és Együttműködési Fejlesztési Szervezet)

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management

## SUMMARY

The dissertation examines personnel policy, ‘human resource strategy’ in Hungarian civil service. Personnel policy includes i) long-term principles and objectives with respect to civil service, ii) legal regulation and iii) the systems, tools and methods of personnel policy, human resource strategy and management (HR). The dissertation surveys whether these elements exist within the Hungarian civil service system, which is more or less a career-like system on its characteristics, whether they have a long-term effect and if they function well. The dissertation examines the internal processes of personnel policy of public administration in Hungary, as well as the external impacts having an effect on it, looking for an answer to the question if there exists a uniform personnel policy in Hungarian public administration pointing towards the same direction.

In the dissertation, the research material has been systematised as follows: The first chapter outlines the conceptual framework and elements of content of the theme of the research, i. e. personnel policy. Furthermore, career and position based models and their main European patterns are introduced, touching upon ideological streamlines that have an effect on civil service systems, such as the New Public Management or the Neo-Weberian state.

The next chapter presents the public service traditions by sketching the historical line of the development of the Hungarian public service personnel policy and legal regulations, revealing the interconnection between the frameworks set out by the emerging personnel policy and the gradually evolving legal regulations beginning with the Great Compromise of 1867 until the adoption of Act XXIII of 1992 on the legal status of civil servants. The examination is divided into two parts: the first focuses on the period stretching from the Great Compromise until World War II tracing the emergence of a public service system within a career system; and the second part examines the period beginning with the spoil-system coming to prevail following World War II until the change of the political system and the establishment of a uniform civil service pragmatics.

The developments of personnel policy ensuing the Fall of Communism along with the causes are studied against the backdrop of international influences, laying an emphasis on convergence and the following of patterns on European and global level, with special

attention to the convergence of civil service reforms and the modernisation attempts. Thus, the impact of external influences upon our civil service system, the obligations and musts resulting from Europeanisation, the effects of convergence on European and global level, the interconnections of the European Administrative Space, as well as the questions of centralisation and decentralisation of the spheres of competence of personnel policy are also dealt with in addition to the analysis of internal processes.

The current regulation of the status of civil servants, the particular legal institutions, the interconnections, sub-areas, methods and tools of human resource management in public administration are analysed in the international context. Of course, the analysis cannot be comprehensive in terms of the legal status due to the limitations of the length of the dissertation, nor can it include each and every element of the civil service status HRM in public administration. While the analysis underlines particular elements of the legal status, others are not analysed at all, or they touched upon briefly only. The dissertation lays an emphasis on and includes a thorough analysis of those elements of the civil service which, in the course of the past years, have undergone substantial changes in Hungarian legislation, or which have so far been unregulated and thus they have been incorporated into the system via new provisions within the objectives of a rather changeable ‘personnel policy’. In the case of elements previously unknown in Hungary, a special emphasis is laid on the presentation of international examples and experience. The dissertation verifies the appropriateness of the references made to international practices and best practices in the course of modernisation processes. Therefore, when dealing with particular questions, comparisons are made with the regulations and practices of other countries. It is not aimed to provide a comprehensive — either general or detailed — presentation of the public service establishments of particular countries. In the case of an element of any particular legal status, references to individual examples as well as the particular choices of the respective examples are made with the purpose to highlight the existence of various alternatives from the international practice, and at the same time calling attention to the fact that a commitment to a single direction in the shaping of the Hungarian civile service system certainly cannot be a good practice. This direction may not even be appropriate and adequate, as the path we try to follow or force on our own establishment in this way may not even be the one promising the greatest success.

The next part focuses on the question of competitiveness on the labour market of employment in the civil service, as well as on the changes in the character of

employment in the civil service, whose current relevance can be tackled also in the question of choice of value between career and position based systems. The impacts of the world economic and financial crises and other challenges in connection with the civil service employment are also touched upon.

The final part contains a summary of the results gained in the course of the research, formulates answers to the questions posed by the research and draws conclusions with the hope that the results of the research can contribute to the improvement of the conditions in the legal status and employment of personnel in the Hungarian public administration. Since closing the doctoral dissertation in April 2010, a new law on the status of government officials, the personnel of the state administration entered into force. The dissertation has been complemented with the description of main elements of this new legislation.

In the rethinking of Hungarian public service, recently there have been several abrupt, occasionally tightly followed and mutually contradicting changes of direction. In my opinion, a part of the measures introduced by the legal regulations did not take into consideration the potential tumble blocks and negative effects. Today, we still cannot see which direction Hungarian civil servants are heading towards with their fading prestige and operational efficiency, and which concept would be realised on the long run. Probably, the global economic and financial crisis which has been affecting us since the second half of 2008, as well as any new accents in the roles of the state, may play a vital role in the process. Looking for an answer to the main question posed by the dissertation, i. e. if there exists a uniform human resource strategy in Hungarian public administration, and summarising the aforementioned, I can state that there still does not exist a personnel policy and human strategy pointing towards the same direction. The main pre-conditions for the setting of a new direction for the human resource strategy of Hungarian public administration is the abolishing of insecurity and a confident choice of values. The choice of values should give an answer to the question whether our civil service system should be moving on towards a position based or a career-like system. In the course of the choice of values within the personnel policy we have to consider above all the solution that is appropriate for an optimal level execution of our public administration tasks with regard to our historical traditions, our establishment of public law, our social, economic and cultural environment adjusted to the modern requirements of the 21st century. Thus Zoltán Magyary's words continue to be valid as for this we need "programme-making, long-term planning and strategy". (Magyary, 1944)