

TÉMAVEZETŐ:
DR KISS LÁSZLÓ EGYETEMI TANÁR

DR HAZAFI ZOLTÁN:

KÖZSZOLGÁLATI JOGUNK A VÁLTOZÓ
NEMZETKÖZI ÉS HAZAI TÉRBEN
(DE LEGE LATA, DE LEGE FERENDA)
(PHD ÉRTEKEZÉS)

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	4
I. Változó nemzetközi tér	7
1. A köz-és a magánszféra, illetve a politika és a közigazgatás elkülönülése	7
2. A közszolgálat fogalma	8
3. A karrier-és az állástípusú szabályozási rendszerek kölcsönhatása	9
4. A közszolgálat jogi szabályozásának jellemzői	15
5. Az általános és a speciális szabályozás legitimációja	17
6. A közszolgálattal kapcsolatos felfogás ártértékelődésének hatása a jogi szabályozásra	21
6.1. Az NPM filozófiájával áthatott reformok	22
6.1.1. Svédország	22
6.1.2. Nagy-Britannia	28
6.2. Hagyományos közszolgálati reformok	37
6.2.1. Franciaország: kísérletek a szintézisre	38
6.2.2. A közszolgálati jogviszony magánjogiasítása	44
6.2.3. A jogi szabályozás rugalmasságának növelése	47
6.2.4. Egyes munkáltatói jogkörök decentralizációja	59
6.2.5. Munkavállalók alkalmazása a közigazgatásban	61
6.3. A közszolgálat és az európai integráció	63
6.4. Az általános és a speciális szabályozás közötti konvergencia és annak korlátai	70
7. A közszolgálat struktúrája és a személyiség közötti kapcsolat	85
8. Összegzés	88
II. Változó hazai tér	98
1. Néhány gondolat a megközelítésről	98
2. A magyar közszolgálat kialakulása	100
2.1. Jozefinista koncepció az ideális hivatalnokról	100
2.2. Speciális szabályozás kiépülése	107

2.3.	Az első koncepció-változás, a speciális szabályozás és a karrier-rendszer felszámolása	118
2.4.	A második koncepció-változás, a közszolgálati jog újjászületése	122
2.4.1.	A közszolgálat lehatárolása	125
2.4.2.	Közjog vagy magánjog	128
3.	A jogi szabályozás fejlődése a karrier-és az állástípusú rendszer jellemzőinek egymáshoz való viszonylatában	129
3.1.	Közszolgálati jogviszony tartalmának meghatározása	130
3.1.1.	A jogviszony dinamikája	131
3.1.2.	A jogviszony statikája	147
3.2.	A munkáltatói jogok gyakorlásának meghatározása	159
3.3.	Az adminisztratív, kisegítő feladatok ellátása	161
3.4.	A horizontális koordináció	162
3.4.1.	Rendszerirányító centrum hiánya	162
3.4.2.	Az egységes közigazgatási személyzetpolitika hiánya	166
3.4.3.	Egységes szabályozás hiánya	168
3.5.	Kísérlet az egységes kormányzati személyügy megteremtésére	175
3.6.	A centralizáció, mint a magánjogiasítás korlátja	183
3.7.	A politika és bürokrácia közötti kiegyezés, mint a stabilitás és a kiszámíthatóság alapja	188
4.	A személyi állomány mennyiségi és minőségi mutatói	195
4.1.	Mennyiségi mutatók	196
4.2.	Minőségi mutatók	205
4.2.1.	Iskolai végzettség	205
4.2.2.	Idegennyelv-ismeret	210
5.	A harmadik koncepció-változás előestéje	215
	Összegzés	225
	Mellékletek	235
	Irodalom jegyzék	253

Bevezetés

A hivatásos magyar közszolgalat több mint kétszáz éves múltra tekinthet vissza, ugyanakkor jelenkori közszolgalati jogunknak még két évtizedes története sincs.¹ Ennek ellenére a *változás a jogi szabályozás egyik lényeges jellemzőjévé vált*. A Ktv. előkészítések meg határozott közszolgalati értékek – amelyek a karrier-rendszer alapelveit tükrözték – csak részben öltöttek testet a törvényi szabályokban, s ezek is viszonylag gyorsan erodálódnak indultak. A *kiválasztott értékek következetes képviselésének hiánya következtelené tette a jogalkotást* – a köztisztviselői törvényt (Ktv.) elfogadása óta hetvennégszer módosították –, amelynek eredményeként nemcsak rendkívüli mértékben megsaporodtak a törvényt módosítások, hanem az egymással ellentétes szabályozási irányok *gyengítették a törvény belső koherenciáját*.²

Közszolgalati jogunk tehát egyfelől a folyamatos változás állapotában van, másfelől – ahogy erre később részletesen ki fogok térni – koncepcionális átalakulás előtt áll. Ahhoz, hogy az utóbbi bekövetkezésének realitását meg tudjuk ítélni, szükség van az elmúlt csaknem két évtized szabályozásának átfogó elemzésére, a lényeges módosulások mögött meghúzódó szándékok, érdekkonfliktusok feltárására, a politikai, gazdasági környezet releváns összefüggéseinek figyelembe vételére. Ezt az elemzést azonban nem elegendő csupán a közelmúlt tapasztalatai alapján elvégezni, hanem a jelentősebb összefüggések szintjén a közszolgalat különböző történeti korszakaira is ki kell terjeszteni.

Témaválasztásomat az is indokolta, hogy jelenkori közszolgalati jogunk fejlődésének átfogó elemzésére ez idáig még nem került sor, különösen abból a szempontból, hogy a szabályozás fejlődését miként befolyásolták a hazai és a nemzetközi környezet változásai.³ Az elemzést alapvetően a karrier- és az állástípusú rendszer összefüggésében végeztem el, s a következő kérdésekre kerestem a választ:

- A magyar közszolgalatra jellemző karrier-rendszer nyitottabbá válása, illetve a közjogias szabályozás magánjogiasodása a jelenkori közszolgalat sajátjának tekinthető-e, vagy már

¹ Közszolgalati jogunk alatt kizárólag a köztisztviselőkre vonatkozó jogi szabályozást értem, s a többi közszolgalati jogállásra vonatkozó szabályozásokra csak annyiban térek ki, amennyiben arra a témám tárgyalása szempontjából feltétlenül szükség van.

² Megjegyzem, hogy a szabályozási instabilitás más közszolgalati jogállási törvényekre is jellemző, így pl. a Kjt. a Ktv.-hez hasonló számú módosításon ment keresztül.

³ Értekezésem témája a közigazgatás személyi állományára fókuszál, ugyanakkor világosan látni kell azt is, hogy a személyi állomány kérdései szorosan összefüggnek a közigazgatás, az állam, a politikai rendszer, valamint a társadalmi és gazdasági környezet alapvető viszonyaival, azok változásaival. Így pl. az állami szerepvállalás újragondolása alapvetően befolyásolhatja a személyi állományról való gondolkodást. Ezek kibontása, az összefüggések feltárása azonban önálló vizsgálódási irányt jelenthet.

a jóval korábbi időszakokban (pl. 1945 előtt) is felfedezhetőek a nyitottabb szabályozásra utaló jegyek?

- A kétféle rendszer-koncepció dichotómiáját kifejező rendszer-jellemzők ciklikus felerősödése, illetve gyengülése minősíthető-e olyan folyamatnak, amelynek célja az egyik, vagy másik „túlsúlyossá vált” rendszer-típus korrigálása az ellentétes irányba?
- A szabályozás magánjogiasodásának *Berényi* által meghatározott korlátai közül a centralizáció iránti igény hogyan befolyásolta a közszolgálati jogviszony és a munkáltatói jogok gyakorlásának szabályozását, a munkaügyi adminisztratív feladatok ellátásának megszervezését, valamint a közszolgálat rendszer-irányítását, a központi koordinációs szint kialakítását?⁴ Hogyan befolyásolta a szabályozást a pártpolitika-semlegesség iránti igény?
- Az 1989-es rendszerváltozás után hogyan alakultak a személyi állomány mennyiségi és minőségi jellemzői, s a változások összefüggésbe hozhatóak-e a rendszer sajátos fejlődésével?
- A koncepció-változás küszöbéhez érkezett rendszer továbbfejlesztésének mi lehet az egyik lehetséges alternatívája?

Az értekezés két részből áll. Az *elsőben* kiemeltem az Európai Unió tagállamainak szabályozását általánosan jellemző tendenciákat. Nemzetközi dimenzióban elhelyezve röviden áttekin tettem a szolgálat teljesítésének azokat a sajátos körülményeit – a köz- és magánszféra, valamint a politika és a közigazgatás elkülönülése –, amelyek általában legitimálják a közszolgálat elválasztását az általános munkavégzéstől, s megvizsgáltam, hogy az ezekkel kapcsolatos felfogás átértékelődése milyen hatást gyakorol a jogi szabályozásra, illetve milyen további megválaszolandó kérdéseket vet fel. Az Európai Unió tagállamaiban megvalósított közszolgálati reformokat két részre bontva vizsgáltam meg. Egyrészt – *Svédország* és *Nagy-Britannia* példáján keresztül – összefoglaltam a *New Public Management* filozófiájával áthatott reformok lényeges jellemzőit, másrészt – *Franciaországra* fókuszálva – bemutattam a „hagyományos” reformok jellemző irányait, a régi és az új közszolgálati értékek szintézisének kísérleteit. Megvizsgáltam az európai integrációnak a közszolgálatra, azon belül a szabad munkavállalás elvére gyakorolt hatását az Európai Bíróság joggyakorlata alapján. S mindezek kvintesszenciájaként – a változó nemzetközi tér dimenziójában – értelmeztem a közszolgálati szabályozás magánjogiasodásának korlátait.

⁴ BERÉNYI S.: A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat (a reform és a jogi szabályozás időszerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben) ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék 1992. 46. old. és 50. old.

A *második részben* a magyar közszolgálati szabályozást vizsgáltam az általános és a speciális szabályozás egymáshoz való viszonya szempontjából. Történeti leírás helyett azonban alapvetően a korszakváltozásokra helyeztem a hangsúlyt, azokra az időszakokra, amikor nem csak egyszerűen megváltozott a jogszabályi környezet, hanem a szabályozás iránya, vagyis a szabályozási koncepció is módosult. Ezek közül részletesen feltártam a jelenkori – az 1989-es rendszerváltozás utáni – közszolgálat kialakulásának és fejlődésének jogi, történeti, részben szociológiai hátterét, s ezek segítségével választ kerestem arra, hogy a közjogias szabályozás felbomlása, más oldalról közelítve a magánjogias szabályok térnyerése milyen sajátos, a hazai környezet változásai által determinált okokra vezethető vissza. Ehhez nemcsak a közszolgálati jogviszonyt elemeztem a dinamikus és a statikus elemek szemszögéből, hanem a közszolgálati rendszer valamennyi meghatározó tényezőjét. A munkáltatói jogok gyakorlását, az adminisztratív, támogató feladatok ellátásának megszervezését, a horizontális koordinációt, valamint az egységes kormányzati személyügy megteremtését. Az elemzés során különösen arra kerestem a választ, hogy ezekre vonatkozóan melyik szabályozási forma érvényesült, a centralizáló közjogias, vagy a decentralizációra épülő magánjogias szabályozás. A centralizáció mellett a pártpolitika-semlegesség iránti igény is korlátozza a magánjogiasodást, ezért vizsgálódásomat a közigazgatás és politika szétválasztásának alakulására is kiterjesztettem.

A jogi szabályozás, illetve a közszolgálat megszervezésének vizsgálata nem válhat öncélúvá, teljessé azzal tehető, ha a vizsgálatból nem maradnak ki a személyi állomány legjelentősebb mennyiségi és minőségi adatai, amelyek elemzésével a jogi szabályozásra, valamint a rendszerirányítás módjára is kiterjedő lényeges összefüggések mutathatóak ki.

Végezetül eljutottam értekezésem leglényegesebb kérdéséhez: *mondhatjuk-e azt, hogy a nemzetközi és a hazai tér változásai által determináltak egy újabb – véleményem szerint harmadik – koncepció-változáshoz érkezett el a magyar közszolgálat szabályozása, amelynek lényege, hogy a speciális közjogi szabályozásra épülő karrier-rendszer részben, vagy egészben átadja helyét az általános magánjogias szabályozáson alapuló munkaköri szisztémának.* Kísérletet tettem a válasz megadására is, és felvázoltam a továbblépés egyik lehetséges irányát. Ez nem a szabályozási modellek szembe állítását, hanem integrálását kell, hogy kifejezze.

„A közigazgatás élet és az élet szakadatlan cselekvést kíván. Cselekvést akkor is, ha a cselekvésben a tudomány nem ad útbaigazítást. Az átmeneti korok tragikumája az, hogy a tudomány régi igazságait már nem tudják használni, az újak pedig még nem állnak rendelkezésre. Az átmenet éppen ezt a tudomány irányítása nélküli bolyongás korszakát jelenti....És célunk az, hogy elősegítsük e fontos területen a tudomány új orientációját: a keresés helyett a haladás útjának megnyitását.”⁵

I.

Változó nemzetközi tér

1. A köz- és a magánszféra, illetve a politika és a közigazgatás elkülönülése

Évtizedeken keresztül megdönthetetlennek tűnt az a nézet, hogy a köztisztviselők az állami hatalom szolgálatában állnak, előkészítik, megalapozzák, végrehajtják a Kormány politikáját, ezért helyzetük sajátos, különbözik a munkavállalóéktól. Egy demokráciában *csak akkor beszélhetünk modern és alkotmányos közszolgálatról, ha a szabályozás szempontjából elkülönül egymástól a köz- és a magánszféra, illetve a politika és a közigazgatás*, a testületi döntések helyett alapvetően a magasan képzett és hozzáértő köztisztviselők egyéni felelőssége érvényesül, a köztisztviselő foglalkoztatási biztonságát fokozott munkajogi védelem, érdemen alapuló kinevezés, illetve kiszámítható előmenetel és díjazás biztosítja.⁶ A közszféra és a magánszféra elkülönítése ugyanolyan régi hagyományra vezethető vissza, mint az állam és a társadalom megkülönböztetése. *A politika és a közigazgatás* elkülönítése azon a feltevésen alapul, hogy bár erősen egymásra utaltak, mégis *legitimitásuk forrása szempontjából különböznek*. A politikai hatalom a szabad választásokon kinyilvánított választói akaraton, bizalmon alapszik, ezért gondolkodását a hatalomra kerülés, illetve a szavazat maximalizálás vezérli. A közigazgatás legitimitása ezzel szemben a szakmai alapú érdemre és hozzáértésre épül, biztosítja az állam stabilitását, folyamatos működését. Az állam nem csupán jogszabályokat alkot, hanem felel a közigazgatás irányításáért, működtetéséért, amelyhez hozzátartozik a személyi álló-

⁵ MAGYARY Z., A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból Statisztikai Közlemények Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala 1936. 4. oldal

⁶ Az uniós tagságra jelölt országok közszolgálati vezetői számára Bécsben 1998. november 11-12-én rendezett találkozóra a rendezők külön vitaanyagot készítettek, amelyben az akkori EU-tagállamok közszolgálati rendszereire jellemző, közös vonásokat igyekeztek összefoglalni, nem titkoltan azzal a szándékkal, hogy ezzel is orientálják a tagjelölteket saját szabályozásuk kialakításában.

mány professzionalizmusa, hatékonysága és pártatlansága. Ehhez az *államnak olyan alkalmas jogi struktúrát kell kialakítania, amelyre támaszkodva képes megfelelő stabilitást, folytonosságot és minőséget biztosítani a közigazgatás egészében.*

2. A közszolgálat fogalma

A nemzetközi szakirodalom egyöntetű abban, hogy rendkívül *nehéz* – csaknem lehetetlen – *egységes közszolgálat-köztisztviselő fogalmat megadni.* Ennek legfőbb oka, hogy *kevés ország alkalmazza ugyanazt a definíciót a közszolgálatra.* Az OECD országok többségében a közszolgálat fogalmát szűkebb értelemben a központi közigazgatás végrehajtói és jogalkotói feladatot ellátó személyi állományára, illetve az államfő, a parlament hivatalában, valamint a minisztériumokban, egyéb központi közigazgatási szerveknél – ide értve az autonóm kormányzati ügynökségeket is – foglalkoztatott személyekre alkalmazzák (*fonction publique*).⁷ Mindegyik ország más és más alkalmazotti kört sorol a közszolgálathoz – sok esetben minden különösebb elvi megfontolás nélkül, a pillanatnyi érdekviszonyoknak megfelelően – s ez is gyakran változik.⁸ Van, ahol a közszolgálat részét képezik a tanárok, van, ahol nem. Az egyik országban beleértik a közszolgálatba a hadsereget, a másokban nem. Hasonló különbözőség jellemzi az állami vállalatok alkalmazottainak jogállását.⁹ Több országban (Írország, Szlovákia, Nagy-Britannia) különbséget tesznek a köztisztviselők (*fonctionnaires*) és a közszolgálati alkalmazottak (*agents des services publics*) között, azzal, hogy az előbbi alatt kizárólag az állami alkalmazottakat értik.¹⁰ A fogalom tisztázatlansága néha a nemzeti jogalkalmazást is elbizonytalanítja, ilyenkor a bírói ítékezés siet a jogalkalmazás segítségére.¹¹

⁷ Moderniser l'Etat: La route à suivre-ISBN 92-64-01051-3, OCDE 2005. 181. oldal.

⁸ Nem kell messze mennünk a példáért, elég, ha csak felidézzük a magyar köztisztviselői törvény személyi hatályának legutóbbi, jelentősebb változását. 2001-ben a Munka Törvénykönyve hatálya alá kerültek a közigazgatás ügykezelői, míg néhány évvel később a jogalkotó visszahelyezte őket a köztisztviselői törvény hatálya alá. Jelenleg ismét napirenden szerepel jogállásuk módosítása.

⁹ Franciaországban az általános közszolgálati törvény elfogadásával (statut général) 1984-ben a közszolgálat létszáma 4,5 millióra növekedett 2 millióról, anélkül, hogy jelentősebb létszám-bővítésre került volna sor. In. LŐRINCZ L., A közigazgatás alapintézményei, HVG-ORAC 2005. 264. old.

¹⁰ Moderniser l'Etat: La route à suivre 182. oldal.

¹¹ Így pl. Franciaországban 1954-ben az Államtanács elvi élel mondta ki, hogy a közszolgálat sajátos tartalmát a közszolgáltatás ellátásában való részvétel adja. Ennek megfelelően köztisztviselő az, aki közreműködik a közszolgáltatás biztosításában. (CE Sect. 4. juin 1954, Rec. p. 342 (2 arrêts), concl. Chardeau; AJDA, 1954, 2 bis, p. 6, chron. Gazier et Lone) Később ez a közfeladatok végrehajtásában való közvetlen részvétellel "finomodott". Az Államtanács több eseti döntésében rámutatott arra, hogy mindenki köztisztviselőnek minősül, aki a szerv alaptevékenységével összefüggő feladatokról lát el, függetlenül a hierarchiában elfoglalt helyétől, kinevezésének (szereződésének) időtartamától, díjazásának módjától. Így kizárólag a kisegítő feladatot ellátók kerülnek e körön kívülre. (Pl. karbantartás, étkeztetés.) E funkciókat azonban egyre gyakrabban magánvállalkozások látják el. (In. Jean-Michel de Forges: Droit de la fonction publique Presses Universitaires de France, 1986. 80 old.)

Az egységes fogalom hiánya megnehezíti az összehasonlító elemzéseket is, s lerontja azok hasznosíthatóságát. Különösen igaz ez a több országot érintő létszám-elemzésekre, amelyek többnyire a közszolgálat optimális létszámára vonatkozóan próbálnak meg következtetéseket levonni.¹²

Az említett nehézségek ellenére gyakran az *ún. funkcionális fogalmat* alkalmazzák, amelyek értelmében mindenki, aki közfeladatot lát el közszolgálati alkalmazottnak¹³ minősül, függetlenül az őt alkalmazó szervezet jogállásától, személyes státuszától, kiválasztásától, díjazásától. Létezik egy *sűkebb meghatározás* is, amely tisztán jogi aspektusokból minősít: közszolgálati alkalmazott az, akit a jogállására vonatkozó jogszabályok ilyen minőséggel ruháznak fel.¹⁴ Statisztikai szempontból az *Eurostat* köztisztviselőnek tekinti mindazokat, akik közösségi szolgáltatást végeznek.

3. A karrier- és az állástípusú szabályozási rendszerek kölcsönhatása

A köztisztviselőkre vonatkozó szabályok alapvetően különböznek egymástól a *karrier*, illetve az *állás típusú* rendszerekben. A kétféle típust gyakran zárt és nyitott rendszerként is szokták definiálni, arra utalva, hogy a zárt szabályozási rendszer lényegét az általános munkajogi szabályoktól való eltérés, a közszolgálati szabályok önálló, státútumban történő foglalása, illetve az érdemeken alapuló, kiszámítható karrier adja.¹⁵

A karrierrendszer azt jelenti, hogy a köztisztviselő teljes szakmai életútját a közszolgálatban futja be. A rendszer szigorú, hierarchikus kategóriákra, besorolási osztályokra (testületekre) osztott, melyeken belül az előmenetel kötött szabályok szerint, fokozatosan történik.¹⁶

¹² Erre a legújabb példa az Államreform Operatív Program, amelyben a magyar közigazgatás létszámát hasonlítják össze nemzetközi adatokkal, de kiemelkedik ebben a témában Jacques Ziller publikációja is (Administration comparée. Monchrestien, Paris, 380-406. old.), amelyben összehasonlító adatokat közöl az EU tagállamok létszámviszonyairól. Ugyanakkor nemzetközi szinten több kísérlet történt a kormányzati funkciók csoportosítására, amelynek segítségével a létszámok, fejlődési tendenciák – jelentős fenntartásokkal ugyan – de többé-kevésbé összehasonlíthatók. Pl. a Kormány funkcióinak osztályozása (CO-FOG). Az ENSZ Kiadványa, Sales No. E69 XVII. 3.

¹³ A „közszolgálati Alkalmazott” fogalmat akkor használjuk, ha a tágan értelmezett közszféra „munkavállalóit” kívánjuk jelölni, míg a közigazgatás „munkavállalóra” a köztisztviselő megjelölést alkalmazzuk.

¹⁴ Pl. az angol kifejezéssel élve „civil servant” az, akit a jogszabályok megkülönböztetnek a más közfeladatokat ellátóktól. In. Guy Braibant: Institutions administratives comparées – les structures – Fondation Nationale des sciences politiques 1986. 189. old.

¹⁵ LŐRINCZ L., i.m. 274-276. old.

¹⁶ A karrierrendszer legkifejezőbb formája a francia közszolgálat. Ennek lényege, hogy a közszolgálat három kategóriára osztható (A, B, C, kategóriák). Az "A" kategóriába tartoznak azok a köztisztviselők, akiknek feladata a koncepciók kidolgozása és az irányítás. A "B" kategória a végrehajtó tevékenységet gyakorló, a "C" kategória pedig a kiegészítő és ügyviteli feladatokat ellátó köztisztviselőket foglalja magában. Minden kategórián belül különböző szakmai testületek találhatók, amelyek az azonos "jellegű" munkakört betöltő köztisztviselőket gyűjtik

Az egyes kategóriák és testületek közötti mobilitás csak kivételes, mivel a köztisztviselő ki-nevezése általában véglegesen meghatározza szakmai pályautját a rendszerben. Előnyei kö-zött említik, hogy az alkalmazottak életre szóló lekötésével jelentősen növekszik a közigazga-tás minőségi színvonala. Hátrányaként róják fel azonban, hogy az állam a karrierrendszer mű-ködtetésével óriási terhet vállal magára, s a törvénnyel garantált stabilitás a túlzott biztonság-érzetet erősíti, ami rontja a közigazgatás hatékonyságát.¹⁷

Az állástípusú rendszer lényege, hogy a közigazgatási állásokat a betöltésükhöz szük-séges kompetenciák alapján kategorizálják, és a köztisztviselőt egy meghatározott munkakör-re alkalmazzák, a szolgálathoz kapcsolódó előmenetel, azaz karrier lehetősége nélkül. A munkaköri kompetenciák figyelembe vételével állapítják meg az egyes kategóriák, osztályok, munkakörök betöltéséhez szükséges képzési előírásokat, a bérezést és más munkavállalói jogokat és köteleességeket. Az állástípusú rendszerben a konkrét munkakör áll a középpont-ban, míg a karrierrendszerben a köztisztviselő személye és előrelépésének lehetősége. Ennek megfelelően egységes előírás hiányában a munkáltató szabadon dönt az alkalmazásról, illetve a jogviszony megszüntetéséről, a jogviszony tartalmát többnyire az egyéni, valamint kollektív megállapodások határozzák meg, s mivel nincs egységes bértábla, a díjazás mértéke a felek közötti alku eredményétől függ.¹⁸ Előnyének tekintik, hogy mivel nincs központi szabályozás és működtetés, nem kell létrehozni központi igazgatási szervet, amely költség megtakarítást eredményez. (Ezt azonban csak némi fenntartással tekinthetjük előnynek, mivel bizonyos ál-lástípusú rendszerű országokban is kialakult egy központi szervezet a rendszer minimálisan elvárható egységességének biztosítására, pl. ilyen Svédországban a kormányzati alkalmazot-tak Ügynöksége.) A létszámot rugalmasan lehet igazítani a gyorsan változó igényekhez, s hatékonyabban fejleszthetőek a munkaköri sajátosságokhoz igazodó egyéni kompetenciák. Hátránya, hogy növekszik a személyi állomány kiszolgáltatottsága, a visszaélések kockáza-ta.¹⁹ Gyengül a kollektív értékek összetartó ereje.

A karrierrendszerben az állás és a köztisztviselői karrier (besorolás szerinti előmene-tel) elkülönül egymástól, a köztisztviselő egyéni karrierje független a betöltött munkakörtől. Az állástípusú rendszerben ennek fordítottja történik, a személyes karrier és a munkakör fon-tossága egymást fedik, hiszen a köztisztviselőt személyes képességei alapján konkrét munka-

egybe. (Így pl. államtanácsai alkalmazottak, központi igazgatási attasék, stb.). A testületek osztályokra és fokoza-tokra tagozódnak. A köztisztviselő teljes szakmai életútját – főszabályként – egy testületen belül, a fokozatokon és osztályokon felfelé haladva tölti el.

¹⁷ LŐRINCZ L., i.m. 278. old.

¹⁸ A döntési szabadság azonban nem jelent korlátlan hatalmat, mint ahogy az általános munkajogi szabályok is tartalmaznak a bérrre, a felmentésre, stb. minimális garanciákat, amelyek a munkavállalók érdekeit védik.

¹⁹ LŐRINCZ L., i.m. 275-276. old.

körbe nevezik ki. A személyes karrier minden eleme (így a bérezés, jutalmazás, szabadság, stb.) a betöltött állásra meghatározott szabályoktól függ. Amennyiben a köztisztviselő valamely okból elveszti állását, közigazgatási karrierje is megszakad.

Tiszta formájában egyik típus sem tudott megerősödni. A két rendszer közötti különbségek azonban fokozatosan csökkennek. Ezt rendszer-kontinuitásnak is nevezik. Ennek lényege – más megfogalmazásban –, hogy a kétféle rendszertípus fejlődését inkább jellemzi az egymás felé közeledés, amelynek során kölcsönösen merítenek a másik előnyeiből, mint az elkülönülés és a széttartás. A két rendszer fejlődése közötti konvergenciát alapozza meg, hogy a jellemző típusjegyek mögött (árnyékában) másodlagosan a másik rendszer sajátosságai is fellelhetőek.²⁰ A karrierrendszerben is egyre gyakrabban fordulnak elő szerződéses, magánjogi szabályozási megoldások, míg az állástípusú rendszerek számos karrierelemet vesznek át, különösen a közigazgatás legfelsőbb szintjén.²¹

Az említett két klasszikus rendszertípus mellett – bizonyos kategorizálás szerint – létezik egy harmadik, ún. hivatali rendszer (*systeme de département*) is, amelyre a hibrid megoldás a jellemző. Egyfelől az ágazati minisztériumok jelentős önállósággal rendelkeznek az emberi erőforrás-politika meghatározásához, illetve megvalósításához, másfelől a köztisztviselők karrierjüket lényegében egyetlen minisztériumban járják végig.²²

Egyes vélemények szerint a közszolgálat szabályozásának módja tekintetében jól kivethető törésvonal rajzolódik ki Európa északi és déli államai között. *Angliát, Svédországot, Dániát, Hollandiát és Németországot* a monarchia hagyományai jellemzik, amelyek alapján a köztisztviselő közvetlenül a szuverén személyt szolgálja. Ez a közvetlen és személyes kapcsolat vezetett a megállapodásokra, illetve az egyeztetésekre, tárgyalásokra épülő igazgatási kultúrához, valamint az állástípusú rendszer kialakulásához, amelyhez különösebb garanciák nem kapcsolódnak, kivéve azokat, amelyeket az érdekvédelem eredményeként a köztisztviselők saját maguknak kiharcoltak. Ezzel szemben *Olaszország, Franciaország, Spanyolország, Portugália és Görögország* történelme a forradalmi változásokról szól, s ezért olyan elvek érvényesítésére törekednek, mint a semlegesség, pártatlanság, egyenlőség, hogy megvédjék a személyi állományt az önkényes politikai rendszerrel szemben. Ezeket az elveket azonban a karrierrendszer képes a leghatékonyabban érvényesíteni. Ez a fejtegetés külön kategóriaként kezeli a közép-kelet európai országokat, amelyekre egyfelől a másolás, másfelől a szabályo-

²⁰ Moderniser l'Etat: La route à suivre 190. oldal.

²¹ A karrier-rendszerben is találhatunk példát arra, hogy besorolás és a betöltött állás egymást fedő fogalmak (pl. államtanácsos). Az állástípusú rendszerben a kevésbé fontos állást betöltők a fontosabb állások felé törekednek, egy bizonyos karriert befutva ezzel, nyilván nem függetlenül az előzőleg betöltött munkaköröktől.

²² Moderniser l'Etat: La route à suivre 190. oldal.

zási koncepció fordulatszerű módosítása jellemző. A demokratikus átmenete időszakában a közszolgálat újra szervezéséhez az angolszász modellt követték, mert számukra ez tűnt a leg-tökéletesebb megoldásnak, később azonban az igazgatási képesség csökkenésével, illetve a korrupció növekedésével visszatértek a francia modell szerinti karrierrendszerhez, amely nemcsak életpályát, hanem kötelezettségeket is előírt.²³

Az EU tagállamok többsége *a kötött jogszabályi előírásokra épülő karrierrendszert követi enyhébb vagy szigorúbb formában. (1. számú melléklet)* Csaknem valamennyi tagállamban elkülöníthető a közsféra alkalmazottainak egy jól meghatározható csoportja, akik köztisztviselőként jogosultságot szereznek a kiszámítható, érdemeken alapuló karrierre, illetve az általános munkajogi szabályozáshoz képest fokozottabb foglalkoztatási védelemre. Végleges köztisztviselői kinevezésükhöz általában gyakornoki időt is el kell tölteniük, amely alatt azonban a speciális védelmet biztosító szabályok nem alkalmazhatóak (*Ausztria, Luxemburg, Dánia, Észtország, Németország, Lengyelország, Spanyolország, Írország*). Ilyen alkalmazotti csoportokat még azokban az államokban is találhatunk, amelyek inkább az állástípusú rendszerhez sorolhatóak (*Dánia, Hollandia, Svédország*). *Dániában* egyedül a bírák élvezik a magasabb szintű foglalkoztatási biztonságot, s *Hollandiában* is kizárólag az igazságszolgáltatásban dolgozók kapnak határozatlan idejű kinevezést. Ehhez hasonló a *svédországi* helyzet is, ahol szintén csak a bírák esetében érvényesül a fokozottabb védelem, amelynek értelmében csak bírósági döntés alapján mozdíthatóak el állásukból. Bár ebben az országban a köztisztviselők jogállását bizonyos tekintetben közjogi szabályok rendezik, de ezek a rendelkezések kizárólag a köztisztviselők és az állampolgárok közötti kapcsolatokat szabályozzák. A foglalkoztatási feltételekre vonatkozó rendelkezések azonban alig térnek el az általános munkajogi szabályoktól. A kiválasztásra, az elbocsátásra, valamint a fegyelmi felelősség megállapítására azonban továbbra is speciális előírások vonatkoznak.

Ha azonban közelebbről is megvizsgáljuk az önálló karrierrel rendelkező alkalmazotti kört, szembe tűnik, hogy nagyságuk országonként jelentősen eltér. A jellemzően karrierrendszerű államokban az életre szóló kinevezéssel rendelkező köztisztviselők képezik a közszektor alkalmazottainak többségét. Ugyanakkor néhány országban a köztisztviselői jogállással nem rendelkező alkalmazottak létszáma, jelentősége sem elhanyagolható. Külön ki kell emel-

²³ Les réformes de la fonction publique en Europe. Rapport: Commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Giovanni Crema
<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc03/FDoc9711.htm> Letöltés időpontja: 2007. július 1.

ni, hogy néhány új tagállamban a köztisztviselők számaránya igen alacsony, mint pl. *Lengyelországban, Bulgáriában és Lettországbán.*²⁴

²⁴ La flexibilisation du statut des fonctionnaires: De l'emploi à vie à d'autres relations de travail plus flexibles? Az EU tagállamai közigazgatási főigazgatói számára készített tanulmány 2005. Luxemburg

**Életre szóló köztisztviselői kinevezéssel rendelkezők aránya az
EU tagállamokban²⁵**

EU tagállam	Életre szóló köztisztviselői kinevezéssel rendelkezők aránya
Ausztria	68,93 % (2002)
Belgium	75 %
Ciprus	32 % (2003)
Dánia	Nincs jog az életre szóló foglalkoztatásra ²⁶
Észtország	Nincs adat
Európai Bizottság	78 % (2005)
Finnország	Nincs jog az életre szóló foglalkoztatásra
Franciaország	87,23 % ²⁷ ; 81,50 % ²⁸ (2002)
Németország	43 %
Görögország	93,4 %
Lettország	Kb. 58 %
Luxemburg	78,5 %
Málta	93 % ²⁹
Lengyelország	2,1 %
Portugália	81,7 % (1999)
Szlovákia	Nincs adat
Szlovénia	Nincs jog az életre szóló foglalkoztatásra
Spanyolország	73,63 % (2004) ³⁰
Svédország	Néhány százalék
Hollandia	Nincs jog az életre szóló foglalkoztatásra
Nagy-Britannia	Nincs jog az életre szóló foglalkoztatásra
Írország	12,5 %
Bulgária	35 %

²⁵ La flexibilisation du statut des fonctionnaires 18. old.

²⁶ Kivéve a bírókat

²⁷ Nem tartalmazza a helyi önkormányzatok és a kórházak alkalmazottait

²⁸ Nem tartalmazza az oktatási intézmények alkalmazottait

²⁹ Kifejezett jogszabályi előírás ugyan nem rendelkezik a foglalkoztatási biztonságról, de a köztisztviselők joggal bízhatnak abban, hogy nem bocsátják el őket, ha megfelelően végzik munkájukat.

³⁰ A munkaszerződéssel alkalmazottak is magas szintű foglalkoztatási biztonsággal rendelkeznek.

4. A közszolgálat jogi szabályozásának jellemzői

Az uniós tagállamok többségében az *alkalmas jogi struktúrát a speciális köztisztviselői jogállással* biztosítják. Csaknem valamennyi EU tagállamban *külön törvény rendelkezik a közszolgálatról*, amely jellemzően kógens szabályokat tartalmaz, szemben a munkajogviszonnyal, amelynek tartalma – törvényi keretek között – a kollektív és egyéni megállapodásoktól függően változhat.³¹ A kétféle jogviszony közötti különbség abban is kifejeződik, hogy sok országban az *Alkotmány rendelkezik a közszolgálati jogviszony alapvető kérdéseiről*, mint például a kinevezés feltételeiről, vagy az összeférhetetlenségről. Így pl. a *spanyol* alkotmány egyértelműen előírja a törvényalkotó számára, hogy szabályozza a köztisztviselői jogállást, amelynek keretében határozza meg a közszolgálatba való bekerülés érdemeken, illetve szakmai hozzáértésen alapuló feltételeit, a köztisztviselői összeférhetetlenség szabályait a szakszervezeti jogok gyakorlásának feltételrendszerét, továbbá alakítsa ki az érdekkonfliktusok kezelésének rendjét. Még *Svédországban* is, ahol a közszolgálat szabályozása gyakorlatilag megegyezik az általános munkajogi szabályokkal, az Alkotmány rendelkezik arról, hogy kizárólag objektív tényezők, mint pl. az érdem, illetve a szakmai hozzáértés alapozhatják meg egy állás elnyerését a közigazgatásban. Az Alkotmány azt is előírja, hogy a köztisztviselők jogállására vonatkozó szabályokat külön törvényben kell meghatározni. A tagállamok többségében – az Alkotmány kifejezett rendelkezése hiányában is – az általános munkajogi szabályokhoz képest speciális törvények szabályozzák a köztisztviselők jogállását. Ez alól egyedül *Nagy-Britannia képez kivételt*, ahol nem létezik elkülönült, önálló szabályozás a közszolgálatra.

A speciális szabályozás indokoltsága mellett érvel *Christoph Demmke is*.³² A különös szabályozásra egyrészt azért van szükség, mert a közszektor és a köztisztviselők alapvetően különböznek a magánszektortól, illetve az ott dolgozóktól, ezért nem kezelhetőek azonosan. A köztisztviselők közpénzeket használnak fel kormányzati projektek megvalósítására, közvetlenül beavatkozhatnak alapvető állampolgári jogok gyakorlásába (pl. rendőrség), illetményüket közpénzekből finanszírozzák, adókat szednek be, közhatalmi jogosítványt gyakorolnak, a közérdekhez szorosan kötődő feladatokat látnak el, s ezek a körülmények sajátos jogállást tesznek szükségessé. Másrészt, a köztisztviselők speciális feladatai speciális munkakörülmé-

³¹ Találhatunk azonban ezzel ellentétes példát is. Svédországban, ahol a közszolgálat szabályozása csaknem teljes egészében egybe mosódik az általános munkajogi szabályozással, kollektív megállapodások „hierarchikus” egymásra épülő rendszere rendezi a közszolgálat viszonyait.

³² CHRISTOPH DEMMKE: Who is a civil servant and who is not – and why? EU tagállamok közigazgatási főigazgatói részére készített tanulmány 2004, Maastricht

nyeket kívánnak meg, ezért indokolt, hogy munkaviszonyuk külön törvényben kerüljön szabályozásra. Harmadrészt, a közfeladatok jellegüket tekintve alapvetően különböznek a magánszektorban ellátandó feladatoktól, magas fokú elkötelezettséget, részrehajlás-mentességet és semlegességet követelnek meg. Negyedrészt az életre szóló, stabil foglalkoztatással, kiszámítható előmenetellel, mérsékelt, de automatikus illetményemelkedéssel, kedvezőbb nyugdíjfeltételekkel lehet *minimálisra csökkenteni* a politikai befolyást, a korrupciót, a magán- és a közérdek közötti konfliktust.

Az életre szóló foglalkoztatás mellett szóló legfontosabb érv még ma is az, hogy ezzel lehet védelmet nyújtani a köztisztviselőknek a politikai hatalom önkényével szemben, s ez biztosítja számukra a lehetőséget arra, hogy feladatukat semlegesen és lojálisan lássák el. Csak az a köztisztviselő képes stabilan és folyamatosan jó színvonalon ellátni feladatkörét, akit nem fenyeget az elbocsátás. Ez az oka annak, hogy bizonyos országokban, mint pl. *Németországban* közhatalom gyakorlásával járó feladatot kizárólag köztisztviselők láthatnak el. Németországon kívül a *belga, a ciprusi, a görög, a spanyol és a holland alkotmány is* tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint a közigazgatásban elsősorban köztisztviselőket kell alkalmazni. Hasonló törvényi rendelkezés létezik *Franciaországban* is, amely alól kizárólag törvény tehet kivételt. Az *Európai Bizottság* személyi állományának jogállására vonatkozó szabályozás értelmében továbbra is köztisztviselők képezik a Bizottság által foglalkoztatott munkavállalók többségét. Fontos azonban megjegyezni, hogy a tagállamok egyre elnézőbbek saját magukkal szemben, s nem tartják be szigorúan a „*közhatalmat csak köztisztviselő gyakorolhat*” elvet. Így pl. *Németországban* az alkotmány előírásai ellenére nem köztisztviselők is ellátnak az állami szuverenitás köréhez tartozó feladatot, vagy pl. *Ausztriában* folyamatosan csökken a köztisztviselők létszáma, még a központi közigazgatásban is, s egyre növekszik a magánjogi szerződéssel alkalmazott munkavállalók aránya. Mindezek ellenére azt mondhatjuk, hogy az általánoshoz képest nagyobb foglalkoztatási biztonság a közszektorban az *alacsonyabb illetményeket is ellentételezi*, képes a közigazgatásba vonzani a fiatalokat. A kiszámíthatóság, és az elbocsátással szembeni védelem garantálja azt is, hogy az állam nevében eljáró köztisztviselők lojálisan és a rájuk bízott felelősség teljes súlyával lássák el feladatukat. A közszolgálat sajátos tartalmát a közösség szolgálata, a pártpolitika semlegesség, illetve a pártatlanság követelménye alapozza meg.³³

³³ Még Nagy-Britanniában is külön közszolgálati törvényt dolgoztak ki 1793-ban az indiai tartomány számára, amely alapján a köztisztviselők méltányos díjazásra és munkafeltételekre szereztek jogosultságot. Előmenetelük a szolgálatban eltöltött évekre épült éppen azért, hogy korlátot szabjanak a korrupciónak, az önkénynek és a méltánytalanságnak. (EN. Gladden, A History of Administration, Frank Cass, London, Vol. II, p. 251).

A közszolgálati jogviszony jellemzője, hogy a *sajátos kötelezettségekhez sajátos jogok társulnak*. Jó példa erre a *német* szabályozás, amely alapján a köztisztviselő köteles esküt tenni, pártatlanul és munkáltatójával szemben lojálisan eljárni, a sztrájkra, valamint az egyéb kereső foglalkozás gyakorlására vonatkozó tilalmat elfogadni, ugyanakkor jogosult az élet-hosszig tartó kinevezésre, a létfenntartáshoz szükséges méltányos ellátásra, amelynek ki kell fejeznie mindenkori besorolásának szintjét. Ugyanakkor azt is világosan látni kell, hogy *a sajátos jogok és kötelezettségek kiegyensúlyozott rendszere nem minden tagállamban alakult ki azonos mértékben*. Ennek többnyire az országok eltérő hagyományai, illetve kulturális, jogi és igazgatási különbözősége az oka. Jó példa erre *Hollandia*, ahol a társadalom erős egalitárius szemlélete nem engedte kialakulni a közszolgálatot a társadalom többi rétegével szemben megkülönböztető előjogok rendszerét. Még az azonos szabályozási koncepciót követő országok szabályozása is jelentős eltéréseket mutathat.

5. Az általános és a speciális szabályozás legitimitása

Szakértők nemcsak a köz- és a magánszektor közötti különbségek megítélése tekintetében megosztottak (valóságosnak tekinthetőek-e a két szektor közötti különbségek), hanem *a két szektor értékrendjéről is eltérően vélekednek*. Legkevésbé abban a tekintetben képviselnek eltérő álláspontot, hogy szükség van-e közszolgálatra, mint a közösségi szükségleteket kielégítő intézményrendszerre. *Fukuyama* szerint *az eredményes és cselekvőképes közszolgálat lényeges eleme az ország politikai stabilitásának és versenyképességének*.³⁴ Szükség van a közintézményekre, amelyek azonban különböznek a magánintézményektől.

Ugyanakkor már sokkal *kevésbé tapasztalható egyetértés az állami szerepvállalásról*, a liberalizáció, a privatizáció, s bizonyos szolgáltatások ún. kiszervezésének indokoltságáról. Megoszlanak a vélemények arról is, hogy másként kell-e szabályozni a köztisztviselők jogállását a munkajogviszonyhoz képest.

A köztisztviselők *sajátos felelősséget viselnek* a társadalommal szemben. A reájuk ruházott hatalom gyakorlásához sajátos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek. Úgy kell ellátniuk feladataikat, hogy tiszteletben tartsák a jogszabályokat, *pártatlanul és lojálisan járnak el, anélkül, hogy saját érdekeiket a közérdek elé helyezték*. Ez csak úgy biztosítható, ha

³⁴ CHRISTOPH DEMMKE: Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires? EIPA 2005. 58. oldal. Francis Fukuyama, *State Building Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004

önálló jogállásuk, erkölcsi, szakmai szabályrendszerük van, amelybe bele tartozik az igazságosság, az egyenlőség, a diszkrimináció tilalma, a pártatlanság, a lojalitás és a semlegesség.

A köztisztviselők sajátos feladatrendszere speciális munkafeltételeket, s olyan jogállást igényel, amely a köztisztviselőket az államhoz, mint munkáltatóhoz köti. Ez a jogi kapcsolat különösen azokra kell, hogy kiterjedjen, akik *közvetlenül vesznek részt a közhatalom gyakorlásában, közpénzek felhasználásában, valamint az állami szuverenitás védelmében*, ezért világosan ki kell jelölni a köztisztviselői jogállással felruházott személyi kört. Általában azok rendelkeznek önálló, sajátos jogállással, akik minisztériumokban, egyéb kormányhivatalokban, bíróságoknál, rendőrségnél, katasztrófavédelelemnél, honvédelelemnél stb. végeznek munkát.

A speciális feladatellátáson kívül a másik leggyakrabban felhozott érv a speciális szabályozás mellett *a politikai befolyással szembeni védelem*. Bár a demokratikus politikai rendszerek természetes velejárója, hogy a közigazgatás politikai kontroll alatt működik, s ennek egyik eszköze a köztisztviselői állások (általában a legfelsőbb szintűek) politikai szempontok alapján történő betöltése (politikai patronázs), mégis szükség van a politikai beavatkozás korlátozására. Ezt szolgálják a *díjazás és a foglalkoztatási biztonság törvényi garanciái, amelyek szükséges, de nem elégséges feltételei a politikai patronázs korlátozásának*. A köztisztviselőknek védelmet kell élvezniük a külső fenyegetéssel, erőszakkal, valamint az alaptalan gyanúsítgatásokkal szemben, amelyeket feladatuk ellátása során szenvedhetnek el.³⁵ A speciális jogokhoz azonban *speciális kötelezettségek, illetve korlátozások társulnak*. Így például bizonyos országokban korlátozzák a sztrájkjog gyakorlását.

A közszolgálat önálló, *különös szabályozásával szemben* azonban azt hozzák fel, hogy *a köztisztviselők feladatainak jellege nem különbözik az általános munkavégzésétől, s tevékenységük sem hordoz nagyobb, vagy magasabb rendű értéket*. Bár a köztisztviselők valóban speciális közfeladatot látnak el, de ez még önmagában nem indokolja a speciális jogállást, mivel munkavégzésük sajátosságai minden nehézség nélkül szabályozhatóak munkaszerződésben, illetve kollektív szerződésben is.³⁶

Nem állíthatjuk, hogy a köztisztviselők jelentősebb, illetve magasabb rendű feladatot látnak el, mint a versenyszféra munkavállalói. Munkájukkal valódi közösségi szükségletet elégítenek ki, pl. a magánorvosok, atomerőművek dolgozói, banki alkalmazottak, vagy a mezőgazdaságból élők is, ennél fogva munkájuk szintén közérdekűnek tekinthető. A köztisztvi-

³⁵ Franciaország válasza a luxemburgi elnökség által végzett kérdőíves felmérésre, amely a tagállamok véleményét kívánta összefoglalóan értékelni a közszolgálat speciális szabályozásáról. (2005) Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires? EIPA 2005. 60. oldal.

³⁶ Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires? EIPA 2005. 61-64. oldal.

selői hivatás a társadalmi hasznosság szempontjából ugyanolyan értéket képvisel, mint bármilyen más „civil” foglalkozás. Ez a társadalmi stabilitás lényeges eleme. Az orvosok, tanárok munkája egyformán fontos a társadalom számára, függetlenül attól, hogy magán vagy közintézményben dolgoznak.

Azokban az országokban, ahol a közszolgálat struktúrája és működése eltér a versenyszféra munkaszervezeteitől kevés különbség mutatható ki a köztisztviselők és a munkavállalók magatartása között. Ráadásul a klasszikus karrier-rendszerek több működési problémával is küzdenek: hosszadalmas és bürokratikus döntéshozatal, az állami szervek „elidegenednek” a civil szférától, bonyolult, áttekinthetetlen rendszerben működnek, s kevésbé nyitottak az állampolgárok igényeire, hiányzik az eredmény-orientáltság és a teljesítményelvű ösztönzés, hosszadalmas a kiválasztás, alacsony a mobilitás, túlzottan merev a munkaidő szervezése, korlátozottak a karrier-lehetőségek.

A politikamentes, semleges közszolgálat modelljét *olyan világban alakították ki, amely már nem létezik*. A közszolgálat rendkívül összetetté vált, amelynek köszönhetően az állam és magánszektor közötti határvonal egyre inkább elmosódik. Új típusú kormányzati szervek jönnek létre (ügynökségek, kvázi autonóm nem kormányzati szervek, stb.), s új típusú együttműködési formák fejlődnek ki a köz- és a magánszféra között (*Public Private Partnership*).

Bár bizonyos államokban az alkotmány rendelkezik arról, hogy közigazgatási feladatot csak köztisztviselők láthatnak el, akik sajátos jogállással rendelkeznek, mégis a gyakorlatban egyre több szerződéses munkavállalót alkalmaznak a közigazgatásban, akik hasonló feladatot végeznek, mint a köztisztviselők.³⁷

Az állam már nem akarja magát a civil társadalom fölé helyezni, az állam és a köztisztviselő közötti sajátos kapcsolat elveszítette értelmét. Az államnak nem általában „hivatalnokokra” van szüksége, hanem menedzserekre, technikusokra, irodai alkalmazottakra, specialistákra, stb., akik éppúgy kötelesek betartani a törvényeket (szerződéses rendelkezéseket), mint bárki más. “Az állam ma már egy hatalmas igen összetett szervezetrendszer, amelynek irányításához nem ideológiai szakértelem (liberális, konzervatív vagy szociáldemokrata attitűd stb.), nem pártpolitikai szakértelem... szükségeltetik, hanem szervezőképesség, szervezetvezetési képesség, államtani közigazgatási jogi szakértelem, gazdasági menedzseri tudás. A rengeteg különböző közigazgatási szervből, gazdasági, kulturális, szociális intézményből is

³⁷ Így pl. Németországban az Alkotmány előírásai ellenére nem köztisztviselők is ellátnak az állami szuverenitás köréhez tartozó feladatot, vagy pl. Ausztriában folyamatosan csökken a köztisztviselők létszáma még a központi közigazgatásban is, s egyre növekszik a magánjogi szerződéssel alkalmazott munkavállalók aránya.

álló állam – mint szervezet – kormányzása bizony menedzseri tevékenységet, technokrata hozzáállást, sajátos kormányzati szakértelmet igényelne.”³⁸

Az eltérő álláspontok ellenére azonban csaknem valamennyi fejlett országban elfogadják, hogy szükség van változásra, azért, hogy a közszolgálat munkafeltételei közeledjenek a versenyszféra feltételrendszeréhez. Ugyanakkor rendre felhívják a figyelmet arra is, hogy ott, ahol a közszolgálat struktúráját és működését jelentősen átalakító reformokat hajtottak végre, nem csak pozitív eredmények születtek, hanem számos esetben új problémák keletkeztek.³⁹

- Megoldatlanok a teljesítményértékelés módszertani problémái, s ezért nem alakítható ki igazságos – teljesítményelvű – díjazási rendszer.
- Nehéz felépíteni a célkitűzések hierarchikus rendszerét, értékelni a célok elérését, mérni a teljesítményt, s bevezetni a teljesítményszerződést.
- A túlzott dekoncentrációval, decentralizációval együtt növekszik a vezetői felelősség, amelynek vállalására a középszintű vezetők nincsenek felkészülve.
- Az üzleti szféra módszereinek elterjedésével összeütközésbe kerülnek a közigazgatás hagyományos, bürokratikus értékei a magánszféra teljesítményalapú értékrendszerével, gyakoribbá válik az etikai, erkölcsi szabályok megsértése, az érdekkonfliktusok kezelése.
- A döntési hatáskörök alsóbb szintre telepítése miatt egyre súlyosabbá válnak a szervezeti fragmentációból adódó működési problémák.
- A folyamatossá váló szervezeti átalakítások miatt növekszik a túlóra és a stressz.
- Csökken a munkával való elégedettség, illetve a munka iránti elkötelezettség.
- Növekszik az ismételt költségvetési megszorítások miatti frusztráció.
- A hatékonyság és eredményesség központi kérdéssé válása következtében csökken a szabályok tisztelete, illetve a szolidaritás.
- Új szabályozási rendszer (bürokrácia) épül ki, pl. teljesítményértékelés, hatáselemzés.
- Motivációs problémák lépnek fel a karrier hiánya miatt.

Az érvek és ellenérvek ütköztetésének végső célja, választ adni arra a kérdésre, hogy a karrirendszer közeledése az üzleti szféra viszonyaihoz hatékonyabbá teszi-e a közszolgálatot, elősegíti-e az országok versenyképességének növekedését. Bár a speciális szabályozás legitimitációjának kétségbevonása mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy a kógens szabályo-

³⁸ SÁRKÖZY T., Államhatalom és priváthatalom. Mozgó Világ, 1997/7.

³⁹ Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires? EIPA 2005. 61. oldal.

zásra épülő karrier-rendszerek rugalmatlanságuk miatt kevésbé hatékonyak, még *egyetlen összehasonlító tanulmány sem tudta elfogadhatóan bizonyítani, hogy rosszabbul (kevesbé hatékonyan, illetve eredményesen) működnek*, mint a diszpozitív, munkajogias szabályozásra épülő nyitottabb rendszerek. Ugyanakkor *egyértékes körvonalazódik* arról, hogy a közigazgatás elsődleges célja nem a folyamatok hatékony menedzselése, hanem a kormányzás teljesítése, amely – ha szükséges, a hatékonysági szempontokkal szemben is – megköveteli az alapértékek védelmét (lojalitás, méltányosság, igazságosság, társadalmi kohézió). Csak így őrizhető meg a kormányzásba, a politikai rendszerbe vetett közbizalom.⁴⁰

6. A közszolgálattal kapcsolatos felfogás átértékelődésének hatása a jogi szabályozásra

Ma már általánosan elfogadott, hogy *a közigazgatás teljesítőkétségének színvonala fontos versenyképességi tényező*. A költségvetési megszorítások, valamint a teljesítmény növelésének kényszere miatt csaknem valamennyi EU tagállamban a közigazgatás radikális változásokon ment keresztül a 80-as évektől kezdődően, *s azokban az államokban, ahol a reformok a legmélyrehatóbb változásokat idézték elő, a közszolgálat átalakításához széles körben vették át az üzleti szféra gyakorlatát*. Ezt megkönnyítette az is, hogy lényegében mindkét szektor egyforma problémákkal küzd, s azonos kihívásokra keres választ (strukturális átalakítás, eredményesség és hatékonyság növelése). A folyamat filozófiáját az ún. Új Közmenedzsment (angol kifejezéssel: *New Public Management*; NPM) mozgalom elméleti háttere alapozta meg, amely megoldást keresett a közszektor hatékonyságának, teljesítményének növelésére, az ügyfél-orientáltság javítására. Követelményként fogalmazta meg, hogy szélesebb körben vegyék figyelembe a közigazgatásban is a gazdasági szempontokat (termék, pénzügyi célok, teljesítményindikátorok). A túlzott állami szerepvállalás felszámolásától, a privatizációtól, a piaci típusú mechanizmusok bevezetésétől, a kormányzati problémák menedzser szemléletű kezelésétől, valamint a vállalati szférában bevált technikák átvételétől a közigazgatás teljesítményének javulását várták.

A magánszférától kölcsönzött megoldások jelentős hatást gyakoroltak a közigazgatás szervezetrendszerére, illetve működésére (governance). Átalakultak a vertikálisan integrált minisztériumi, ágazati struktúrák, amelynek eredményeként a célkitűző, stratégiai, valamint a végrehajtói funkciók szervezetenként is elkülönültek egymástól (*agencialisation*). Színesebbé,

⁴⁰ Moderniser l'Etat: La route à suivre 182-183. oldal.

illetve összetettebbé vált a szervezetrendszer, azáltal, hogy új típusú kormányzati szervek jöttek létre (ügynökségek, kvázi autonóm nem kormányzati szervek stb.).

A változások azonban nemcsak a szervezeti struktúrára fejtettek ki hatást, hanem a két szféra közötti együttműködést is érintették. A magán-közösségi partnerség különféle formái, valamint a civil társadalom bevonásának keretei jelentősen hozzájárultak a közszektor dinamizálásához. Az állami és a magánszektor közelebb került egymáshoz, a közöttük lévő határvonal egyre inkább elmosódott. Ennek is köszönhető, hogy egyre többen vonják kétségbe a köz- és magánszervezetek megkülönböztetésének indokoltságát a szervezeti és működési feltételek tekintetében. A lényeges folyamatokat a svéd és az angol példán keresztül követjük végig.

6.1. Az NPM filozófiájával áthatott reformok

A 80-as években elindított reformok legjelentősebb hatásukat *Nagy-Britanniában*, illetve a *skandináv országokban* fejtették ki, ahol a köz- és a magánszféra sok tekintetben már korábban is közel állt egymáshoz, s emiatt a két szektor könnyen átjárható volt. A NPM filozófiáját ezekben az országokban tudták a legeredményesebben meghonosítani, amihez a szervezeti kultúra is megfelelő nyitottságot biztosított. Hasonló okok miatt váltak ezek az országok élenjáróvá az emberi erőforrás-gazdálkodás megújításában, az előmeneteli, díjazási rendszerek átalakításában is.

6.1.1. Svédország⁴¹

A közszolgálati szabályozás koncepciójának átalakulására leggyakrabban az Amerikai Egyesült Államok példáját szokták említeni, ahol a XIX. század végén jelentős szemléletváltás következett be, s egy zártabb rendszer feltételei a *merit system* alapján teremtődtek meg.⁴² Ugyanakkor Európában is találhatunk példát a szabályozási koncepció gyökeres megváltozására. Míg a XVII–XVIII. században a svéd hivatalnoki – mai kifejezéssel élve karrier jellegű – modell a porossal együtt jelentős hatást gyakorolt Európa más országaira, addig ma Svédország közszolgálati rendszerének csaknem teljes „munkajogiasításával” mutat példát. A svéd köztisztviselők ugyanolyan munkavállalók, mint a versenyszférában dolgozók, csak munkál-

⁴¹ Felhasznált internet források: <http://www.regeringen.se/sb/d/3288> Letöltés időpontja: 2007. 02. 01.
<http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/F53218717022F344C1256E4C004F02EF> Letöltés időpontja: 2007. 02. 01.

<http://www.sweden.se> letöltés időpontja 2009. 02.24.

⁴² LŐRINCZ L., i.m. 276. old.

tatójuk jogállása különbözik, ennek azonban nincs jelentősebb differenciáló hatása a foglalkoztatási jogviszony tartalmára. Ezzel gyakorlatilag *lebontották a közszolgálat speciális szabályozási rendszerét*, s áttértek a nyitott személyzetpolitikára. A szabályozási koncepció olyan mértékben átalakult, amelyre más országban nem igen találunk példát.

A svéd közsférát alapvetően *három részre lehet osztani*, a központi kormányzatra, regionális szinten a megyei tanácsokra és a megyei igazgatási testületekre, illetve helyi szinten az önkormányzatokra.⁴³ A karrier-típusú életpályájuk kizárólag a bíróknak, ügyészeknek, katoná- és rendőrtiszteknek van, a közigazgatás személyi állományának igazgatását az *állástípusú rendszer* jellemzi. A köztisztviselők jogállásának szabályozását *formailag ugyan közjogi jellegűnek tekinthetjük*, hiszen a *közszolgálati törvény* (1994: 260) felállít néhány speciális szabályt a toborzás, a jogviszony megszűnése és a munkahelyi konfliktuskezelés tekintetében, de a rájuk vonatkozó szabályok túlnyomó többsége gyakorlatilag megegyezik a munkavállalókra irányadó általános rendelkezésekkel.

A közszolgálati szabályozás koncepcionális átalakítását a kormányzást érintő jelentős szervezeti változások előzték meg. (2. számú melléklet) Az állami feladatok jelentős körét a minisztériumok helyett a nagyfokú működési és pénzügyi önállóságot élvező *ún. kormányzati ügynökségekre* telepítették. Ennek eredményeként a minisztériumok jóval kisebb szervezetek, mint Európa más országaiban. Ezt a lépést később több északi ország s az Egyesült Királyság is követte (*Next Steps program*). A szervezeti átalakítás az emberi erőforrással való gazdálkodást érintő hatáskörök kiterjedt decentralizációjával járt.

Az ügynökségek⁴⁴ a minisztériumok sajátos „felügyelete” alatt működnek, de döntéseiket önállóan hozzák meg. A minisztériumok nem avatkozhatnak az ügynökségek döntéseibe, azokat nem semmisíthetik meg, illetve nem változtathatják meg. A „felügyelet” tartalmát a feladatok, illetve a költségvetés meghatározása, a vezető kinevezése, valamint az ügynökségek működésének monitoringozása adja. A minisztériumokra kis létszám, míg az ügynökségekre az önállóság a jellemző.

Valamennyi ügynökség *évente előre meghatározott forrást kap az adminisztrációs költségek fedezésére*. Ennek az összegnek fedeznie kell a központi, illetve helyi bértárgyalásokon elfogadott béremeléseket. A bérköltségek finanszírozása az ügynökségek felelőssége,

⁴³ Megközelítőleg 1.3 millió közsférában dolgozóból, mintegy 250.000-en tartoznak a központi közigazgatáshoz. Amíg a svéd közsféra a munkaerőpiac egyharmadát teszi ki, addig a kormányzati ügynökségeknél a munkavállalók 6 %-a dolgozik.

⁴⁴ *Governing State Agencies. Transformations in the Swedish Administrative Model* – Bengt Jacobson and Göran Sundström 8-9. oldal
<http://www.score.su.se/pdfs/2007-5.pdf> Letöltés ideje: 2009-04-29

viszont szabadon gazdálkodnak a rendelkezésükre álló létszámmal és béalappal. A bérek emelésének mértékét a magánszektor bérnövekedését mutató index alapján állapítják meg a *központi keret-megállapodásban*. Amennyiben a helyi megállapodásban ennél magasabb bérnövekedést határoznak meg, a különbséget az ügynökségnek saját magának kell előteremtenie, rendszerint létszám-leépítéssel. A *béreket egyénileg határozzák meg* a munkakör felelősségi szintjétől, a munkavégzési körülményektől, az egyéni teljesítménytől, valamint a szükséges kompetenciáktól függően. A teljesítményértékelés a vezetők felelőssége. Ma már a menedzsment rutinszerű feladata a köztisztviselők egyéni fejlesztését szolgáló eljárások, technikák alkalmazása.

A kormányzat folyamatosan monitoringozza az ügynökségek személyzeti tevékenységét, amelyhez az ügynökségek szolgáltatnak adatokat a köztisztviselők felvételéről, elbocsátásáról, a bérfelvezésekről, a nemek arányáról, illetve a korösszetételről. Az ügynökségek vezetőit a Kormány nevezi ki, míg az ügynökségek köztisztviselőit az ügynökségek maguk választják ki.

A kormányzati ügynökségek önállósága azonban azzal a veszéllyel jár, hogy csökken, illetve megszűnik a korábban egységes rendszer koherenciája, *különböző szervezeti érdekek mentén bekövetkezik a fragmentálódás*, s ez csökkenti az egységes kormányzati fellépés hatékonyságát személyzetpolitikai ügyekben. Ennek megelőzésére sajátos, alulról szerveződő, autonóm munkáltatói együttműködési, illetve egymásra épülő, különböző szintű, kollektív megállapodásokból álló *érdekegyeztetési rendszert*⁴⁵ alakítottak ki. Ennek lényege, hogy a svéd kormány átruházta a személyzet-politika felelősségét a Svéd Kormányzati Munkaadók Ügynökségére⁴⁶ [SAGE (3. számú melléklet)]. A SAGE valamennyi kormányügynökség közös munkaadói „szövetsége.”⁴⁷ Feladata, hogy – a központi bértárgyaláson kívül –

- segítse a munkáltatók közötti együttműködést,
- tanácsadást és szakmai támogatást nyújtson tagjainak,
- képviselje és összehangolja a munkáltatói érdekeket,
- meghatározza a személyzetpolitika stratégiai fejlesztési irányait,

⁴⁵ <http://www.st.org/currentSite/public/webshop/documents/1140A.pdf> Letöltés időpontja: 2009-04-29

⁴⁶ A SAGE - 1994. július 1. óta - a központi közigazgatásban rendelkezik hatáskörrel, a regionális és helyi szinteken a munkáltatói oldalt az általános tanácsok szövetsége valamint a kommunális szövetség képviseli. <http://www.arbetsgivarverket.se/index.htm> Letöltés időpontja: 2007. 02. 01. <http://www.eurofound.eu.int/emire/SWEDEN/ANCHOR-ARBETSGIVARVERKET-SE.html> Letöltés időpontja: 2009-04-29

⁴⁷ Tagjai finanszírozzák és ellenőrzik a szervezetet, 250 munkáltató a tagja, ahol megközelítőleg 235 000 köztisztviselő dolgozik. Az ügynökség 65 főt foglalkoztat.

- szervezze és koordinálja a munkáltatók közreműködését a központi és a helyi érdekegyeztetésben.

A testületi tagság valamennyi kormányzati szerv számára kötelező. A Kormány a *SAGE-ra ruházta a kollektív szerződéskötés jogát*. Ez a szervezet képviseli a munkáltatói oldalt a központi kormányzathoz tartozó szervezetekre kiterjedő kollektív szerződés tárgyalásakor, illetve megkötésekor. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a központi közigazgatás egészére vonatkozó kollektív szerződésért a SAGE munkáltató tagjai közösen viselik a felelősséget.

Az ügynökség működése független a Kormánytól, a tagszervezetek (munkáltatók) önállóan igazgatják, a működési költségeket a befizetett tagdíjából fedezik. Az ügynökség legfőbb szerve a munkáltatók által választott, 80 képviselőből álló Munkaadók Tanácsa, amely dönt az állami személyzetpolitika stratégiai irányairól és meghatározza a tagdíjakat.⁴⁸ Az operatív feladatokat (pl. bértárgyalások) az általa kinevezett 15 fős igazgatóság látja el.

Az egymásra épülő, kollektív megállapodások elemei: az alap-megállapodás, az általános központi keretmegállapodás és a helyi megállapodások.

Az *alap-megállapodás (Huvudavtal)* meghatározza az érdekegyeztetés, valamint a sztrájk szabályait. Sztrájk csak új központi megállapodás tárgyalása idején lehetséges. A rendszer igyekszik kiküszöbölni a társadalomra veszélyes konfliktusokat. Bármelyik szociális partner kérésére külön konzultációs testületnek, az ún. Köztisztviselői Testületnek kell megvizsgálnia, hogy a tervezett munkabeszüntetés mennyiben veszélyezteti a közbiztonságot. A testület nyolc tagból áll, egyszerű többséggel hozza döntéseit, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazat dönt. A testület döntései kötelezőek.

Az *általános központi keret-megállapodás* az általános fizetési és más munkafeltételekről szól, amelyet a helyi megállapodások egészítik ki konkrét tartalommal. A központi keret-megállapodás érvényességi ideje a felek megállapodásától függ, a jelenleg hatályos 3 évre szól. A központi keret-megállapodás a teljes időszakra vonatkozóan határozza meg a közigazgatás keresetnövekedésének mértékét. Ugyanakkor a növekedés tényleges mértéke a helyi megállapodásoktól függ. A központi keret-megállapodást a SAGE és a jelentősebb szakszervezetek kötik.⁴⁹ A megállapodásban felhatalmazzák a helyi érdekegyeztetés szereplőit a részletekkel kapcsolatos, további egyeztetésre.

⁴⁸ Évente egyszer ülésezik. A tanács 80 tagját a tagszervezetek választják, a választás eredményét a Kormány hagyja jóvá, amellyel formálisan is kinevezi a Munkaadók Tanácsának a tagjait. Az igazgatóság tagjai közül nevezik ki a SAGE igazgatóját.

⁴⁹ A legnagyobb szakszervezetek: OFR – The Central Organization of Salaried Employees (100.000 tag, rendőrök, katonák, adminisztratív személyzet); SACO-S – The Central Organization of Professional Associations

Helyi, ügynökségi szintű megállapodások jelentik a közvetlen, helyi kibontását a fenti megállapodásoknak. Ezek a köztisztviselőre nézve a legfontosabbak, mivel ezekben határozzák meg az illetményeket, valamint az egyéb munkafeltételeket. A helyi szociális partnerek mozgásterét a rendelkezésre álló pénzügyi források is korlátozzák.

A svéd modell nemcsak a közjogi deregulációval, szervezeti decentralizációval, illetve a munkáltatói együttműködés és érdekegyeztetés összehangolásával mutathat példát, hanem az ún. gondoskodó létszámleépítés alkalmazásával is orientálhat.⁵⁰

Ez utóbbi lényege, hogy az, 1989-ben megkötött Munkabiztonsági Megállapodással (*Trygghetsavtalet*) létre hozták a *Munkabiztonság Alapítvány*, hogy segítség a fölöslegessé vált munkaerő ismételt elhelyezkedését a köz- és magánszférában egyaránt. Az alapítvány működését a munkaadók által befizetett díjakból finanszírozzák, amelynek mértékét a helyi kollektív szerződések állapítják meg.

Az alapítvány kiegészíti az Országos Munkaügyi Ügynökség által nyújtott szolgáltatásokat:

- *Megelőzés*: a munkakör megszüntetése esetén a köztisztviselő az alapítvány által finanszírozott tréningeken, illetve más képzéseken vehet részt, hogy ugyanannál a munkáltatónál új feladatokat legyen képes ellátni.
- *Új munkahelyhez jutás támogatása*: egyénre szabott tervekkel, megszervezett állásinterjúkkal, más munkáltatókkal való könnyített kapcsolat felvételi lehetőségekkel nyújtanak támogatást.
- *Pénzügyi támogatás*: bért kapnak a köztisztviselők az új munkahely bevezető képzésének ideje alatt, vagy támogatásban részesülnek üzleti vállalkozás elindításához, különböző tanfolyamok, további képzések elvégzéséhez.

(70.000 tag, felsőfokú végzettséggel rendelkező kormányzati tisztviselők, főleg jogászok és közgazdászok); SEKO – The Swedish National Union of Service and Communication Employees (30.000 tag, büntetésvégrehajtási és közvállalati dolgozók). A nem szakszervezeti tag munkavállalók száma: 40.000. A munkavállalók igen jelentős része szakszervezeti tag, ugyanakkor a szakszervezeteken kívülieket is kötik a munkáltató és a szakszervezetek megállapodásai.

⁵⁰ Az átalakításra külön ügynökséget állítottak fel, s három év alatt 10%-al csökkentették a kiadásokat. A közszolgálatban dolgozók aránya közel 50%-al csökkent, a dolgozók nagyobb részét más foglalkoztatási formák között foglalkoztatják, ugyanakkor így is 20%-al csökkent a rendszerben bennmaradt köztisztviselők száma.

- *Meghosszabbított felmentési idő:* az általános munkajogi szabályok alapján járó felmentési idő kétszeresére jogosult a köztisztviselő.
- *Fizetett szabadság:* fizetett szabadságba részesülnek azok, akik részt vesznek az Alapítvány által szervezett képzéseken.
- *Fizetés kiegészítés:* ha az új munkahelyen a köztisztviselő alacsonyabb bérezésben részesül, mint korábbi munkáltatójánál, két évig a teljes különbözetre, további két évig annak 50 %-ára jogosult.
- *Isméltető munkabiztonság:* a köztisztviselő visszatérhet a közigazgatásba, ha olyan új állását veszít el, amely nem tartozik a munkabiztonsági alapítványhoz.
- *Kiegészítő munkanélküli segély:* kiegészítő munkanélküli segélyre jogosult a köztisztviselő, ha a munkanélküli segélye nem éri el a korábbi bérének meghatározott százalékát.
- *Korkedvezményes nyugdíj:* azok számára, akik elérték a 60. életévüket (2008-tól: 61) és nem kívánnak újra elhelyezkedni. Különleges körülmények fennállása esetén ez a nyugdíj a 60 év alattiaknak is folyósítható (2008-tól csak 61 év alatt).

Meg kell jegyezni azonban, hogy az általános munkajogi szabályok is igen magas színvonalú ellátást biztosítanak a munkavállalónak. Így pl. a felmondási idő, 10 évnél hosszabb munkaviszonyban töltött idő után 6 hónap.⁵¹

Svédországban egyébként *nincs egységes Munka Törvénykönyv*, a szabályozást több egymáshoz kapcsolódó jogszabály tartalmazza: A munkajogvitáról (bíráóság előtti eljárásról) szóló (1974: 371) törvény, az együttdöntési törvény (1976: 580), amely a svéd Munka Tör-

51

Felmondási idő	Munkaviszonyban töltött évek száma alapján
1 hónap	Minimális felmondási idő a munkaadó és a munkavállaló számára
2 hónap	2-4 év között
3 hónap	4-6 év között
4 hónap	6-8 év között
5 hónap	8-10 év között
6 hónap	10 év és a fölött

vénykönyvének felel meg.⁵² A munkahelyek védelméről szóló (1982: 80) törvény rendelkezései⁵³ állapítják meg azokat a részletszabályokat, amelyek a munkavállalók felmentéséhez és esetleges újraalkalmazásához kapcsolódnak. Az együttdöntési törvény a munkavállalói érdekegyeztetés általános szabályait a magán- és közszférára vonatkozóan egyaránt meghatározza. Így különösen a munkavállalói érdekképviselői szervek tájékoztatásának, tanácskozásának rendjét. A törvényt az „Együtműködés a Fejlesztésért” (*Samverkan för Utveckling*) megállapodás egészíti ki, amelynek keretein belül helyi megállapodások köthetőek. További fontosabb, a közszférában is alkalmazandó törvény: Az éves szabadságról szóló (1977: 480), a szülői szabadságról szóló (1995: 584), a munkaidőről szóló, a munkakörnyezetről szóló, a munkanélküliek biztosításáról szóló (1997: 238) és a Munkanélküli Alapról szóló (1997: 239) törvény. A munkabiztonsági szabályokat a Munkabiztonsági Egyezmény (*Trygghetsavtalet*) tartalmazza. Létezik még egy ún. PA03 megállapodás is, amely a közszolgálati nyugdíjról rendelkezik.

6.1.2. Nagy-Britannia⁵⁴

Az angolszász közigazgatás fejlődése alapvetően különbözik az európai kontinentális modelltől. Angliában *nem alakult ki önálló közigazgatási jog*, mivel a közigazgatást ugyanolyan tevékenységnek tekintették, mint a magánigazgatást. A „köz- és magánigazgatást” *ellátók tevékenységét sem különböztették meg egymástól*, mindegyiket ügyintézésnek fogták fel. Erre tekintettel az „ügyintézők” jogállását sem differenciálták.⁵⁵ Sőt a *common law* szerint a Korona szolgálói egy külön kategóriáját képezik a munkavállalóknak, s mivel a Korona akaratából bármikor elbocsáthatóak, alkalmazásukhoz még szerződésre sincs szükség. Ez arra vezethető vissza, hogy a Korona immunitást élvezett, mivel a király nem követhetett el jogtalanságot, s

⁵² Fejezet szerinti bontásban: Munkahelyi szerveződés joga, Tárgyalásokhoz való jog, Információhoz való jog, Közös bérmegállapodás (forma, érvényesség, jogutódlás, összeolvadás esetén szerepe, megszűnése), Együttes elhatározási jogok a bérmegállapodásból fakadóan, Elhatározási jogok a kollektív szerződések értelmezésével kapcsolatos jogvitákban, A szakszervezeti szövetségek vétőjoga bizonyos esetekben, Munkabiztonsági kötelezettségek, Értesítés, Mediáció – (Érdekegyeztetési hivatal 2000-ben jött létre), Károk és más szankciók, Értesítés hiányában kiszabott szankció, Vitarendezés és eljárások.

⁵³ Fejezet szerinti bontásban: Felmentési módok, Rendes felmondás, Rendkívüli felmondás, Fizetés és egyéb juttatások – a felmondási idő alatt, Értesítés határozott idejű jogviszony megszűnéséről, Elsőbbség rendje a munkaviszony megszűnésével kapcsolatban, Újraalkalmazási elsőbbségi jogok, Tárgyalások, Nyugdíj, Jogvita az értesítések, illetve a rendkívüli felmondás érvényességéről, stb., Károk, Korlátozások, Eljárások.

⁵⁴ Felhasznált internet források:

<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/index.asp> Letöltés időpontja: 2007. 03. 01.

<http://www.direct.gov.uk/en/GovernmentCitizensRights/UKgovernment/Centralgovernmentandthemonarchy/index.htm> Letöltés időpontja: 2009. 03. 26.

<http://www.civilservant.org.uk/csreform.shtml> Letöltés időpontja: 2007. 03. 01.

⁵⁵ JENEI GY., Közigazgatás-menedzsment, Századvég Budapest, 2005. 194-195. oldal

nem alakult ki törvényes eljárási rend, amely szerint bármely tettéért személyesen felelősségre lehetett volna vonni.⁵⁶ A királyt nem idézhették meg a saját bírósága elé, ezért a szolgálója sem perelhette őt egy szerződés (vagy bármi más) okán, ezért a gyakorlatban a Korona szolgálóira úgy tekintettek, mint akinek nincs szerződése. A *crown servant* kizárólag a Korona jóindulatából került alkalmazásra, és nem fordulhatott bírósághoz a Koronával szemben jogellenes felmondás miatt.⁵⁷ Később azonban kiterjesztették több szempontból is a munkajogi szabályozást a „Korona munkaviszonyra” is, különösképp a munkahely védelme, szakszervezeti jogok és a diszkrimináció tekintetében.⁵⁸

Ez a felfogás azonban jelentős változáson ment át a XIX. század folyamán az ipari forradalom s társadalmi átalakulás hatására. A közszolgáltatási feladatok bővülésével, s jelentőségének növekedésével a parlament már nem volt képes minden egyes ügyben állást foglalni, ezért egyre gyakrabban átruházta saját hatáskörét olyan intézményekre és szervezetekre, amelyek már nem egyszerű technikai végrehajtóként, hanem önálló hatóságokként jártak el.⁵⁹ Ez azért fontos változás, mert korábban a parlament hatalmát és hatáskörét annyira transzcendensnek és abszolútnak tekintették, hogy azt sem az ügyek, sem a személyek vonatkozásában korlátozni nem lehetett. Ellenőrizhetetlen hatalommal rendelkezett, törvényt alkotott, megerősíthetett, kiterjeszthetett, megszoríthatott, eltörölhetett, módosíthatott, feléleszthetett és magyarázhatott bármilyen ügyben, legyen az egyházi, vagy világi, polgári, vagy büntető.⁶⁰ De nemcsak közjogi tekintetben játszott „mindenható” szerepet, hanem – közérdekből – a magánjogba is rendszeresen beavatkozott. „Az ún. helyi és magántörvények (Local and Private Acts) ... épp oly parlamenti végzemények, mint bármely országos törvény. Kiterjednek mindennemű tárgyra, vasutakra, kikötőkre, közraktárakra, magánbirtok viszonyainak rendezésére, stb.”⁶¹ A szervezeti változásokkal együtt *Angliában is kialakult a hivatásos köztisztviselői rendszer*, s ma már egyre erősödik az a nézet, hogy a köztisztviselők *foglalkoztatása bizonyos speciális tartalmat hordoz*, mivel a Királynő „kegyelméből” foglalkoztatják

⁵⁶ Pl. „Ha ... a királyné föbe lőné a miniszterelnököt, e tettnek Angliában nem volna illetékes bírója.” A.V. Dicey: Bevezetés az Angol Alkotmányjogba, Budapest, MTA 1902. 23. oldal (Introduction in the law of the Constitution V. kiadás)

⁵⁷ (Forrás: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snbt-03698.pdf>) Letöltés időpontja: 2007. 03. 01.

⁵⁸ Az 1996-os, az 1998-as Közérdek Védelmi törvény, az 1975-ös Nemek Közötti Megkülönböztetés Tilalmáról szóló törvény, valamint az 1995-ös Fogyatékkal Élők Megkülönböztetésének Tilalmáról szóló törvény rendelkeznek a Korona Szolgálóra vonatkozóan is. Más, külön törvényi rendelkezés hiányában a Civil Servants-ekre vonatkozóan az 1996-os adja meg a keretszabályokat.

⁵⁹ JENEI GY., i.m. 195. oldal

⁶⁰ Pl. Szabályozhatta, vagy módosíthatta a trónöröklést, megváltoztathatta az államvallást. Blackstone: Commentaries I. 160. 161. V. In. DICEY: im. 37. oldal

⁶¹ A.V. DICEY: im. 45. oldal

őket.⁶² Ezt támasztja alá, hogy az 1996. január 1-jétől alkalmazott Civil service Management Code meghatározta a köztisztviselők speciális felelősségi körét, valamint munkafeltételeit.

Míg a kontinensen az eredményesség követelménye a hagyományos közigazgatási jogrendszer felpuhulásához, addig Angliában a közigazgatási jog kialakulásához vezetett. Ugyanakkor mindkét modell fejlődését az eredményesség növelésének szándéka motiválta. A kontinensen a legfőbb kihívás a célszerűségi és eredményességi szempontok érvényesítése volt, a közigazgatási jog szabályozási keretei között, Angliában viszont éppen a hiányos jogi szabályozás kiegészítése, a közigazgatás jogi garanciáinak kiépítése jelentett megoldandó dilemmát. Történetileg a két modell eltérő fejlődési pályát futott be, ugyanazokra a társadalmi, gazdasági kihívásokra másfajta válaszokat adott, mégis tapasztalható közöttük bizonyos közeledés (*konvergencia*), egymás tapasztalatainak, megoldásainak kölcsönös átvétele.⁶³ Az angol közigazgatás, illetve közszolgálat esetében a konvergencia a köztisztviselői jogállás törvényi garanciáinak kiépítésében, illetve az egységes és összehangolt kormányzati cselekvést biztosító eljárások, módszerek és technikák alkalmazásában fejeződik ki.

A köztisztviselői jogállás szabályozása szorosan összefügg az angol közszolgálat fogalmával, amely a *civil servants*-ekből álló *Civil service*-re⁶⁴ korlátozódik, akik a „Korona szolgálói”, s kizárólag minisztériumoknál, vagy azok végrehajtó ügynökségeinél állnak alkalmazásban. A korona szolgálói, akik civil foglalkoztatottként nem politikai vagy bírói állást töltenek be, javadalmazásukat teljes egészében és közvetlenül a parlament által megszavazott forrásokból nyerik.⁶⁵ Az angol törvényhozás ideológiája (*Crown in Parliament*) szerint mindenki ebbe a körbe tartozik, akiket úgynevezett a *kincstár fizet*, mivel a korona szolgálatában állnak. *Szűkebb értelemben* a minisztériumokban foglalkoztatott személyi állományról van szó, amelynek tagjai az egyik legjelentősebb réteget képezik a *központi igazgatásban (central government)*. *Tágabb értelemben* szintén állami szolgálatot látnak el a korona fegyveres erői, valamint általában az ún. civil állami alkalmazottak, valamint azok a bírósági alkalmazottak, akik a Parlament mindkét háza számára szolgálatot teljesítenek.⁶⁶

⁶² A *civil servants*-ek, még ha a Királynő „kegyelméből” kapják kinevezésüket, valamint a királyi előjognak számító *dismiss at will* alkalmazásával mozdíthatók el állásukból, méltán bízhatnak kinevezésük folyamatosságában (különösképpen az *established civil servants*-ek).

⁶³ JENEI GY., i.m. 195. oldal

⁶⁴ <http://beta.civilservice.gov.uk/index.aspx> Letöltés időpontja: 2009. 03. 25.

⁶⁵ Etimológiailag, a *civil servant* a köz szolgálóját jelenti. Az 1931-es Tomlin Bizottság szerint „Servants of the crown, other than holders of political or judicial offices, who are employed in a civil capacity and whose remuneration is paid wholly and directly out of moneys voted by the Parliament”.

⁶⁶ Példaként hagyományosan a börtönőröket és a rendőrtiszteket szokás említeni, akik közvetlenül a Korona és nem a Büntetés-végrehajtás, vagy a Rendőrség szolgálatában állnak. A Korona az Egyesült Királyságban minden jognak a forrását is jelenti (ezért van az, hogy büntetőbíróságokon belül létezik egy Királyi Ügyészi Szolgálat,

A köztisztviselőknek lojálisnak és feddhetetlennek kell lenniük az állam irányába, s kifejezetten tilos a közvélemény vagy a Parlament megtévesztése, a pártatlanságot veszélyeztető politikai tevékenység, ajándékok, kedvezmények elfogadása, a hivatallal való visszaélés, a bizalmas információk engedély nélküli terjesztése. Ugyanakkor lelkiismereti és erkölcsi kérdésekben fellebbezési jogot biztosít a független szervként működő *közszolgálati biztosokhoz*, feltéve, hogy a vitás kérdést a minisztérium keretén belül nem lehet megoldani.⁶⁷

A *közszolgálati biztosok*⁶⁸ intézménye még a 19. századra nyúlik vissza. 1854-ben a Northcote-Trevelyan jelentés a szívességeken és patrónusi kapcsolatokon alapuló felvételi gyakorlatot jelölte meg a közszolgálat nem kielégítő működésének fő okaként. Ennek nyomán 1855-ben kinevezték az első biztosokat, akiknek feladata a nyílt versenyvizsgán alapuló kiválasztás, illetve a sikeres jelöltek kinevezése volt. A biztosokra vonatkozó szabályozást utoljára 1995-96-ban módosították jelentősebben. Kiterjesztették hatáskörüket a közszolgálati jogviszonyhoz kapcsolódó, belső eljárásban meg nem oldott vagyoni és etikai jogviták eldöntésére. Visszanyerték jogukat a nyílt és tisztességes versenyvizsgán keresztül megvalósuló, érdemen alapuló kiválasztás elvének kizárólagos értelmezésére is. Kinevezési jogkörük csak a főtisztviselők nagyobbik része tekintetében maradt meg, a minisztériumok és ügynökségek esetében. A hatáskör módosításról rendelkező *Order in Council* ugyanis kimondta, hogy a köztisztviselőket – kivéve néhány, külön meghatározott beosztást – kizárólag az érdem alapján lehet kiválasztani. A kiválasztási eljárásokat azonban a minisztériumok, illetve a kormányzati ügynökségek önállóan alakítják ki, szervezik, illetve folytatják le. A túlzott önállóság visszaélésekhez, valamint az egységesség elvének csorbulásához vezethet, ezért a biztosok egyrészt részletesen meghatározzák az érdemeken, tisztességes versenyen, nyitottságon alapuló kiválasztási rendszer feltételrendszerét (*toborzási kódex*), másrészt csak olyan kiválasztási rendszer működtethető, amelyet a biztosok – az elveknek való megfelelés szempontjából – előzetesen jóváhagytak (*auditáltak*).⁶⁹ A biztosok ellenőrizhetik a kiválasztást szolgáló eljárási folyamatokat, s bizonyos adatok, információk közzétételére kötelezhetik a szervek vezetőit. Éves jelentéseket tesznek közzé a kiválasztások, valamint a hozzájuk benyújtott fellebbezések tapasztalatairól. Bizonyos kinevezések csak a biztosok jóváhagyásával válnak érvényessé.

amely szolgálat jogászai a Korona Ügyészei). A titkosszolgálatban dolgozók, mint amilyen az MI5 és az MI6, szintén a Korona szolgálói. Ez a csoport mintegy 300-350 ezer főt tesz ki.

⁶⁷ Részletes tanulmányt érdemelne, hogy e tilalmakra milyen hatással van a lobbysták tevékenysége.

⁶⁸ A biztosokat a királyi előjog alapján közvetlenül a Korona nevezi ki. A 16 biztos élén az első biztos áll, akit a Kormány javaslatára neveznek ki. Az operatív munkát a Közszolgálati Biztosok Hivatala (Office of the Civil Service Commissioners) végzi. <http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/> Letöltés időpontja: 2007. 03. 01.

⁶⁹ Civil Service Commissioners' Recruitment Code. A Kódex az 1995-ös order in council egyes rendelkezéseit bontja ki, meghatározva azokat a módszertani szabályokat is, amelyeket a minisztériumoknak és ügynökségeknek tudniuk érdemes, a Toborzási Kódexnek történő megfelelés érdekében.

Az *Order in Council* óta, a miniszterek a felelősek a munkaerő-toborzásért, a főtisztviselők és a specialisták kivételével. A Közszolgálati Menedzsment Kódexszel, illetve a toborzási kódexel összhangban határozzák meg a felvételi követelményeket (életkor, tudás, képesség, szakmai rátermettség, egészségi állapot, munkakövetelményeknek való megfelelés), a munkavállalók beosztását, a javadalmazást valamint a munkafeltételeket. A főtisztviselőket (*senior civil servants*)⁷⁰ is a minisztériumok és az ügynökségek toborozzák, de a kinevezésekhez a biztosok jóváhagyása is szükséges. Ugyanakkor felülvizsgálták a minisztériumi felsővezetés struktúráját, s eltörölték a régi besorolási rendszert.⁷¹

A legutóbbi időkben a kormányzati ügynökségek létrehozása gyakorolta a legjelentősebb hatást az angol közszolgálatra.⁷² A 80-as években a közszféra nagy monolit rendszerként működött, túl nagy és szerteágazó volt ahhoz, hogy egységesen kezeljék. A szervezeti kultúra immanens részévé vált a hibák elkerülése, ugyanakkor alig érvényesült a megújulásra való törekvés.⁷³ Megoldásként – svéd mintára – *kormányzati ügynökségeket* hoztak létre. A minisztériumok által megszabott szakmapolitikai irány és költségvetés keretén belül az ügynökségek jelentős autonómiát kaptak. A minisztériumok felelőssége maradt az éves célok meghatározása, s a megfelelő költségvetés hozzárendelése, míg a célok elérését szolgáló operatív munka megszervezéséről, a szervezet kialakításáról az ügynökség vezetője döntött.⁷⁴

Az ügynökségek kialakítása jelentős változást eredményezett a kormányzati személyzetpolitikában is. Az önállósággal együtt járt *a munkáltatói jogok gyakorlásának átruházása*

⁷⁰ Lásd. Guidance on Senior Recruitment

http://www.civilservicecommissioners.org/Reference_Documents/Guidance_on_Senior_Recruitment_reference/
Letöltés időpontja: 2009. 04. 29.

⁷¹ Az új struktúrát 1996. április 1-jétől vezették be. Az alig 3000 személyt számláló főtisztviselői réteg a hierarchia csúcsán áll, önálló jogállással rendelkezik, amelynek lényeges jellemzői:

- kilenc, egymást részben átfedő részre osztott illetménytábla,
- közös munkakör-értékelési rendszer,
- személyre szabott szerződések,
- közös teljesítményértékelési rendszer.

⁷² Forrás: „Jobb Kormányzati Szolgáltatások – Végrehajtó Ügynökségek a 21. században” jelentés <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/opsr-agencies.pdf> letöltés időpontja: 2009. 03. 26.

⁷³ Az akkori miniszterelnök megbízta hatékonysági tanácsadóját, sir Robin Ibbs-t, hogy készítsen jelentést a megoldandó problémákról. A jelentést 1988. februárjában hozták nyilvánosságra, amelynek a főbb következtetési a következők voltak:

- Nem helyeznek megfelelő hangsúlyt a kormányzati szolgáltatások minőségi színvonalára, jöllehet a köztisztviselők 95%-a végrehajtó szerepkörben dolgozott.
- Kitapintható volt a menedzseri szaktudás hiánya, valamint a főtisztviselőknél a szolgáltatásnyújtó munkakörben szereshető munkatapasztalat hiánya.
- A rövid távú politikai érdekek meghiúsították a hosszú távú tervezést.
- A hangsúly a pénz elköltésére és nem az eredmények elérésére helyeződött.
- A közszolgálat túl nagy és túl sokszínű ahhoz, hogy egységes egészként kezeljék.

⁷⁴ Az első ügynökség a Járműfelügyelet volt (1988), ezt további 150 követte a következő 10 évben. Az 1989-es, a „következő lépések” (Next Steps) program keretében kibocsátott Fehér Könyv írta pontosan körül az ügynökségek pénzügyi és elszámoltathatósági felelősségét, bevezette a rendszer időszakonkénti felülvizsgálatának gyakorlatát, és meghatározta a keretdokumentumok szerepét.

az ügynökségekre, s egy rugalmas HR gazdálkodási rendszer bevezetése. A munkáltatói jogok gyakorlása tekintetében csökkent a minisztériumok szerepe. A végrehajtó ügynökségek váltak a legjelentősebb munkáltatókká. A *Home Civil Service*-ben dolgozók háromnegyede 1997-re az ügynökségek személyi állományába került.

A kilencvenes évek közepére az ügynökségi modell a kormányzás legfőbb szervezeti formájává vált. Ugyanakkor az új típusú kapcsolatrendszernek hamar *kiütözköztek a hiányosságai*.⁷⁵ Az ügynökségek nem mindig dolgoztak összhangban más szervezetekkel, ahol ez a szolgáltatások minőségének javulását eredményezhette volna. Több kormányzati jelentés is foglalkozott a problémákkal.⁷⁶ Az ügynökségek elterjedésének megtorpanására utal, hogy a Kormány 1998-ban a *Next Steps*⁷⁷ értékelésében megállapította, hogy önmagukban az ügynökségek nem adhatnak teljes és végleges választ a kormányzás kérdéseire, bár szerepük pótolhatatlan. A jövőre vonatkozólag nem új ügynökségek létesítését, hanem a meglévők hatékonyságának növelését tűzték ki célul.

A Kormány 2001-ben az ügynökségek átfogó felülvizsgálatát rendelte el. Az elkészült jelentés megállapította, hogy az ügynökségek túlzottan függetlenné váltak a minisztériumok-

⁷⁵ 1991-ben Sir Angus Fraser-t kérték fel arra, hogy vizsgálja meg a minisztériumok és az ügynökségek közötti viszonyt. Ez a munka leginkább a legjobb gyakorlatok összegyűjtésére vonatkozott. Emlékezetes eleme volt a „Fraser figure”-nak elnevezett poszt, amelynek az volt a célja, hogy a funkciót betöltő, a miniszterhez közvetlenül rendelt főtisztviselő segítse az ügynökségekkel való kontaktustartást. A jelentés arra is kitért, hogy ösztönző díjazási és bónuszrendszert kell kidolgozni az ügynökségek vezetői számára, amibe az eredmények elmaradása esetén alkalmazandó szankciók is beletartoznak. Később a miniszterelnöki kabinetiroda egy francia köztisztviselőt, Sylvie Trosa-t bízta meg, hogy írjon egy tanulmányt a minisztériumok, miniszterek és az ügynökségek kapcsolatáról. Az 1994 márciusában publikált jelentés ajánlást tett – többek között – egy miniszteri tanácsadó testület felállítására, a minisztériumi célmeghatározás és elszámoltatás rendszerére. A későbbiekben további jelentések láttak napvilágot, amelyek javasolták a minisztériumi monitoring-rendszer továbbfejlesztését, hogy a miniszter időben szerezzon tudomást az ügynökségek szintjén felmerülő, de később minisztériumi beavatkozást igénylő problémákról.

⁷⁶ Az 1999-es fehér könyvben – a korábbi évekhez hasonlóan – a Kormány közzétette valamennyi ügynökség céljait, amit a célok elemzése is kísért. Ez a tanulmány kimutatta, hogy már 1999-re az ügynökségek céljai 75%-ban megvalósultak, így az ügynökségek egyre inkább arra koncentráltak, hogy a megfelelő célokat tartsák szem előtt. Ugyanakkor a tanulmány azt is kimutatta, hogy:

- Túl sok célt állapítottak meg a jelenlegi teljesítmény alatt.
- Túl sok cél vonatkozott a belső folyamatokra, semmint a végeredményekre.
- Túl kevés tényleges hatékonysági mutató létezett.

Ezen kívül kiemelték más panaszokat is:

- Az ügynökségek nem dolgoznak mindig összhangban más szervezetekkel, ahol ez a szolgáltatások minőségének javulását eredményezné.
- „Csőlátást” tükröző gondolkodás.
- Túl nagy volt a hangsúly a beérkező dolgokon és a folyamatokon, és kevés az érdekeken és eredményeken.
- Minisztériumi és parlamenti kétségek merültek fel, az elszámoltathatósági rendszerről.
- Az ügynökségi formát a privatizáció egyik útjaként tekintették.

⁷⁷ <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm38/3889/contents.htm>

tól, s hiányoznak a közös stratégiai irányok.⁷⁸ A továbblépés irányaként – többek között – a következőket határozta meg:

- Javítani kell a minisztériumok vezető szerepét.
- Egyszerűbb irányítási rendszereket kell bevezetni.
- Össze kell hangolni a minisztériumok és az ügynökségek főbb célkitűzéseit.

A jelentés után a kormány a minisztériumok közötti, a teljesítménymenedzsmentet szolgáló ún. *Közszolgálati Megállapodások (Public Service Agreements)* fejlesztésére, és az ügynökségek terveit támogató, három éves finanszírozási megállapodásokra fókuszált. Az ügynökségek és a minisztériumok közötti összehangoltabb együttműködés elősegítésére az ügynökségek üzleti tervezését (*corporate plan*) integrálják a minisztériumok üzleti tervezésébe. Ezzel kívánták áthidalni a szakmapolitikai fejlesztés és a megvalósítás (implementáció) között gyakran keletkező „szakadékot”.

Az összehangoltabb kormányzás érdekében létre hozták a *főtisztviselői kart (senior civil servants)*.⁷⁹ A főtisztviselők feladata, hogy tanácsot adjanak a kormány politikájának megvalósításához, támogassák a minisztereket, valamint biztosítsák a szolgáltatások hatékony menedzselését. A főtisztviselői kar magában foglalja a minisztériumok és az ügynökségek legtöbb vezetőjét. A minisztériumok és az ügynökségek a munkakör-értékelés alapján határozzák meg a főtisztviselői munkaköröket.⁸⁰ Bár a minisztériumok, ügynökségek külön-külön alkalmazták a főtisztviselőket, egységes jogállásukat közös szabályozási keretrendszer fogja egybe, amelynek jellemzői:

- egységes illetménytábla;
- közös munkakör-értékelési rendszer;
- személyre szabott szerződések;
- közös teljesítményértékelési rendszer.

⁷⁸ A jelentést 2002 júliusában publikálták „Jobb Kormányzati Szolgáltatások – Végrehajtó Ügynökségek a 21. században” címmel.

⁷⁹ Létszámuk kb. 3800. Kiválasztásuk alapkövetelménye a rendkívüli vezetői képesség. Velük szemben támasztott követelmények:

- Képes legyenek stratégiai célokat és irányokat megfogalmazni;
- Vezetőként mutassanak példát;
- Képesek legyenek motiválni, és fejleszteni a beosztottakat;
- Tanuljanak és fejlesszék magukat, támaszkodjanak a tapasztalatra és a megújulásra a további eredmények érdekében;
- Eredmény-és teljesítményorientált legyenek.

⁸⁰ Főtisztviselői munkakörre minősítés feltétele, hogy a munkakör munkaerő-piaci súlya legalább 7-es értéket érje el egy JESP-nek nevezett indexen.

A főtisztviselők illetményét a Miniszterelnöki Hivatal által kidolgozott keretrendszer szabályozza.⁸¹ A fizetési sávon belül, az illetmény összegét személyre szabottan, differenciáltan állapítják meg.⁸²

A meghirdetett köztisztviselői állásokra bárki jelentkezhet, a közigazgatáson belülről és kívülről egyaránt. A minisztérium, illetve az ügynökség próbaidőt köthet ki, amelynek időtartama nem haladhatja meg a 2 évet. A kiválasztást az ügynökségek és a minisztériumok önállóan folytatják le, de bizonyos specialisták (pl. közgazdászok, tudósok, mérnökök) toborzását központilag koordinálják, a *Fast Stream program* keretében.⁸³

A köztisztviselők díjazása egy bonyolult konzultációs eljárás során alakul ki. Az állami szolgálatban elismert nyolc szakszervezet tárgyal a Korona képviselőivel, s magát az eljárást *Whitley Councils System*-nek⁸⁴ nevezik. Mind ágazati, mind helyi szinten ebben a rendszerben zajlanak a bértárgyalások, amelyek eredményétől függően határozzák meg a béreket. A tárgyalások során általában nem csak a konkrét díjazásról, hanem egyéb foglalkoztatási feltételekről is döntés születik.

Az angol közszolgálati fizetési rendszer egyik lényeges eleme az *equal pay*⁸⁵ elve. Ennek lényege, hogy a hasonló munkát végző munkavállalók béréhez kell hasonlítani a köztisztviselők illetményét. A magasabb fizetési osztályokban a bérek ellenőrzését egy ún. *Top Salaries Review Body on Senior Salaries*⁸⁶ végzi.

⁸¹ A fizetési sávok határait évente jelöli ki a kormány a Vezetői Illetménymegállapító Igazgatóság (SSRB) javaslatainak figyelembevételével.

⁸² Ehhez a Kormányzati Biztosok Javadalmazási Bizottsága ajánlásait is figyelembe kell venni.

⁸³ A Fast Stream program képzést és fejlődési lehetőséget nyújt azok számára, akik rátermettségük alapján alkalmasak a gyorsított előmenetelre (az adott minisztérium előmeneteli rendszerével összhangban). A kiválasztottak továbbléphetnek a főtisztviselői karba. Érintett területek:

- a Központi Államigazgatási Szervek (korábbi Home Civil Service)
- Külszolgálat
- Európai Fast Stream (a folyó évben nem elérhető)
- Tudományos és mérnöki Fast Stream
- Parlament hivatala
- Technikai Fejlesztési Hivatal (TDO)
- Innovációs, Egyetemi és Képzettségi Főosztály

Valamennyi fenti kategória összefoglaló neve a „*Graduate Fast Stream*”. A külszolgálaton belül külön előmeneteli lehetőséget élveznek a közgazdászok. A tudományos és mérnöki fast stream-nek két ága van: az egyik kizárólag a Védelmi Minisztériumhoz tartozik, a másik a többi szervezethez. Szintúgy külön felvételi eljárás érvényes a közgazdászok, statisztikusok és a polgári titkosszolgálati képzésen (GCHQ) átesett gyakornokok számára. A Programba való bejutás versenyvizsga útján lehetséges. A jelentkezőknek a fenti kategóriákból egy-nél több lehetőséget kell bejelölniük, megjelölve a preferált irányokat. Külön „házon belüli” vizsgát tesznek a már a rendszerben levő közszolgák, hogy a központi intézményekbe kerülhessenek.

⁸⁴ Forrás:

<http://everything2.com/title/The%2520Civil%2520Service%2520National%2520Whitley%2520Council> Letöltés időpontja: 2009. 03.17.

⁸⁵ Forrás: <http://www.eoc.org.uk/> Letöltés időpontja: 2007. 03. 01.

⁸⁶ Forrás: <http://www.ome.uk.com/> Letöltés időpontja: 2007. 03. 01.

A minisztériumok és az ügynökségek saját maguk alakíthatják ki díjazási rendszerüket az alábbi elvek figyelembevételével⁸⁷:

- a díjazásban érvényesüljön a „pénzért értéket” elv,
- az illetmények megállapítását szigorúan ellenőrizni kell,
- a díjazási rendszer legyen rugalmas,
- szoros kapcsolat legyen az illetmény és teljesítmény között.

Ha a minisztérium vagy ügynökség átalakítja díjazási rendszerét, azt jóváhagyásra a Miniszterelnöki Hivatal elé kell terjesztenie. A díjazási rendszereket háromévente felül kell vizsgálni az Egyenlő Esélyek Bizottságának útmutatása szerint.⁸⁸

A közszolgálat szempontjából rendkívül fontos az ún. *közjogi jogi személyekkel* munkaviszonyban állók kategóriája. Angliában ezek közül a legjelentősebb a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (*National Health Service*)⁸⁹, amelyet 1948-ban alapítottak, a rá vonatkozó 1946-ban megalkotott törvény alapján. Elvileg az egészségügyi miniszter felel a szervezet struktúrájának kialakításáért, valamint a tárgyi és személyi feltételek megteremtéséért. Az Egészségügyi Szolgálathoz hasonló közjogi jogi személyeket királyi oklevél (*Royal Charter*), illetve több egyszerű miniszteri vagy minisztériumi határozat hozhat létre. A Nemzeti Egészségügyi Szolgálaton kívül e szervezeti körbe tartoznak az ún. nem reszort, illetve ágazathoz kötött közjogi személyek, amelyek végrehajtási, tanácsadási, illetve bizonyos igazgatási, illetve közigazgatási bíráskodási (döntőbíráskodási) feladatokat látnak el.⁹⁰

A közszolgálat jelentős csoportját képezik a *helyi önkormányzatokkal*⁹¹, illetve a *helyi önkormányzatok által fenntartott különféle szervezetekkel alkalmazásban állók*.⁹² Ez utóbbiak főképpen az oktatást, bizonyos szociális szolgáltatást, rendészeti feladatokat, illetve egyéb, helyben felmerülő igényeknek megfelelő szolgáltatásokat nyújtanak.⁹³ Az 1972-es törvény

⁸⁷ Civil Service Management Code, 56. oldal <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.1411.html> Letöltés időpontja: 2009. 03. 01.

⁸⁸ „Gyakorlati Kódex az Egyenlő Javadalmazásról”

⁸⁹

http://www.dh.gov.uk/PolicyAndGuidance/OrganisationPolicy/HealthReform/HealthReformArticle/fs/en?CONTENT_ID=4137051&chk=dgquLJ Letöltés időpontja: 2007. 03. 01.

<http://www.nhs.uk/england/AboutTheNhs/Default.cmsx> Letöltés időpontja: 2007. 03. 01.

⁹⁰ DR. KISS GY., A közszolgálati – hatósági és nem közhatalmi jellegű – munkavégzés szabályozásának meghatározó elemei az Európai Unió egyes tagállamaiban, (kézirat).

⁹¹ <http://www.local.gov.uk/> Letöltés időpontja: 2007. 03. 01.

⁹² Az önkormányzatiság bázisát az 1972-ben megalkotott Local Government Act képezi.

⁹³ Kb. 500 választott önkormányzati hivatal működik.

rendelkezései szerint a helyi hatóságok önállóan nevezik ki alkalmazottaikat. A munkafeltételeket önállóan határozzák meg, de figyelembe kell vennünk bizonyos körülményeket, amelyeket egy „Lila könyvben” foglaltak össze. A legtöbb helyi hatóság – külön megállapodással – a *National Joint Council*-okat bízza meg ezekkel a feladatokkal.

A tágabb értelemben vett közszolgálathoz tartoznak az ún. *public corporation*-nal alkalmazásban álló személyek. Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy e vállalkozások financiálisan bizonyos mértékig függetlenek a központi igazgatástól, mindazonáltal az illetékes miniszter nevezi ki a vállalkozások senior managereit.

Külön kell szólni a *quango*-nak (Quasi Non Governmental Organisation), vagy NDPB-nek (*non departmental public bodies*) is nevezett, sajátos végrehajtó szervezetekről. Teljes munkáltatói jogkörrel rendelkeznek, sem minisztériumi főosztálynak, sem végrehajtó ügynökségnek nem minősülnek.⁹⁴ A személyi állományukat önállóan, saját hatáskörben foglalkoztathatják.⁹⁵

Ilyen típusú szervet abban az esetben hoznak létre, ha a szolgáltatási funkció piaci típusú működtetésébe közigazgatási elemet is be akarnak építeni.

6.2. Hagyományos közszolgálati reformok

*Az NPM filozófiájával áthatott közszolgálati reformok kevésbé valósultak meg azokban az országokban, ahol a jogi szabályozás, illetve az emberi erőforrás-gazdálkodás hagyományai, néha a politikai környezet viszonyai gátolták a piaci típusú megoldások átvételét.*⁹⁶ A refor-

⁹⁴ Az NDPB-nek négy fajtája van;

1. *Végrehajtó jellegű NDPB* – törvény által létrehozott szerv, közigazgatási, szabályozási és kereskedelmi funkciókat lát el. Saját személyi állománya és költségvetése van (pl. Orvosi Gyakorlatok Bizottsága, Tanárképző Ügynökség).

2. *Tanácsadó NDPB* – a Miniszter adott külön kérdésére független és szakmai tanácsadásra képes szerv. Általában nem rendelkeznek saját személyi állománnyal, de támogatják őket a finanszírozó szerv személyi állományából. Állandó költségvetése általában nincs, és forrásait a minisztérium költségvetése biztosítja. (pl. Kábítószerrel való Visszaélést Szabályozó Bizottság, Családjogi Tanácsadó Bizottság)

3. *Bírói NDPB* – ítélkezési joggal bír a jog egy speciális területén. Személyi támogatását az őt finanszírozó minisztérium látja el, és nem rendelkezik saját költségvetéssel. (Fogyatékkal Élőkkel Kapcsolatos Keresetek Bírósága, Munkaügyi Bíróság)

4. *Független Vizsgáló Bizottságok* – korábban 'Látogató Bizottságok' – 'vigyázó őrei' a büntetés-végrehajtási rendszernek. Feladatuk, hogy meggyőződjenek a börtönépületek, a börtönadminisztráció és a rabokkal való bánásmód megfelelő mivoltáról. A finanszírozó minisztérium állja a költségeket.

⁹⁵ 1999-ben az Egyesült Királyság több mint 1000 végrehajtó szervezetet, *quangos* 2-t számlált, amelyek együttesen 108 400 munkavállalót foglalkoztattak.

⁹⁶ Például Franciaországban a Köztársaság alapértékének tekintik az erős közszolgálatot, s minden változtatási, átalakítási kísérletet a Köztársaság alapjai elleni támadásként fognak fel. Ugyanis a közszolgálat a politika számára több mint egy szabályozási rendszer, valójában egy társadalmi modell leképezése, amely a saint-simoni elveknek megfelelően három társadalmi osztályra épül: a gondolkodók (*concepteurs*), a megvalósítók (*réalisateur*s) és a végrehajtók (*exécutants*) rétegére. Ezek felelnek meg a közszolgálat három besorolási kategó-

mokra azonban ezekben az országokban is sor került. Ebben az országcsoportban ugyan megmaradtak a hagyományos keretek között, de olyan változások felé orientáltak, amelyek hatására jelentősen átértékelődött a közszolgálatról hagyományosan vallott nézet. A változások irányát a közszolgálati jogviszony magánjogiasítása, a szabályozás rugalmasságának növelése, bizonyos munkáltatói jogkörök decentralizálása, valamint a munkavállalók alkalmazásának elismerése jelentette. Még mielőtt azonban részletesen tárgyalnánk az egyes országok megoldásait és tapasztalatait, külön foglalkozunk a francia közszolgálat változásaival. Ennek oka, hogy a francia közszolgálat a legkiterjedtebb Európában,⁹⁷ s egyedül rá jellemző az *un. corps*-okra épülő szerveződés, amelyet sokan a merev, zárt, s ennél fogva a kevésbé hatékony, a kor változásaihoz, kihívásaihoz nehezen alkalmazkodó rendszerrel azonosítanak. A francia közszolgálat a karrier-típus egyik meghatározó alapja, ezért – főleg a hasonló elvet alkalmazó országok számára – általánosítható tapasztalatokat szerezhetünk mindazokból a reformokból, amelyek a nagyobb rugalmasság, a hatékonyabb személyzetpolitika elérését szolgálják, úgy, hogy e közben a karrier-rendszer alapértékeit is megőrzik.

6.2.1. Franciaország: kísérletek a színtézisre

Franciaország sok mindent köszönhet Napóleonnak, ezért nem meglepő, hogy a karrier-típusú közszolgálat kialakítása is az ő nevéhez fűződik. Az viszont már kevésbé ismert, hogy a rangok, fokozatok hierarchizált rendszerét a hadseregtől vette át, s még a köztisztviselők számára is elrendelte az egyenruha viselését (a professzionális közszolgálat kezdeti időszakára jellemző, a hadsereg és a civil közszolgálat között kialakult szoros kapcsolat példájaként általában Poroszországot, illetve Svédországot szoktuk felhozni). A katonai modell átültetésével a szakmai specializáció és identitás olyan sajátos rendszerét alkotta meg, amelyre mind a mai napig tipikusan francia módszerként hivatkoznak a szakirodalomban. A *civil közszolgálat szervezését un. corps-okra* építette, amelyek az azonos jogállású, illetve besorolású köztisztviselőket rendezik közös testületbe (csoportba).⁹⁸ Maga az elnevezés is jól utal azokra a sajátosságokra, amelyek napjainkig jellemzik a *corps*-okat. A fogalom gyökere ugyanis visszanyúlik egyfelől az egyetemi korporációkig (*universitas corporatio*), másfelől a rendi korporatív szer-

riájának (A,B,C). Révolutionner la fonction publique. Libération 2006. november 6. Forrás: www.liberation.fr/dossiers/30_idees_pour_reveiller_la_gauche/travail/214391.FR.php Letöltés időpontja: 2007-07-27

⁹⁷ A közszolgálat a foglalkoztatottak 21%-át teszi ki. Forrás: Insee, Drees, 2004. december 31. In: Rapport annuel. Fonction Publique: faits et chiffres 2005-2006. Ministère de la Fonction Publique. La documentation française, Paris 2006.

⁹⁸ 1984. évi január 11-ei 84-16 számú törvény 29. cikkelyének (1) bekezdése.

vezetekig (kézműves és kereskedő céhek). Az előbbi alapját a tudományos ismeretek birtoklása, a tudás gyarapítása képezte, míg az utóbbi a közös státusz szabályokra épült.⁹⁹ A *corps*-ok lényege ugyanis a *sajátos szakmai identitással, illetve az ahhoz igazodó speciális jogállással* fejezhető ki a leginkább.

Az igazgatási értelemben vett *corps*-ok elődjai már a XVIII. században megjelentek, de csak később, Napóleon idejében terjedtek el.¹⁰⁰ Fejlődésük eredményeként a francia közszolgálat alapintézményévé váltak. Minden köztisztviselő *kinevezésével valamelyik corps tagjává válik*, vagyis a *corps*-hoz való tartozás a kinevezés feltétele. A személyi állomány ily módon nem más, mint a *corps*-ok összessége. A közigazgatás szakmai heterogenitását mutatja, hogy mintegy 1700 *corps* működik. Nem véletlen, hogy a *corps* rendszer legfőbb hátrányaként a túlzott s néha racionálisan sem igazolható fragmentációt, valamint az ezzel járó rugalmatlanságot hozzák fel. Igaz, van olyan *corps*, amely öt tagból áll (*inspecteurs généraux des bibliothèques*), de a *köztisztviselők túlnyomó többsége néhány meghatározó, nagy corps keretén belül koncentrálódik* (az állami köztisztviselők 95%-a száz *corps* között oszlik meg).¹⁰¹ Ennek ellenére a *közszolgálati reform egyik fő célkitűzése a corps-ok összevonása*, s számuk jelentős csökkentése.¹⁰² A *corps*-ok felülvizsgálata mintegy 413.000 köztisztviselőt érint, s a tervek szerint 335 *corps* helyett 101 új *corps*-ot szerveznek.¹⁰³ A *corps*-ok integrálásával egy szélesebb szakmai spektrumon mozoghatnak a köztisztviselők, amelynek köszönhetően megnő karrier és mobilitási lehetőségük. A specializáció csökkenésével megszüntethetők a díjazás indokolatlan különbségei is.

Jól mutatja, hogy mennyire színes a *corps*-ok világa, hogy vannak olyanok, amelyek jogi értelemben ugyan nem, de szociológiailag önálló közösségként nagyon is léteznek, s fordítva is igaz, vannak olyanok, amelyek jogilag önálló testületi egységet képeznek anélkül, hogy egységes kultúrára épülő valódi közösségként működnének. E sajátosság arra vezethető vissza, hogy *bizonyos esetekben a jogi szabályozásnál jelentősebb közösséget formáló erő a közös szakmai, kulturális identitás*, amely különleges személyiséggel ruházza fel a *corps*-ok

⁹⁹ Céhszabályok határozták meg a tagok jogállását, egymáshoz való viszonyát, valamint a céhen kívüli viselkedését. In. PAPHÁZI T., A német egyesületi modell és kialakulása Szociológiai Szemle 1993. 3-4. szám 101-119. oldal, www.mtapti.hu/mszt/199334/paphazi.htm#00 letöltés időpontja: 2007-07-18

¹⁰⁰ Ekkor jött létre a prefektusok elődjének tekinthető intendánsok *corps*-ja, illetve 1747-ben alapították a ma is létező *corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées*-t. Guy Thuillier, Jean Tulard: Histoire de l'Administration française Paris, PUF, 1984. 11. oldal In. DR. JEAN-MICHEL EYMERI: De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française EIPASCOPE 2002. 2. szám 6. oldal

¹⁰¹ La réforme des cadres statutaires. Direction Générale de l'administration et de la fonction publique, www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique46.html letöltés időpontja: 2007-07-20

¹⁰² A 2003. évi június 25-ei miniszterelnöki körlevél (*circulaire*) minden minisztérium számára előírta a *corps*-ok számának csökkentését.

¹⁰³ Conférence de GPRH. Direction Générale de l'administration et de la fonction publique, www.fonction-publique.gouv.fr/article849.html?artsuite=1 letöltés időpontja: 2007-07-20

tagjait (*corps préfectoral*¹⁰⁴). Ezt a sajátosan francia jelenséget nevezi a szakirodalom testületi szellemiségnek (*l'esprit de corps*).¹⁰⁵ Más esetekben viszont éppen a közös kulturális alap hiánya teszi életteleenné a *corps*-ot, mint ahogy ezt a *corps interministériel des administrateurs civils* példája is bizonyítja. Ezt a *corps*-ot egyébként 1945-ben hozták létre az egységesített brit *civil service* mintájára, de a közös szakmai, kulturális értékek hiánya, illetve az erős ágazati fragmentáció eleve kudarcra ítélte egy összkormányzati szemlélettel rendelkező *corps* kialakításának kísérletét.

Mindezek ellenére bármennyire is meglepőnek tűnik, de a *corps*-ok rendszere a francia közszolgálat rugalmas működésének is az alapját képezi. Nélküle nehezen lehetne összeegyeztetni a stabilitást, a kiszámíthatóságot, illetve a változó igényeknek való megfelelést. A francia közszolgálat egyik jellegzetessége ugyanis – amely miatt mintául szolgált más országok karrier-rendszereihez –, hogy a köztisztviselő *besorolása, szakmai életpályája elválik a betöltött munkakörtől*. Legalábbis abban az értelemben, hogy a köztisztviselő munkakörével kapcsolatos bármilyen változás (átalakítás, megszüntetés) nem érinti a köztisztviselő karrierjét, mivel köztisztviselői besorolását munkakörétől függetlenül megőrzi. Az állam, illetve a közigazgatás szabadon alakíthatja a munkaköröket, de garantálja a köztisztviselő foglalkoztatásának fenntartását. Ennek azonban az a feltétele, hogy pl. átszervezés esetén a köztisztviselő vállalja, hogy más szervezetnél (munkáltatónál), illetve másik földrajzi helyen végzi a munkáját, s elfogadja a felajánlott új munkakört. A munkakör, illetve a besorolás szétválasztása azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne kapcsolat közöttük. Minden *corps* ugyanis speciális előmeneteli pályát és besorolási rendszert (besorolási és fizetési fokozatok) ír elő, valamint meghatározza azokat a munkaköröket, amelyeket a *corps* tagjai besorolásukkal betölthetnek. Tehát a köztisztviselő *corps*-hoz való tartozása, illetve *corps*-on belüli besorolása határolja be az általa betölthető munkaköröket. Következésképpen a *corps*-ok munkakör-csoportokként is felfoghatóak. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert ez a megközelítés képezi alapját a *munkakörökre építő management szemléletnek*, amelyet már a legújabb reformintézkedések is tükröznek.

Az egyik legjelentősebb kihívás, amelyre választ kell adnia a reformnak, hogy miként lehet a folyamatosságot képviselő karriert hozzáigazítani a változó munkaköri igényekhez. A siker kulcsa – amelyet a reform is meghirdetett – *a dinamikus mobilitási és továbbképzési*

¹⁰⁴ A *corps des préfets, des sous-préfets, des administrateurs civils* tagjai tartoznak ide.

¹⁰⁵ MARIE-CHRISTINE KESSLER: Les grands corps de l'Etat Paris, Presse de la FNSP 1986. 9-11. oldal In. DR. JEAN-MICHEL EYMERI: i. m. 11. oldal

politika.¹⁰⁶ Mindkettő alapja egy jól működő *munkaköri kompetencia-menedzsment* rendszer, amelynek kialakítása stratégiai eleme a közszolgálati reformnak. Segítségével nem csak a munkakörök, hanem a kapcsolódó kompetenciák is láthatóvá tehetőek. Ez egyfelől nagyobb átláthatóságot teremt az állampolgárok számára, másfelől világosan megfogalmazhatóvá teszi a munkaerő-piaci és képzési igényeket. S ami a mobilitás szempontjából talán a legfontosabb, hogy minisztériumonként feltérképezhetővé válnak az azonos, vagy közel hasonló kompetenciákat igénylő munkakörök. Ez azért lényeges, mert az erősen fragmentálódott közszolgálat merevségét csak egy hatékony mobilitáspolitikával lehet eredményesen oldani, amihez nélkülözhetetlen a munkakörök rendszerszerű ismerete és menedzselése. Ez különösen azoknál a szerveknél, minisztériumoknál kiemelten fontos, ahol egyetlen *corps* tagjai képezik a személyi állományt, vagy annak döntő többségét.

A *corps* ugyanis nem jelent átléphetetlen kereteket, amelyek elzárják a tagokat a mobilitástól. Igaz ugyan, hogy általában tizenhét és huszonöt év közötti életkorban eldől, ki melyik *corps*-ba kerül, amely döntően meghatározza a köztisztviselő szakmai szocializációját – ez egyébként jóval több annál, mint hogy elsajátítja a szakmai fogásokat –, de nyitva áll az út a *felfelé irányuló*, illetve az *oldalirányú mozgás* előtt. A *corps-ok* ugyanis nem „egyenrangúak” egymással. *Három kategóriába sorolhatóak (A,B,C)* attól függően, hogy milyen szintű iskolai végzettség alapján történik a tagok kiválasztása.¹⁰⁷ A „C” kategóriába az általános iskolai, vagy középfokú végzettségű, a „B” kategóriába az érettségizett, míg az „A” kategóriába a diplomás jelöltek pályázhatnak. Bár a *corps-ok* önálló, speciális életpályát jelentenek, a karrier azonban nemcsak abban nyilvánulhat meg, hogy az idő múlásától függően a köztisztviselő magasabb fokozatba kerül, hanem abban is, hogy egy *magasabb kategóriájú corps-ba* lép. Ehhez azonban versenyvizsgát kell tennie (*concours interne*) – amelyet élesen meg kell különböztetni a „külsősök”, pályakezdők számára meghirdetett versenyvizsgától (*concours externe*) –, s egy minimális szolgálati idővel kell rendelkeznie (általában öt évvel).¹⁰⁸ A kép teljességéhez hozzá tartozik, hogy a magasabb *corps-okba* (*Conseil d’Etat, Cour des Comptes, l’Inspection des finances*) történő kinevezés tekintetében, keretek között ugyan, de

¹⁰⁶ L’observatoire de l’emploi public. Rapport annuel 2004-2005, Ministère de la Fonction Publique, La Documentation Française, Paris, 2005. szeptember 143. oldal.

¹⁰⁷ DR. JEAN-MICHEL EYMERI: i. m. 9. oldal.

¹⁰⁸ A Nagy Francia Forradalom által hirdetett egyenlőség (*égalité*) eszméjéhez híven a francia versenyvizsga rendszer a világ egyik legdemokratikusabb kiválasztási rendszere. Egyfelől – fő szabályként – kizárólag versenyvizsga útján, az elért eredménytől függően lehet a közigazgatásba bekerülni (*concours externe*), másfelől a belső előmenetel csak a köztisztviselő ambíciójától függ, a belső versenyvizsgához (*concours interne*) nincs szükség a munkahelyi felettes jóváhagyására, vagy más, harmadik személy egyetértésére, ajánlására. Az ingyenes oktatás, illetve a széles körben igényelhető ösztöndíj rendszer a szegényebb társadalmi rétegek számára is megnyitja az utat a felemelkedés előtt. In. DR. JEAN-MICHEL EYMERI: i. m. 14. oldal.

érvényesül a köztársasági elnök, illetve a kormány diszkrécionális jogköre. Ily módon politikai okok miatt, vagy éppen egy szakmai életút elismeréseként, versenyvizsga nélkül is adható ezekbe a *corps*-okba kinevezés (*tour extérieur*).

A *corps*-ok között nemcsak jogi és díjazási értelemben létezik hierarchia, hanem a társadalmi elfogadottság szempontjából is. Jogilag azonos szintű *corps*-ok társadalmi presztízse igen különböző lehet. A legkiemelkedőbb társadalmi elismertségű *corps*-ok (*grands corps*) tagjai az *École Nationale d'Administration Publique*-ből, illetve az *École polytechnique*-ből kerülnek ki.¹⁰⁹ Az oldalirányú mobilitás is igen gyakori, s arra is lehetősége van a köztisztviselőnek, hogy pályautja elején választott *corps*-jához képest egy másik *corps*-ba integrálódjon végérvényesen.

A mobilitás jogi keretét *hatféle pozíció* biztosítja. A szolgálati érdekből történő mozgatás (*mise à disposition*) esetén mintegy „kölcson adják” a köztisztviselőt, aki megőrzi előmenetelét és díjazását az eredeti *corps*-jában, egy másik szervnek (akár magánszervezetnek is, ha közérdekű feladatot lát el), vagy intézménynek. A leggyakoribb pozícióváltás azonban a *détachement*, amelynek lényege, hogy a köztisztviselő saját kérelmére, határozott időre (általában öt évre), vagy határozatlan időre kikerül saját *corps*-jából, s egy másik *corps*-ba, állami, vagy önkormányzati tulajdonú vállalathoz, egyesülethez, alapítványhoz, közérdekű feladatot ellátó magánszervezethez, nemzetközi szervezethez, vagy külföldi állam szervéhez „helyezik át”. Szintén a *détachement*-t alkalmazzák, ha köztisztviselő politikai megbízatást kap. A *fonctionnaire détaché* megőrzi jogát arra, hogy az „áthelyezés” megszűnését követően – megtartva előmenetelét és nyugdíjjogosultságát – reintegrálódjon saját *corps*-jába. A mobilitás a közszféra kereteit is átlépheti (*mise hors cadres*), amikor a köztisztviselő vezető beosztásba kerül egy magánvállalatnál a köztisztviselőinél jóval magasabb fizetésért, de szintén visszatérhet – a *détachement*-hoz hasonló kedvezményekkel – saját *corps*-jába. A szakmai zsargonban csak *pantouflage*-nak nevezett pozícióváltás különösen abban az időszakban volt népszerű, amikor az állam közvetlen eszközökkel is beavatkozott a gazdasági életbe, de ma már a neoliberális állam eszméjének megerősödésével alkalmazása visszaszorulóban van.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a *corps*-ok ha nem is ösztönzik, de semmi esetre sem gátolják a köztisztviselők mobilitását.¹¹⁰ Ennek is betudható, hogy a már említett köz-

¹⁰⁹ Az öt legnagyobb társadalmi presztízzsel rendelkező *corps*: le Conseil d'Etat, l'Inspection des finances, la Cour des Comptes, les ingénieurs des Mines, les ingénieurs des Ponts et Chaussées. In. DR. JEAN-MICHEL EYMERI: i. m. 9-10. oldal.

¹¹⁰ Egy tanulmány szerint a *corps des administrateurs civils* tagjainak mindössze 28,5%-a kezdte meg, illetve fejezte be életpályáját saját *corps*-jában. Jean-Michel Eymeri, Julien Pavillard: Les administrateurs civils. Fin de carrière et débouchés. Paris, a Documentation Française, 1997. 89. oldal. In. DR. JEAN-MICHEL EYMERI: i. m. 13. oldal.

szolgálati reform a *corps*-ok megtartásával keresi a nagyobb mobilitás lehetőségeit. Ennek érdekében egy sajátos *munkaköri menedzsment rendszert alakítottak ki, amely két pillérre épül. Az egyik a minisztériumok munkaköri katalógusa (répertoire ministériel des métiers), a másik az összkormányzati jelleggel létre hozott munkaköri nyilvántartás (répertoire interministériel des métiers). Az előbbi a szerven, illetve az ágazaton belüli szociális dialógust és mobilitást szolgálja, illetve támogatást nyújt a minisztériumok munkakör-, létszám- és kompetenciamenedzsment rendszerének (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences) működtetéséhez, valamint a versenyvizsgák, képzések tartalmának fejlesztéséhez. Az utóbbi a tárcák közötti mobilitást segíti, és alapvető információkat nyújt a kormányzati személyzetpolitika – ennek részeként a kiválasztási, továbbképzési politika – kialakításához. Míg a minisztériumi rendszereket az eltérő fejlesztési és működtetési koncepció jellemzi, addig az összkormányzati munkaköri menedzsment rendszer átlátható, egységes metodikára épül.*

Míg a mobilitás szempontjából a *corps*-ok rendszere egyszerre hordozza a merev szabályozást és a rugalmas pozícióváltás lehetőségét, addig a *corps*-ok díjazási rendszerében eddig kevés rugalmasságot sikerült megvalósítani. Ennek egyfelől a *corps*-ok szerint differenciált, jogilag pontosan meghatározott besorolási és fizetési fokozatokra (*grades, échelons*) osztott, kötött előmeneteli- és illetményrendszer, másfelől az erős munkavállalói érdekvédelem az oka. Az utóbbi lényege, hogy ha valamelyik *corps* illetményemelést tud kiharcolni, akkor a hasonló indexponttal¹¹¹ rendelkező *corps*-ok is ugyanolyan növelést követelnek. A kiegyenlített érdekérvényesítés rendkívül megnehezíti a bizonyos szakmákra fókuszált bérpolitikai intézkedéseket. Ennek ellensúlyozására egyre gyakrabban élnek különféle *prémiumok* bevezetésével, amelyek rendszere azonban – egységes szabályozás hiányában – mára már áttekinthetlenné vált.¹¹² Míg a prémiumok többsége a besoroláshoz kötődik, addig az 1991-ben bevezetett *ún. új jóváírási index (nouvelle bonification indiciaire)* kifejezetten a munkaköri sajátosságokat ismeri el, pl. a fokozott felelősséget.¹¹³ Ezt tekinthetjük az első lépésnek – a díjazás területén - a munkaköri kompetenciák egyéniesített formában történő elismerése felé.

¹¹¹ A besorolási fokozatok fizetési fokozatokra oszlanak, s minden egyes fizetési fokozathoz indexpont (*indice de classement*) tartozik, amelynek értékét a kormány évente két alkalommal határozza meg. Jelenleg (2007-07-01-től) 100 indexpont értéke 5441,13 euro/év. Minden indexponthoz egy szorzószám (*indice de traitement*) kapcsolódik 280 és 821 között, amelyet szorozni kell a fizetési fokozathoz tartozó indexpont értékével, s osztani százszal. Ez adja a köztisztviselő éves bruttó illetményét.

¹¹² DR. JEAN-MICHEL EYMERI.: i. m. 10. oldal

¹¹³ Az 1991. évi január 18-ai 91-73-as törvény.

Bár a francia közszolgalat több ország karrier-típusú berendezkedését is inspirálta, ami miatt gyakran francia modellként említik, mégis azt mondhatjuk, hogy számos tekintetben *egyedül álló*, kizárólag rá jellemző vonásokkal rendelkezik. Mélyen áthatják a *Köztársaság értékei, alapeszméi*. Ennek tulajdonítható – többek között – az a sajátossága, hogy szemben más karrierrendszerekkel, mint amilyen például a német, a szabályozásában nem keverednek közjogi, illetve magánjogi elemek. A közszolgalat minden tagja köztisztviselő, mert az *egyenlőség* eszméje (*égalité*) nem teszi lehetővé a különbségtételt, még akkor sem, ha tevékenységük tartalma nyilvánvalóan eltér egymástól (közhatalmi, szolgáltatói). A *versenyvizsgarendszert a demokratikus közigazgatás garanciájának* tekintik, amely megnyitja az utat a szegényebb társadalmi rétegek számára is a közigazgatásba. A *corps*-ok erős szakmai identitás-tudatuk révén sokkal inkább összetartják, mint – eltérő jogállásuk miatt – szétfeszítik a közigazgatás kereteit. Mindezek azt bizonyítják, hogy a *közszolgalat reformja Franciaországban nem csupán hatékonysági, illetve teljesítménybeli kérdés, hanem jóval több annál*. Mélyreható társadalmi folyamat, amelynek nehezen átléphető korlátai vannak. Ez az oka annak, hogy az NPM megoldásai, eljárásai ez idáig nem tudtak gyökeret eresztetni a francia közszolgalatban. Ugyanakkor az NPM eszközeivel szembeni ellenállás nem eredményezte – mert nem eredményezhette – a reformokkal való szemben állást. A változások azonban a francia közszolgalat alapjait jelentő *hagyományos keretek között zajlanak*, amelyek célja az új irányok befogadása, adaptálása a nemzeti, történeti sajátosságokhoz. A régi és az új olyan szintézisének megteremtése, amelynek eredményét – várhatóan – legalább annyira fogják „franciásnak” (*à la française*) minősíteni, mint magát a francia közszolgalatot.

6.2.2. A közszolgalati jogviszony magánjogiasítása

Egyre több államban vált elfogadottá, hogy a közszférához tartozó, tartalmát tekintve azonban az általános munkavégzéshez közel álló, illetve azzal megegyező feladatok esetében *nincsenek jelentős különbségek a köz- és a magánszektor között*, ezért indokolatlan eltérően szabá-

lyozni a két szektorban történő foglalkoztatást, pl. a munkavégzési feltételeket, a díjazást, a véleménynyilvánítást, a sztrájk és a részvételi jogok gyakorlását.

A német alkotmány 33. §-ának (4) bekezdése értelmében „az általános szabály szerint a közhatalom gyakorlását állandó jelleggel a közzolgálatnak a szolgálaton és a hűségen alapuló közjogi viszonyban álló tagjaira kell bízni”. *Közhatalmat tehát csak köztisztviselők gyakorolhatnak*, akik életre szóló kinevezéssel rendelkeznek. Jogviszonyukra a karrierrendszer elvei jellemzőek. Ezzel ellentétben a közalkalmazottak és a munkavállalók jogviszonya magánjogi munkaszerződésen alapul (a Polgári törvénykönyv 611. és azt követő paragrafusai). Jogállásukat a szerződéses munkavállalókról szóló szövetségi tarifaegyezmény (*Bundesangestelltarifvertrag*), valamint belső szabályzatok rendezik. Alapvetően a magán munkajog szabályozása alá tartoznak, azonban a különböző kollektív megállapodásoknak kiemelkedő jelentőségük van, olyannyira, hogy *külön joganyagot* képeznek, és egyes pontokon lényegesen eltérnek a magán munkajog szabályozásától. Például a munkajogviszony munkáltató részéről történő egyoldalú felmondásának lehetősége meglehetősen korlátozott abban az esetben, ha bizonyos időtartamú foglalkoztatási jogviszonyt tudnak igazolni.

Hasonló változás figyelhető meg az osztrák szabályozás fejlődésében is a különbséggel, hogy a *szerződéses alkalmazottak a közjog hatálya alá tartoznak*, mivel szövetségi, illetve tartományi szinten megalkotott törvények rendezik jogállásukat (az előbbi hatálya alá a szövetségi közigazgatásban, míg az utóbbiak hatálya alá a tartományi, illetve települési önkormányzati szerveknél, intézményeknél foglalkoztatott alkalmazottak tartoznak).¹¹⁴ Bár ezek a szabályok több magánjogi elemet is tartalmaznak, és maga a jogviszony is a speciális „munkaszerződés” megkötésével magánjogi alapozásúnak tekinthető, mégis az említett szövetségi és tartományi törvények elkülönülnek az általános munkajogi szabályozástól, s a kötelezettségekre, valamint a díjazásra vonatkozóan több kógens szabályt is megállapítanak. E miatt a szerződéses alkalmazottak – szemben a közszférában munkaszerződéssel alkalmazott munkavállalókkal – nem tartoznak a Munka Törvénykönyve hatálya alá. Más országokhoz hasonlóan Ausztriában is nehezen határozható meg a köztisztviselői és a szerződéses alkalmazotti jogállás közötti különbségtétel elvi alapja, mivel sok esetben mindkét jogállással ugyanolyan, vagy hasonló feladat is ellátható. A magán és közszektor közötti mobilitás ösztönzése, valamint a foglalkoztatási biztonság csökkenése miatt egyre jelentősebbé válik a szerződéssel alkalmazottak aránya, akiknek egyébként lehetőségük van arra, hogy az első öt évben, 40 éves korukig köztisztviselői kinevezést kapjanak. Szövetségi szinten még magasabb arányt képvisel-

¹¹⁴ Az 1948-ból származó *Vetragsbedienstetengestz* vonatkozik a szövetségi szerződéses alkalmazottakra, amelyet hatályba lépése óta több alkalommal is módosítottak.

selnek a köztisztviselők, de a tartományok, illetve az önkormányzatok szintjén már a szerződéses alkalmazottak vannak többségben.

A speciális szabályozás felszámolásával csökkent azok száma, akik közszolgálati jogállással rendelkeznek, sőt bizonyos országokban csaknem teljesen megszüntették sajátos jogi helyzetüket, s a közjogi alapokon álló szabályozást a magánjoghoz tartozó szerződéses kapcsolatokkal váltották fel.

Olaszországban a 90-es években megszüntették a speciális szabályozást, s néhány kivétellel (bírák, diplomata, prefektúrák, egyetemi tanárok), az általános munkajogi szabályok hatálya alá helyezték a köztisztviselőket. A közjogi „dereguláció” azonban több tekintetben csak formailag valósult meg, mivel jó néhány kérdéskörben (kiválasztás, előmenetel), a jogviszony generalizálása ellenére, jelentős különbségek maradtak fenn a köztisztviselők és a munkavállalók között. Ez arra utalhat, hogy még a koncepcionális irányváltást is követheti bizonyos „visszarendeződés”.

Gyakorlatilag nem létezik olyan tagállam az Európai Unióban, ahol, valamennyi közszolgálati alkalmazott egységes és azonos jogállással rendelkezne. Foglalkoztatási jogviszonyokat közjogi, vagy az általános munkajogi szabályok, vagy a kettő vegyes változata rendez. Az alkalmazott szabályozási megoldás tekintetében igen komoly különbségek mutathatók ki az egyes tagállamok között.

A *francia* szabályozás értelmében a közszolgálat kizárólag köztisztviselőkből állhat, akiknek a foglalkoztatási jogviszonyát a közjog szabályozza, ennek megfelelően a közszolgálati jog alapvetően eltér a versenyszféra általános munkajogi szabályaitól. *Lengyelországban* a közjogi szabályozás hatálya alá tartozó köztisztviselők a személyi állomány mindössze 2,1 %-át képezik, de a köztisztviselői jogállással nem rendelkező alkalmazottak is a közjog hatálya alá tartozó munkavállalók. *Svédországban* is igen alacsony a közjog által szabályozott köztisztviselőknek az aránya, ugyanakkor a személyi állomány döntő többsége magánjogi szerződéssel áll alkalmazásban. *Németországban és Luxemburgban* a közszolgálati alkalmazottak három kategóriáját különböztetik meg. Ennek megfelelően az állam személyi állományának csak 47 %-a rendelkezik köztisztviselői jogállással, míg a többiek alkalmazottként vagy munkavállalóként dolgoznak. A többi tagállam gyakorlatával összehasonlítva még a *holland* szabályozás tűnik a leghomogénebbnek abban az értelemben, hogy a közszolgálat valamennyi alkalmazottja köztisztviselői jogállással rendelkezik.

Lényeges különbség mutatható ki az Európai Unió régi és új tagállamai között a közszolgálati jogviszony magánjogiasítása tekintetében.¹¹⁵ Az új tagállamokban ugyanis alapvető célkitűzés volt a magánszektortól különböző szabályozás kialakítása. Ebben egyébként jelentős szerepet játszott az is, hogy a csatlakozásra felkészülés időszakában az Európai Unió informálisan elvárta a tagjelölt államoktól, hogy közszolgálatukat a klasszikus karrierelvek szerint szervezzék meg. *Goetz és Wollmann* a régi és az új tagállamok közötti különbség lényegét a következők szerint írják le: „Míg Nyugat-Európában vannak jelek arra, hogy csökkennek a közszolgálati privilégiumok, illetve erősödik a jogok és kötelezettségek tekintetében a közszolgálati és az általános munkajogi szabályozás közötti konvergencia, addig az európai közösségben az államigazgatás szakmaisága egyet jelent a közszektor általános munkavállalótól megkülönböztetett köztisztviselői testület létrehozásával.”¹¹⁶

Egyre inkább megerősödött az a nézet, hogy a hagyományos személyzetpolitika elvei (szolgálati időtől függő előmenetel, kötött díjazási rendszer, a köz- és magánszektor közötti korlátozott mobilitás) kevésbé ösztönöznek az egyéni és a szervezeti teljesítmény növelésére. A közszolgálati reformok ezért célul tűzték ki, hogy pozitívan változzon meg a köztisztviselők magatartása, beállítottsága. Ugyanakkor erősen *megoszlanak a vélemények arról, hogy a reformok valóban elérték-e kitűzött céljaikat*. Ez nemcsak arra vezethető vissza, hogy eltérnek egymástól az álláspontok, hanem arra is, hogy számos módszertani problémával kell szembe-sülni akkor, amikor a teljesítményre, a motivációra, illetve a munkával kapcsolatos megelégedettségre gyakorolt hatásokat szeretnénk mérni, értékelni.¹¹⁷

6.2.3. A jogi szabályozás rugalmasságának növelése

A jogi szabályozás rugalmasságának növelése alapvetően befolyásolja a foglalkoztatási stabilitást, ezért az életre szóló foglalkoztatás elvének érvényesülését, valamint az egyéni teljesítménynek és a pénzügyi költségvetési okoknak a foglalkoztatási védelemre gyakorolt hatását vizsgáljuk meg. Arra keressük a választ, hogy a köztisztviselőkre vonatkozó jogszabályok milyen szinten biztosítják a foglalkoztatási stabilitást, az elbocsátással szembeni védelmet, mondhatjuk-e továbbra is azt, hogy az életre szóló köztisztviselői kinevezés gyakorlatilag a

¹¹⁵ Régi tagállamok alatt a 2004. május 1. előtti tagállamokat (15) értjük.

¹¹⁶ K.H. GOETZ, H. WOLLMANN: Governementalizing central executives in post-communist Europe: a four country comparison *Journal of Public Policy* 2001. december 879. oldal In. *La flexibilisation du statut des fonctionnaires...* 16. oldal

¹¹⁷ Míg kormányzati források általában pozitív eredményekről számolnak be, addig „független” szakértői egyetemi tanulmányok kevésbé optimista következtetésre jutnak a kiváltott hatások tekintetében.

köztisztviselő elmozdíthatatlanságát jelenti, vagy éppen ellenkezőleg a stabilitás tartalma jelentősen megváltozott.

A teljesítmény és a foglalkoztatási stabilitás

A foglalkoztatási stabilitásról erősen ellentmondásos kép rajzolódik ki az üzleti szférában is. Annak ellenére, hogy még a 80-as években azt jósolták,¹¹⁸ hogy az elkövetkezendő időszakban csökkenni fog a foglalkoztatási biztonság, a tapasztalatok azt mutatják,¹¹⁹ hogy a 90-es években növekedett a tartósan foglalkoztatottak aránya, igaz ezzel együtt erősödött a bizonytalanság érzése a munkavállalók körében.

Az üzleti szférában a működési környezet változásaira a foglalkoztatási modell rugalmasabbá tételével válaszoltak. Atkinson a 80-as években alkotta meg a *rugalmas vállalat* koncepcióját.¹²⁰ Ennek lényege, hogy a növekvő versenyt, valamint a technológiai változásokat eredményező gazdasági visszaesés időszakában a vállalatok arra törekednek, hogy különböző módon kezeljék a személyi állomány egyes csoportjait a foglalkoztatási feltételek, a karrierkilátások, valamint a foglalkoztatási stabilitás tekintetében. Ebben a modellben egyedül *a teljes munkaidőben és tartósan foglalkoztatott munkavállalók élvezik a foglalkoztatási stabilitást*, míg a körük szerveződő ún. *periférikus munkavállalói csoportok tagjai a leépítések elsődleges célpontjává válnak*. A különbségtétel azzal magyarázható, hogy az első munkavállalói kör képezi a vállalat működésének bázisát, mivel saját szakmai hozzáértéssel és tapasztalattal rendelkezik, amely nélkül a vállalat működése nem biztosítható, míg az utóbbiak esetében ez nem mondható el.

A *közszférában* a rugalmasabb szervezeti és működési feltételek kialakítását a társadalmi környezet változása, a növekvő verseny, a költségvetési kiadások visszafogása, a gyors technológiai fejlődés, a gazdasági növekedés visszaesése, valamint az eredményesség és hatékonyság növelésének szükségessége tette szükségessé. Az egyre individuálisabbá váló civil társadalom új igényeket támasztott a munkavégzés tartalmával, a munkahellyel, vagy a munkahelyi, illetve a családi élet összeegyeztetésével szemben. Ebben a környezetben a nagyobb szervezeti és működési rugalmasságtól várták a hatékonyság növekedését, a belső, illetve kül-

¹¹⁸ J. Atkinson, *Flexibility, Uncertainty and Manpower management*, University of Sussex, Brighton 1985. Meg kell jegyezni, hogy a tanulmány a gazdasági visszaesés időszakában született. In. *La flexibilité du statut des fonctionnaires...* 5. oldal

¹¹⁹ K. Doogan, *Job insecurity and long-term employment in Europe*, Manchester 2003. 19. oldal In. *La flexibilité du statut des fonctionnaires...* 5. oldal

¹²⁰ *La flexibilité du statut des fonctionnaires...* 12. oldal

ső kényszerítő körülmények kezelését, mint pl. a működési költségek csökkentését, vagy a növekvő felhasználói igények kielégítését.

A 80-as és 90-es években végbement társadalmi-gazdasági változások a közszféra foglalkoztatási modelljére is hatást gyakoroltak, különösen a foglalkoztatási biztonságra. *Farnham és Horton* szerint a *klasszikus és az új típusú emberi erőforrás-gazdálkodási modell közötti átmenetnek* lehetünk szemtanúi a közigazgatásban, amelynek legfőbb jellemzője a foglalkoztatási garanciák csökkenése. Álláspontjuk szerint *csökkenni fog a jövőben a teljes munkaidőben foglalkoztatottak aránya, míg növekedni fog a részmunkaidősök, illetve a határozott időre alkalmazott munkavállalók létszáma*, különösen a női munkavállalók körében.¹²¹

Szerintük az új típusú emberi erőforrás-gazdálkodást a jövőben a következők fogják jellemezni:

- az emberi erőforrás-gazdálkodás inkább stratégiai jellegű, amely a személyi állomány szakmai kompetenciáinak, képzettségének, valamint tudásának aktív fejlesztésére irányul,
- kevésbé gondoskodó, ugyanakkor racionálisabb,
- személyre szabottabb foglalkoztatási feltételek,
- alacsonyabb szintű foglalkoztatási biztonság.

Egyéb kutatások is arra az eredményre jutottak, hogy az uniformizált emberi erőforrás-gazdálkodási modellt – amelyben a foglalkoztatási feltételek tekintetében azonos szabályozás hatálya alá tartoznak a munkavállalók – egy rugalmasabb, személyre szabottabb és differenciált gazdálkodási modell váltja fel.¹²² Ebben az új modellben a díjazás szorosan kötődik a teljesítményhez, az előmenetel és a kompetenciamenedzsment a teljesítményértékelésre épül. Ezeknek a változásoknak legfőbb célja, hogy ösztönözzék a köztisztviselők felelősségvállalását a mindennapi munkában, s figyelembe vegyék egyéni kompetenciájuk, illetve teljesítményük szintjét. Az új típusú emberi erőforrás-gazdálkodási modell bevezetéséhez gyakran társul a döntési hatáskörök decentralizációja az emberi erőforrás-gazdálkodás területén.

A foglalkoztatási stabilitás alapvetően két esetben szenvedhet sérelmet, egyrészt akkor, amikor a köztisztviselő teljesítménye a még elfogadható szint alatt marad, illetve, ha a köztisztviselő által betöltött munkakör megszüntetése pénzügyi, költségvetési okok miatt vá-

¹²¹ D. Farnham, S. Horton, *Managing people in the Public Services*, Macmillan Press LTD, Londre 1996. 339. oldal In. *La flexibilisation du statut des fonctionnaires...* 12. oldal

¹²² CH. Pollit, G. Bouckaert: *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press 2004. 74. oldal In. *La flexibilisation du statut des fonctionnaires...* 13. oldal

lik szükségessé. Mindkét esetben elbocsátás fenyegeti a köztisztviselőt, annak ellenére, hogy a karriertípusú közzolgálatban a köztisztviselők csak kivételes esetben mozdíthatóak el állásukból. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a tagállamok többségében a karrierelv és a stabilitás még mindig prioritást élvez a nem megfelelő teljesítményre alapozott jogviszony megszüntetéssel szemben. Ezekben az országokban ugyanis úgy gondolják, hogy *a foglalkoztatási biztonság csökkentése nem feltétlenül eredményezi a személyi állomány teljesítményének növekedését*. Másképp fogalmazva ez azt jelenti, hogy az életre szóló foglalkoztatás előnyei még mindig jóval jelentősebbek, mint a szükségszerűen felmerülő hátrányai.

Az országok különböző módon közelítik meg a stabilitás, illetve az egyéni teljesítmény viszonyát. A klasszikus karriertípusú közzolgálati rendszerrel rendelkező országokra jellemző, hogy a közzolgálati jogviszony védelmének szabályozása eltér az általános munkajogi szabályoktól. Ugyanakkor még az e körbe tartozó országok között is különbség tapasztalható a foglalkoztatási védelem szigorúsága tekintetében. Bizonyos államokban a köztisztviselőket nem lehet elbocsátani, illetve kizárólag fegyelmi eljárás keretében kerülhet sor a közzolgálati jogviszony egyoldalú megszüntetésére a munkáltató részéről, amennyiben a köztisztviselő megsérti a közzolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét (*Németország, Ciprus, Luxemburg, Málta, Portugália, Spanyolország*). Még *Olaszországban* is hasonló szabályozás érvényesül annak ellenére, hogy a közzolgálat szabályozása az általános munkajogi szabályok hatálya alá tartozik. Ehhez a csoporthoz sorolható *Észtország* is, ahol ugyan lehetőség van a gyenge teljesítmény miatti elbocsátásra, de ennek kimondása szintén csak fegyelmi eljárás keretében történhet. Máshol viszont jogilag lehetőség van ugyan a köztisztviselő elmozdítására nem megfelelő teljesítmény esetében, de a gyakorlatban nem, vagy csak kivételesen élnek ezzel a lehetőséggel. (*Ausztria, Belgium, az Európai Bizottság, illetve Görögország*.)¹²³ Így pl. *Franciaországban*, 2002-ben mindössze 52 köztisztviselőt bocsátottak el a teljesítményük miatt.¹²⁴ *Belgiumban* két „elégtelen” értékelés alapján megszüntethető a köztisztviselő közzolgálati jogviszonya, ebben az esetben a köztisztviselőnek lehetősége van arra, hogy munkanélküliségi támogatást kapjon. *Görögországban* megalapozhatja a köztisztviselő felmentését, ha egymást követő két időszakban a munkáltató kizárja az előmenetelből. *Franciaországban* is lehetőség van a köztisztviselő elbocsátására nem megfelelő szakmai teljesítmény miatt, s hasonló a helyzet *Hollandiában* is.

Az utóbbi években egyre több tagállamban fogadtak el olyan törvénymódosítást, amely új eljárási garanciákkal nehezíti meg a közzolgálati jogviszony megszüntetését, abban

¹²³ La flexibilisation du statut des fonctionnaires... 21. oldal

¹²⁴ Franciaországban mintegy 5 millió köztisztviselő van.

az esetben, ha a köztisztviselő teljesítménye rossz, vagy nem megfelelő (pl. teljesítményértékelés, illetve továbbképzésre kötelezés, vagy más munkakörbe helyezés). Nem megfelelő teljesítmény esetén ugyanis nem a köztisztviselő elbocsátása az elsődleges cél, hanem a rendszerben tartása, még ha ehhez fejlesztésre, továbbképzésre, vagy áthelyezésre van szükség (*Franciaország, Ausztria, Szlovénia, Európai Bizottság*).

Az *osztrák* közzszolgálatban különösen összetett és hosszadalmas az eljárás, amely a következő kötelező szakaszokat foglalja magában: a munkáltatói jogkör gyakorlója jelentést készít, amennyiben kétszeri figyelmeztetése ellenére a köztisztviselő nem úgy végzi el a munkáját, ahogy ez tőle elvárható lenne. A jelentésről tájékoztatni kell a köztisztviselőt, akinek lehetősége van arra, hogy két héten belül észrevételeket tegyen a jelentésben foglaltakra. Ezt követően a jelentés a felettes vezetőhöz kerül, aki tájékoztatja négy héten belül a köztisztviselőt arról, hogy a jelentésben foglaltaknak milyen következményei lesznek. Amennyiben a köztisztviselő egyetért a felettes vezető döntésével, az eljárás véget ér. Ellenkező esetben a teljesítményértékelési bizottsághoz fordulhat a köztisztviselő, amely hat héten belül hozza meg végleges döntését. A döntéssel szemben bírósághoz nem lehet fordulni. Hat hónap elteltével újabb teljesítményértékelésre kerül sor, amellyel kapcsolatos eljárás azonos az első jelentés felülvizsgálatával. Ha mindkét teljesítményértékelés azt mutatja, hogy a köztisztviselő teljesítménye nem megfelelő, a köztisztviselő elbocsátható.

Az új tagállamokra általánosan jellemző, hogy szakmai alkalmatlanság miatt a *munkáltató egyoldalúan megszüntetheti* a köztisztviselő jogviszonyát. Ezekben az országokban egyébként általában egy, vagy több teljesítményértékelés eredménye alapozhatja meg a szakmai alkalmatlanságot (pl. *Lengyelország, Szlovákia*). A *lengyel* közzszolgálati törvény értelmében a köztisztviselő foglalkoztatási jogviszonya három hónapos felmentési idővel abban az esetben szüntethető meg egyoldalúan, ha a köztisztviselő két, nem megfelelő eredménnyel záruló értékelést kap.

Szlovéniában a munkáltatói jogkör gyakorlója eljárást indíthat a köztisztviselővel szemben, ha két egymás utáni értékelése nem megfelelő eredményt mutat. Ebben az esetben a köztisztviselő szakmai alkalmasságát a munkáltatói jogkör gyakorlója által kinevezett bizottság vizsgálja felül. A bizottságban az értékelt köztisztviselővel legalább azonos besorolású és legalább 5 éves közzszolgálati jogviszonnyal rendelkező köztisztviselő vehet részt. A bizottság tagjának más közigazgatási szervnél alkalmazott köztisztviselő is kinevezhető. Az eljárás megindításáról a közigazgatási szervnél működő reprezentatív szakszervezetet is értesíteni kell. A döntéssel szemben felülvizsgálatot kérhet a köztisztviselő a fellebbviteli bizottságnál. Hasonló eljárás létezik *Lettországban* is.

A stabilitást erősítő, sajátos tendencia, hogy bizonyos tagállamokban a munkahelyi vezetőnek nagyobb mozgásteret biztosítanak a teljesítmény problémák kezeléséhez, az egyéni teljesítmény javításához. Erre példa az *Európai Bizottság* köztisztviselőire vonatkozó szabályozás, amely külön rendelkezik a szakmai kompetencia hiánya miatti elbocsátásról. Az Európai Unió intézményei olyan eljárási rendet kötelesek kialakítani, amelynek segítségével objektíven kimutatható az alacsony teljesítmény, s meghatározhatóak a képzési, fejlesztési igények. Ha a bevezetett eljárás eredményeként a köztisztviselő teljesítménye nem javítható, a köztisztviselő elbocsátható, visszasorolható, vagy egy másik munkakörbe helyezhető.

A *francia* szabályozás értelmében az alacsony teljesítményt nyújtó köztisztviselő szakmai továbbképzésre kötelezhető, vagy áthelyezhető olyan munkakörbe, amely jobban megfelel egyéni szakmai felkészültségének, illetve teljesítményének.

Egészen más a helyzet azokban az országokban, ahol *nyitottabb a közszolgálati rendszer és a szabályozás az általános munkajogi szabályokhoz közelít*. Ezekben az államokban gyakorlatilag nem beszélhetünk az általánoshoz képest nagyobb foglalkoztatási védelemről. Így pl. *Svédországban* a közszolgálati jogviszony megszüntetése ugyan úgy történik, mint az üzleti szférában, annak ellenére, hogy létezik néhány speciális szabály is. *Finnországban* hasonló a helyzet, a köztisztviselőknek nincsen joguk az életre szóló foglalkoztatásra. A köztisztviselő közszolgálati jogviszonya azonnali hatállyal megszüntethető, ha a köztisztviselő súlyosan megsérti, vagy elhanyagolja hivatali kötelezettségeit. Azonnal felfüggeszthető állásából, ha az elkövetett kötelezettségszegés azt mutatja, hogy a köztisztviselő alkalmatlan feladatának ellátására, vagy a hivatalban hagyása a nemzetbiztonságot veszélyeztetné. *Dániában* szintén lehetőség van a nem megfelelő teljesítmény miatti felmentésre, ha azt a munkáltató megfelelően indokolja.

Nagy-Britanniában a minisztériumok, illetve az ügynökségek kötelesek kialakítani azt a rendszert, amelynek segítségével kezelni tudják az elégtelen egyéni teljesítményeket. Ha az egyéni teljesítmény nem javítható, a köztisztviselőt elbocsátják állásából. Azt, hogy ez nemcsak elméleti lehetőség, hanem a gyakorlatban is alkalmazott eszköz, jól mutatja, hogy 2002-ben 1160 köztisztviselőt bocsátottak el az állásából nem megfelelő teljesítményük miatt.¹²⁵

A fenti példák is jól mutatják, hogy a *tagállamok többségében még csak a kezdeti lépéseket tették meg* ahhoz, hogy az egyéni teljesítmény összekapcsolódjon a köztisztviselői karrierrel, amelynek eredményeként a nem megfelelő teljesítmény akár a közszolgálati jogviszony megszüntetéséhez is vezethet. Úgy tűnik azonban, hogy az „*elmozdíthatatlanság*” elve

¹²⁵ La flexibilisation du statut des fonctionnaires... 23. oldal

csak fokozatosan oldódik, mivel a teljesítmény miatti jogviszony megszüntetést a gyakorlatban végső megoldásként alkalmazzák, *legalábbis azokban az országokban, ahol a klasszikus karrierjellegű közszolgálati rendszer működik*. Ennek oka többek között az is, hogy ezekben az országokban a teljesítmények objektív mérésére alkalmas eljárások, eszközök, illetve módszerek bevezetése még csak a kezdeteknél tart, ezért óvatosabban viszonyulnak a teljesítményértékeléshez kötött intézmények bevezetéséhez. Nyilvánvalóan *kevésbé tapasztalható ez a fajta óvatosság azokban az államokban, ahol az üzleti szférából átvett eljárások, módszerek és eszközök alkalmazásának már komoly hagyománya van*, s ennek megfelelően a szervezeti kultúra is jobban elfogadja az egyéni teljesítmények szerinti differenciálást, s ha ez indokolt, a közszolgálati jogviszony egyoldalú megszüntetését. Egyébként még ezekben az országokban is találhatunk olyan speciális szabályokat, melyek kedvezőbbek az általános munkajogi szabályokhoz képest. Így pl. *Svédországban* a felmentési idő kétszer olyan hosszú, mint az üzleti szférában – elérheti akár az egy évet is –, amely időtartam alatt a köztisztviselő teljes illetményére jogosult. Ha az elbocsátott köztisztviselő alacsonyabb díjazású állást talál, akár két éven keresztül igényt tarthat a régi és az új illetménye közötti különbözetre. Ha az elbocsátott köztisztviselőnek nem sikerül elhelyezkednie, akár egy éven keresztül továbbra is megkapja korábbi illetményének 80 %-át, ha pedig elérte a megfelelő életkort, előrehozott nyugdíjba vonulhat.

Kedvezőbb szabályozás érvényesül *Finnországban* is. Míg az általános munkajogi szabályok értelmében a jogellenesen elbocsátott munkavállaló kártérítésre jogosult, de visszahelyezését nem kérheti, addig köztisztviselő esetében a bíróság visszahelyezi eredeti állásába a jogellenesen elbocsátott köztisztviselőt.

**Hogyan lehet megszüntetni a közszerológati jogviszonyt
nem megfelelő teljesítmény esetén?¹²⁶**

Kizárólag fegyelmi büntetésként lehet elbocsátani	Nem megfelelő teljesítmény esetén is el lehet bocsátani	Az elbocsátás feltételrendszere nem megfelelő teljesítmény esetén megegyezik az üzleti szférára vonatkozó szabályokkal
Cípus	Belgium	Dánia
Luxemburg	Lengyelország	Finnország
Málta	Ausztria	Svédország
Portugália	Lettország	Nagy-Britannia
Spanyolország	Észtország	
Írország	Szlovénia	
Olaszország	Szlovákia	
Németország	Európai Bizottság	
	Franciaország	
	Görögország	
	Magyarország	
	Hollandia	
	Olaszország	
	Bulgária	

A pénzügyi és költségvetési kényszer hatása a foglalkoztatási stabilitásra

A 80-as, illetve 90-es évek során több országban is jelentős létszámcsökkentési programot hajtottak végre, hogy visszafogják a közkiadásokat. Ezek eredményeként csaknem mindenhol csökkent a közszerológat létszáma, kivéve ott, ahol az aktív népesség növekedett (*Luxemburg, Írország*). Ugyanakkor a létszám csökkentésére különböző stratégiákat követtek az országok. Egy részük megelegetett a létszám zárolásával, illetve az előrehozott nyugdíjazás ösztönzésével. Mások konkrét létszámcsökkentési intézkedéseket hoztak (*Ausztrália, Kanada, USA, Finnország, Norvégia, Portugália*). Ezzel az eszközzel élt a közép-kelet európai államok

¹²⁶ La flexibilisation du statut des fonctionnaires... 25. oldal

többsége, köztük Magyarország is.¹²⁷ Bizonyos államokban a közfeladatok „kiszervezésével”, illetve a közintézmények privatizálásával érték el a létszám csökkenését. Ausztriában a több év alatt végrehajtott létszámcsökkentési program különösen a szövetségi szintet érintette.¹²⁸ Ez összekapcsolódott bizonyos feladatok, közszolgáltatások ún. kiszervezésével a magánszektorba. Így pl. múzeumok, színházak, vasút, telekommunikáció, vízszolgáltatás, statisztika, ingatlangazdálkodás „privatizációjára” került sor. A közintézmények jogállásának változása az egyetemek alkalmazottait érintette a legnagyobb mértékben. A létszámcsökkentésből származó megtakarítást a helyén maradó állomány ösztönzésére fordították. Finnországban hat nagy állami vállalatot privatizáltak, amelynek köszönhetően mintegy 10 %-kal csökkent a közsféra létszáma.¹²⁹

Az eltérő stratégiák ellenére közös pont is felfedezhető az egyes országokban végrehajtott létszámcsökkentési programokban. Mindenhol gazdasági, politikai kényszer vezetett a létszámcsökkentéshez. Ezt támasztja alá, hogy az elhatározott szervezeti és működési reformok csak másodlagos szerepet játszottak a pontosan előírt létszámcsökkentési célkitűzésekkel szemben. Először született meg a politikai döntés a létszámcsökkentésről, és csak ezt követően a reformintézkedésekről. Az ismétlődően felmerülő létszámcsökkentési igények sokkal inkább a politikai és gazdasági kényszerek alapján fogalmazódtak meg, mint új szervezeti és működési koncepciók eredményeként. Míg a rendszerek, illetve alrendszerek szintjén szerkezeti átalakítási programok kísérték a létszámcsökkentések végrehajtását, addig az egyes szervezeteken belül jelentősebb, érdemi változásokra nem került sor (pl. nem vizsgálták felül a feladatrendszert, illetve a belső működési feladatokat). Ez inkább rontotta, mint javította a szervezetek teljesítőképességét.¹³⁰

A pénzügyi és költségvetési kényszer miatt elrendelt létszámcsökkentést azonban jelentősen befolyásolhatja a foglalkoztatási stabilitásra vonatkozó jogi szabályozás. A „befolyásolás” alapvetően az elbocsátások megnehezítésében jelentkezik, ezért több országban is tapasztalhatunk törekvéseket a jogi szabályozás rugalmasabbá tételére. Ennek köszönhetően a *foglalkoztatási stabilitást* nemcsak az egyéni teljesítmény alacsony színvonala, hanem a költségvetési kényszer miatt végrehajtott *átstruktúrázás, illetve létszámcsökkentés is gyengítheti*, amikor a köztisztviselői munkakört megszüntetik. A tagállamok többségében ebben az eset-

¹²⁷ Moderniser l'Etat: La route à suivre 183-184. oldal.

¹²⁸ A létszámcsökkentési programnak köszönhetően 2000 és 2003 között 167 ezerről 152 ezerre csökkent a szövetségi alkalmazottak létszáma. (OECD tanulmány)

¹²⁹ La modernisation du secteur public: Modernis. emploie publique OECD 2004. szeptember

¹³⁰ Moderniser l'Etat: La route à suivre: 186-187. oldal.

ben is magasabb szintű védelmet élveznek a köztisztviselők, mint az üzleti szféra munkavállalói, de a védelem mértéke már tagállamonként *különbözik*.

Bizonyos országokban nincs lehetőség – legalábbis elméletileg – a közszolgálati jogviszony megszüntetésére átszervezés, feladatmegszűnés, illetve létszámcsökkentés miatt. Ide tartozik *Luxemburg, Spanyolország, Ciprus, Málta, Görögország, Portugália, Németország, Franciaország, Írország és Lettország*. *Luxemburgban* a munkakör megszüntetése esetén a köztisztviselőt egy hónapon belül egy másik közigazgatási szervezethez kell áthelyezni. Hasonló a *görög* szabályozás is. *Franciaországban* is csak elméletileg van lehetőség a munkakör megszüntése miatti elbocsátásra, a gyakorlatban ugyanis erre általában nem kerül sor. Ebben az esetben az áthelyezést az érintett köztisztviselőnek általában el kell fogadnia. Ez más településre való költözést is szükségessé tehet, sőt gyakran az illetmény csökkenését is eredményezheti. (Erre példa a lett közszolgálati törvény, amelynek értelmében az áthelyezett köztisztviselőnek egy alacsonyabb beosztást is el kell fogadnia.)

Általában a klasszikus karrierjellegű közszolgálat elveit követő Európai Bizottságnál kevésbé merev a szabályozás, mivel a létszámcsökkentés, vagy átszervezés miatt is elbocsátható a köztisztviselő, bár ezzel a lehetőséggel a gyakorlatban csak igen ritkán élnek.

Ugyanakkor *jó néhány tagállam rugalmasabban kezeli* a pénzügyi és költségvetési kényszer miatt elrendelt elbocsátásokat. Ezekben az országokban létszámcsökkentés, átszervezés vagy feladatmegszűnés miatt törvényi lehetőség van a közszolgálati jogviszony megszüntetésére. (E körbe tartozik *Svédország, Finnország, Dánia, Észtország, Magyarország, Szlovénia, Hollandia, Bulgária, Nagy-Britannia*.) *Svédországban*, pl. a legfőbb elbocsátási indok a költségvetési korlátozás miatt szükségessé váló munkakör megszüntetés. *Finnországban* felmentik a köztisztviselőt, ha a közigazgatási szervet megszüntetik, vagy megszűnik az a feladatkör, amelyben a köztisztviselőt foglalkoztatták, feltéve, ha a szervezeten belül képzettségének és képesítésének megfelelő másik munkakör nem ajánlható fel akár úgy is, hogy a köztisztviselőt átképzik.

Az új tagállamok többsége a szervezeti átalakítások esetében is – vélhetőleg pénzügyi költségvetési okok miatt – kevésbé dogmatikusan kezeli a személyi állomány stabilitását. Általában megengedik az elbocsátást, s igen rugalmasan szabályozzák az átszervezés, illetve szervezeti átalakítás miatti felmentést. *Bulgáriában* megszüntethető a közszolgálati jogviszony felmentéssel (a felmentési idő egy hónap), ha a köztisztviselő feladatköre megszűnik, vagy megszüntetik a közigazgatási szervet. *Lengyelországban* a köztisztviselő csak abban az esetben bocsátható el, ha másik közigazgatási szervnél képzettségének, képesítésének megfelelő másik álláshely nem ajánlható fel a köztisztviselőnek.

Összességében elmondható, hogy munkakör megszűnésére hivatkozva sem könnyű elbocsátani köztisztviselőket, még azokban az országokban sem, ahol a jogi szabályozás rugalmas. Ebben az esetben is alkalmaznak olyan intézkedéseket, amelyek célja a felmentés elkerülése, ilyen például a kötelező állásfelajánlás más szervezetnél. Egyedül *Svédországban*, illetve *Észtországban* élnek rendszeresen a létszámcsökkentés, átszervezés, vagy szervezet megszűnés miatti felmentéssel.

Költségvetési, pénzügyi okok, illetve szervezet átalakítás miatti felmentés¹³¹

Nem lehet felmenteni a köztisztviselőket	Fel lehet menteni a köztisztviselőt, de a gyakorlatban ritkán fordul elő	Fel lehet menteni a köztisztviselőt, s a gyakorlatban is élnek a felmentéssel
Luxemburg	Lettország	Dánia
Spanyolország	Európai Bizottság	Észtország
Ciprus	Lengyelország	Svédország
Málta		Finnország
Görögország		Magyarország
Portugália		Szlovénia
Németország		Hollandia
Franciaország		Nagy-Britannia
Írország		Bulgária

A felmentést garanciális okok miatt részletesen szabályozzák. Így pl. *Nagy-Britanniában*, ahol a közszolgálat szabályozása igen közel áll az általános munkajogi szabályozáshoz, a köztisztviselő háromféle jogorvoslati lehetőséggel élhet a felmentéssel szemben. Egyfelől fordulhat a szolgálati feletteséhez, másfelől, amennyiben fennállnak a feltételei, jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő a közszolgálati jogorvoslati bizottságnál, amely a kormánytól független szervezet, s feladata az elbocsátott köztisztviselők panaszainak kivizsgálása. S végül az érintett köztisztviselők a munkaügyi bírósághoz fordulhatnak. Az *Európai Bizottságnál* a szakmai alkalmatlanság miatt elbocsátott köztisztviselő panaszt nyújthat be az Európai Bizottsághoz. *Finnországban*, ha az államtanács hatáskörébe tartozó kinevezésről van szó, a köztisztviselő az elbocsátással szemben a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz fordulhat. Egyéb esetben a döntés felülvizsgálata a Közszolgálati Bizottság hatáskörébe tartozik, amelynek döntése a

¹³¹ La flexibilisation du statut des fonctionnaires 27. oldal

Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság előtt is megtámadható. *Dániában* a munkaügyi jogvita kereteiben vizsgálható felül a köztisztviselő elbocsátására vonatkozó döntés, amelynek során bíró dönt a vitás kérdésről. *Franciaországban* közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik az elbocsátással szemben benyújtott jogorvoslati kérelem elbírálása, s hasonló eljárás lefolytatására kerül sor, mint a fegyelmi büntetés felülvizsgálatakor. Ennek lényege, hogy az ügyet Paritásos Igazgatási Bizottság vizsgálja ki.

Létszámcsökkentés, szervezet, illetve feladat megszűnés miatt felmentett köztisztviselő végkielégítésre jogosult. *Észtországban* a közszolgálatban eltöltött időtől függ a végkielégítés mértéke.¹³² *Svédországban* sajátosan alakulnak a felmentéshez kapcsolódó köztisztviselői jogosítványok. A köztisztviselő felmentését követő két évig elsőbbséget élvez olyan munkakörök betöltésénél, amelyek képzettségének, illetve képességének egyébként megfelelnek. Az ehhez szükséges szervezési, nyilvántartási és egyéb működtetési feladatokat az 1990-ben létrehozott ún. Foglalkoztatás-Biztonsági Alapítvány látja el. Az alapítvány feladata, hogy megfelelő képzéssel segítse a köztisztviselő elhelyezkedését, továbbá előmozdítsa más munkáltatókkal történő kapcsolat felvételét, és szükség esetén számára pénzügyi támogatást nyújtson.

A hivatalvesztés

A köztisztviselő fegyelmi büntetésként kiszabott hivatalvesztés útján is elbocsátható. A tagállamokban követett gyakorlat azt mutatja, hogy a fegyelmi felelősség megállapítása részletesen szabályozott, formalizált eljárás keretében történik. Ennek nyilván garanciális okai vannak. A fegyelmi eljárással kapcsolatos közös jegyek a következőképpen összegezhetők: kötelező a köztisztviselő meghallgatása, aki szóban vagy írásban nyilatkozhat a terhére rótt kötelezettségszegésről. Lehetőség van tanúk, külső szakértők meghallgatására. Ugyanakkor általában a döntőbíróként eljáró személy döntésétől függ, hogy engedélyezi-e a javasolt személyek meghallgatását tanúként, vagy szakértőként. A fegyelmi büntetést kiszabó döntéssel szemben jogorvoslattal élhet a köztisztviselő. Jogorvoslat elbírálására jogosult szervezet országonként különböző. *Belgiumban*, illetve *Franciaországban* közigazgatáson belüli független szerv bírálja el a jogorvoslati kérelmeket. *Hollandiában és Svédországban* sajátos felülvizsgálati szerv működik, míg *Dániában* a munkaügyi bíróságok hatáskörébe tartozik a jogorvoslati

¹³² Ha kevesebb, mint 3 évet töltött a közszolgálatban, kéthavi illetményét, 3 és 5 év közötti szolgálati idő esetén háromhavi illetményét, illetve több mint 10 éves szolgálati idő esetén akár tizenkét havi illetményét is megkaphatja végkielégítés címén.

kérelmek elbírálása. Sehol sem találni példát arra, hogy a munkáltató kérheti a fegyelmi hatóság döntésének felülvizsgálatát, ha az nem szab ki fegyelmi büntetést. Összességében a fegyelmi eljárás szabályozásáról elmondható, hogy a tagállamokat *két nagy csoportra* lehet osztani: az egyikbe azok tartoznak, ahol a fegyelmi eljárást speciális rendelkezésekkel részletesen szabályozzák, míg a másik csoportba azok az országok tartoznak, ahol a fegyelmi intézkedések inkább a kollektív szerződésekre épülnek és a felelősség megállapítására az üzleti szférában alkalmazott szabályokat alkalmazzák.¹³³

6.2.4. *Egyes munkáltatói jogkörök decentralizációja*

A karriertípusú rendszer egyik fő jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát jogszabályok határozzák meg, s csak igen korlátozott körben köthető kollektív, illetve kétoldalú megállapodás. A normatív szabályozás a karrierrendszer legfőbb garanciája, amely a kiszámíthatóságot, a munkáltatói önkénnyel szembeni védelmet biztosítja. A normativitás ugyanakkor merev korlátokat teremt, amelyek nem nyújtanak lehetőséget munkáltatói szinten a köztisztviselők között meglévő különbségek differenciált kezelésére. Erre leggyakrabban a díjazást hozzák fel példaként, mondván, hogy a szolgálati időtől függő előmenetel és díjazás olyan automatizmust eredményez, amely nem engedi meg a különböző, egyéni teljesítmények differenciált elismerését. Az illetmény ezáltal egyfajta „jelenléti díjjá” válik, amelyet a köztisztviselő minden esetben megkap, ha munkaidőben pontosan megjelenik a munkahelyén, s nem követ el valamilyen súlyosabb fegyelmi vétséget. Ez nem ösztönöz a jobb teljesítményre, az innovációra, hanem sokkal inkább a változatlanság megőrzésére készlet.

A normatív szabályozással szemben gyakran fogalmazzák meg kritikaként a túlszabályozottságot is, amely tovább súlyosbítja a rendszer merevségéből adódó problémákat. Az üzleti szférához képest a közigazgatást, a belső komplexitás, a centralizáció és a formalizáltság magasabb szintje jellemzi, különösen az emberi erőforrással való gazdálkodás területén.¹³⁴ Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási szervek személyzeti tevékenysége bonyolultabb, centralizáltabb és bürokratikusabb, mint a magánszervezeteké. A túlszabályozottságtól egyébként maguk a köztisztviselők szenvednek leginkább. Egy osztrák felmérés szerint a

¹³³ Az Európai Közigazgatási Intézet összehasonlító tanulmányt készített – Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia és Svédország szabályozását figyelembe véve – a fegyelmi eljárásokról.

¹³⁴ „Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires” 96. oldalán történik hivatkozás Hal G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organisations* c. művére Jossey Bass, San Francisco, 2003. 210. oldal.

megkérdézettek több mint 40 %-a érzi úgy, hogy rossz munkahelyi közérzetének oka a jelentős számú szabály, eljárás formális végrehajtása.¹³⁵

A közszolgálati reformok ezért célul tűzték ki bizonyos munkáltatói jogosítványok decentralizációját is. Ez elsősorban a kiválasztás, a továbbképzés és a díjazás területén valósult meg, főleg azokban az országokban, ahol a közszolgálati jogviszony magánjogiasításában a legmesszebb jutottak.¹³⁶ Ezt támasztja alá a korábban már említett, svéd modell alapján létrehozott kormányzati ügynökségek példája, de a karrierrendszerű Németországban is növekedett a munkáltatók mozgásterét a differenciáltabb illetmény megállapításhoz. Ez utóbbi esetben a közszolgálati szabályozás reformjáról szóló 1997. évi törvény (*Reformgesetz für das Dienstrecht*) jelentette az első jelentősebb lépést a teljesítményelvű díjazás irányába. Kivételes teljesítmény esetén külön prémium kifizetésére van lehetőség, s a köztisztviselők – teljesítményük alapján, soron kívül – magasabb fokozatba is sorolhatóak.¹³⁷ A decentralizáció irányát jól mutatja, hogy a tartományok – törvényi rendelkezés alapján – eltérhetnek a köztisztviselők illetményét szabályozó szövetségi törvénytől.

A decentralizációs törekvések ellenére, a karrierrendszerű országokra bizonyos személyzeti feladatok egy központba történő integrálása is jellemző. Ennek legújabb példája a belga közszolgálati kompetencia központ (SELOR), de főleg a kiválasztást, valamint a továbbképzést érintő feladatokat látják el hagyományosan központosítottan az érintett országokban.

A munkáltatói jogkörök decentralizációjának legfőbb hajtómotorja a közigazgatásban is egyre inkább „polgárjogot nyerő” kompetencia-menedzsment. A munkaköri kompetenciákra épülő kiválasztás, besorolás és díjazás, teljesítményértékelés, valamint továbbképzés a munkahelyi szintű személyzeti tevékenység jelentőségét növeli. Ennek oka, hogy a munkakörök a munkahelyek szintjén keletkeznek, módosulnak, szűnnek meg, ezért a legtöbb információ is ezen a szinten áll rendelkezésre. A kompetencia-menedzsment előretörése a közigazgatásban komoly változást idézhet elő a jogi szabályozásban is, mivel alapvetően a munkakörökre, s nem a hagyományos köztisztviselői karrierre fókuszál, amely miatt felgyorsulhat az állástípusú szabályozás térnyerése a karrierrendszerű országokban.

¹³⁵ „Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires” 97. oldal.

¹³⁶ „La flexibilisation du statut des fonctionnaires: De l’emploi à vie à d’autres relations de travail plus flexibles?., Az EU tagállamai közigazgatási főigazgatói számára készített tanulmány 2005. Luxemburg 11. oldal.

¹³⁷ Egy 2001-ben elfogadott törvénymódosítás kötötte össze a teljesítményt az előmenetellel.

6.2.5. Munkavállalók alkalmazása a közigazgatásban

Általában lehetőség van arra, hogy az általános munkajogi szabályok szerint alkalmazzanak munkavállalókat a közigazgatásban.

Magánjogi, illetve részben közjogi „szerződéssel” foglalkoztatott alkalmazottak az EU tagállamok közigazgatásában¹³⁸

EU tagállam	Magánjogi, illetve részben közjogi „szerződéssel” foglalkoztatott alkalmazottak aránya
Ausztria	31,07 % (2002)
Belgium	25 %
Finnország	10,7 % (2003)
Franciaország	12,77 % ¹³⁹ ; 18,50 % ¹⁴⁰ ; (2002)
Németország	47,5 %
Görögország	6,6 %
Lettország	41,4 %
Luxemburg	21,5 %
Lengyelország	97,9 %
Portugália	12,4 % (1999)
Szlovénia	20 %
Spanyolország	20,03 % (2004)
Svédország	(a nagy többség)
Európai Bizottság	13 %
Bulgária	65 %

Bizonyos országokban a köztisztviselőkön túlmenően egyéb alkalmazottak is dolgoznak a közszolgálatban különböző szerződéssel, illetve különböző munkavégzési feltételekkel. Egyes országokban (mint pl. *Németországban, Luxemburgban, Ausztriában, Olaszországban, Belgiumban, Lengyelországban, Lettorságban, Svédországban és Bulgáriában*) különösen magas

¹³⁸ La flexibilisation du statut des fonctionnaires 32. oldal

¹³⁹ Nem tartalmazza a helyi önkormányzatok, illetve a kórházak alkalmazottait.

¹⁴⁰ Nem tartalmazza az oktatási intézmények személyi állományát.

a köztisztviselői jogállással nem rendelkező alkalmazottaknak az aránya, illetve más országok is alkalmaznak olyan munkavállalókat a közszolgálatban, akiknek a jogállását az általános munkajogi szabályok rendezik (*Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország Görögország, Magyarország*).

Németországban szövetségi szinten mindössze a személyi állomány 43 %-a rendelkezik köztisztviselői jogállással, a többség a magánjoghoz tartozó munkaszerződéssel áll alkalmazásban.¹⁴¹ Az utóbbiak esetében a *munkavégzési feltételek többségét* a munkáltatók, illetve szakszervezetek által kötött *kollektív szerződések tartalmazzák*. Ezek több szempontból is különböznek a köztisztviselőkéhez képest: először is kiválasztásuk nem egy sajátos karrierre történik, hanem egy konkrétan meghatározott munkakörre, vagy tevékenységre. Ez azt jelenti, hogy előmenetelük a munkáltató döntésétől függ, illetve attól, hogy létezik-e olyan betölthető másik üres álláshely, amely magasabb beosztást, s ezzel együtt magasabb illetményt jelent az alkalmazott számára. A kollektív szerződésekben azonban gyakran szerepel az a rendelkezés, amely előírja, hogy az *alkalmazottak magasabb besorolási fokozatba léphetnek*, ha feladatukat kielégítően látják el meghatározott időtartamon keresztül. A köztisztviselőkhöz képest az egyéb alkalmazottaknak kevesebb lehetőségük van a mobilitásra abban az értelemben, hogy *egy másik munkáltatóhoz csak abban az esetben kerülhetnek, ha új munkaszerződést kötnek*. Ennek megfelelően az alkalmazottakat egyoldalúan nem lehet alacsonyabb beosztásba sem helyezni.

Foglalkoztatási biztonságuk alacsonyabb, mint a köztisztviselők esetében. Rossz teljesítmény esetén ugyanazok a szabályok érvényesülnek, mint az üzleti szférában, amelyek értelmében csak több, megfelelően indokolt értékelés alapján bocsáthatóak el. Felmentésükre gazdasági vagy szervezeti okok miatt elrendelt átszervezés, illetve leépítés miatt is sor kerülhet. Ugyanakkor érzékelhető jogi szabályozásban egy olyan tendencia is, amely a köztisztviselők jogállásához történő közelítésre irányul. Ennek értelmében *az alkalmazott 15 év szolgálati idő után már nem bocsátható el*, de ezt a szabályt legkorábban akkor lehet alkalmazni, *ha az alkalmazott betöltötte a 40. életévét*. Bár a Német Alkotmány 33 cikkelye előírja, hogy közhatalmat csak köztisztviselő gyakorolhat, akinek a jogállása, szolgálatteljesítése, és lojalitása közjogi szabályok hatálya alá tartozik,¹⁴² mégis a gyakorlatban az alkalmazottak köztisztviselői munkakört is betöltenek. Egyesek ezt úgy értékelik, hogy valójában minden különösebb elvi megfontolás nélkül, esetenként dönti el a munkáltató, hogy a jelöltet köztisztviselőként vagy alkalmazottként foglalkoztatja-e. Ennek következtében ugyanazt a munkát ellátó

¹⁴¹ Német Szövetségi Belügyminisztérium Berlin 1999.

¹⁴² S. Bach és mások i. m. 57. oldal In. La flexibilisation du statut des fonctionnaires 33. oldal

személyeknek különböző jogállásuk is lehet. *Demmke* szerint ez felveti azt a kérdést, hogy egyáltalán van-e értelme megkülönböztetni a német szabályozásban a köztisztviselői, illetve az alkalmazotti jogállást, illetve szerepeltetni a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos koncepciót a Német Alkotmányban.¹⁴³

6.3. A közszolgálat és az európai integráció

Az Európai Unió tagállamainak közigazgatás-jogi rendszerei számos ágazati területen állandó harmonizációs folyamaton mennek keresztül az Európai Közösség jogalkotói tevékenysége és az Európai Bíróság (Bíróság) egyedi ügyekben hozott döntései következtében. Ez a *harmonizáció részben a közszolgálatot is érinti*, annak ellenére, hogy az Európai Uniónak nincs olyan jogköre, amelynek révén előírhatná a tagállamoknak, hogy miként szervezzék meg a közügyek demokratikus intézését biztosító közigazgatást. A harmonizációt első sorban a közös hagyományokból építkező európai értékek és alapelvek foglalják keretbe, amelyet gyakran *Európai Közigazgatási Térnek* szoktak nevezni.

Ugyanakkor a közszolgálatot érintő jogi harmonizáció alapját a szabad munkavállalás elvének a közigazgatásra történő kiterjesztése képezi. A *Római Szerződés* (Szerződés) értelmében a munkaerő szabad áramlására vonatkozó rendelkezés nem alkalmazható a közigazgatásban. A tagállamok hosszú ideig általánosan, a teljes közszférára kiterjedően, állampolgársági feltételhez kötötték az alkalmazást, mivel a közszolgálati alkalmazottak helyzetének szabályozását a nemzeti szuverenitás lényeges részének tekintették. A közszolgálat szabályozását a szubszidiaritás elve alapján a tagállamok *kizárólagos hatáskörükben* tartották.

A 80-as évektől kezdődően – a Bíróság döntéseinek köszönhetően – azonban alapvetően megváltozott a helyzet. A Bíróság úgy foglalt állást, hogy a közszférát nem lehet egységesen kezelni, s *csak az állami szuverenitást közvetlenül kifejező tevékenységekre* indokolt a szabad munkaerő áramlás korlátozását fenntartani.¹⁴⁴ Ehhez azonban meg kell különböztetni azokat a funkciókat, amelyek az *állami szuverenitás közvetlen gyakorlását, illetve a közhatalmi előjogok közvetlen, vagy közvetett gyakorlásában* való részvételt jelentik.

A szabad munkavállalás elvének kiterjesztése kettős hatást gyakorolt a közszolgálatra. Egyfelől megszüntette a közszféra túlnyomó része és az üzleti szféra közötti különbségtételt a munkavállalás szabadság tekintetében, s ezzel azt az álláspontot erősítette, hogy indokolatlan a két szektort eltérően szabályozni, másfelől gyorsította a karrier- és az állástípusú rendszerek

¹⁴³ DEMMKE: i.m. 39. oldal In. La flexibilisation du statut des fonctionnaires 33. oldal

¹⁴⁴ A Szerződés 48. cikkelyének (4) bekezdése.

egymáshoz közelítését, amelynek során a karrier-rendszerekben nehezen feloldható ellentmondások keletkeztek a diszkriminációmentes szolgálati időszámítás megvalósítása miatt.

A közsférára is kiterjedő tagállamok közötti munkavállalói mobilitást alapvetően két akadály nehezítheti, a nyelvi különbözőség és a karrier-rendszerek alapját képező, országonként eltérő, szolgálati időszámítás. A jogi szabályozás harmonizációja szempontjából az utóbbi releváns, amely nemcsak a különböző közszolgálati rendszerű tagállamok, hanem a karrier-rendszert alkalmazó országok között is nehézségeket okoz. Ennek gyökere a *Schöning* ügyben hozott bírósági döntéshez nyúlik vissza, amelyben a Bíróság két együttes feltételét határozta meg egy másik tagállamban szerzett szolgálati idő beszámításának. Így *szolgálati időnek kell elismerni* azt az időtartamot

- amelyet a köztisztviselő egy másik tagállam (saját államának) közszolgálatában,
- a megpályázott álláshoz kapcsolódó tevékenységi körhöz hasonló tevékenység ellátása során szerzett.

Tehát, ha az álláshelyek betöltésekor pályázati feltételként bizonyos szolgálati időt, vagy szakmai gyakorlatot írnak elő, akkor a másik tagállam közszolgálatában eltöltött időt is figyelembe kell venni, feltéve, hogy azt a megpályázott álláshoz hasonló tartalmú feladatkör gyakorlása során szerezték. Bármely feltétel hiánya kizárja a beszámítást.

Tekintettel arra, hogy a közszolgálati alkalmazotti minőségben szerzett szolgálati időt lehet elfogadni, elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a másik tagállamból pályázó személy szolgálati idejét közszolgálati alkalmazottként szerezte meg vagy sem. Ennek megítélése attól függ, hogy a másik tagállam jogszabályai a beszámítás alapjának tekintett állást közszolgálatinak minősítik-e. A jogszabály formális alkalmazásával a kérdés könnyen eldönthető, de mint ahogy azt korábban kifejtettük, a közszolgálat fogalma tagállamonként különbözik, s ezért előfordulhat, hogy olyan tevékenység, amely az egyikben a közszolgálat részét képezi, a másikban a versenyszférához tartozik. Nehezítheti a szolgálati idő kölcsönös beszámítását az is, hogy bizonyos időtartamokat egyes tagállamok beszámítják a szolgálati időbe, míg mások nem.

A szolgálati idő beszámításával kapcsolatos problémák értelemszerűen a karrier-rendszerű országokban merülnek fel, s a tagállamok közötti átjárhatóság megteremtésére irányuló törekvés alapvetően a karrier-rendszerek normatív szabályozásának zártságát lazítja. Ugyanakkor az állástípusú rendszerekben a köztisztviselő visszaintegrálódása okozhat prob-

lémát, mivel az „áthelyezés” lejártával a közszolgálati alkalmazottnak joga van visszatérnie saját közszféréjába.¹⁴⁵

A helyzetet bonyolítja, hogy a másik tagállamban szerzett szolgálati idő automatikus elfogadása hátrányos helyzetbe hozhatja a fogadó állam közszolgálati alkalmazottait, mivel könnyen előfordulhat, hogy a beszámítás alapjául szolgáló, másik tagállamban gyakorolt tevékenység a fogadó államban nem minősül közszolgálatnak, s ezért arra a fogadó állam polgárai semmi esetre sem hivatkozhatnak. Ez *fordított diszkriminációt* eredményezhet a fogadó állam közszolgálati alkalmazottaival, illetve állampolgáraival szemben. Márpedig el kell kerülni azt is, hogy a diszkrimináció tilalmának érvényesítése hátrányosabb helyzetbe hozza a saját munkavállalókat, s *fordított diszkrimináció* következzen be, amelynek veszélye annál inkább fenn áll, minél következetesebben érvényesül a 48. cikkely (2) bekezdésében megfogalmazott követelmény. Felmerül a kérdés, hogy elkerülhető-e a fordított diszkrimináció, illetve a fogadó államban honos munkavállalók elvárhatják-e, hogy egy másik tagállamból érkező munkavállalóval egyenlő bánásmódban részesüljenek? Jogszerű-e, ha a határok nélküli munkaerőpiacon egy tagállam saját munkavállalóit hozza hátrányosabb helyzetbe más tagország munkavállalóival szembe?

A Bíróság által adott válasz talán meglepőnek tűnik, de ha tüzetesebben figyelembe vesszük az összefüggéseket a Bíróság „úttörő” szerepe és az integráció elmélyítése között, érthetővé válik, hogy miért helyezkedett az alábbi – véleményem szerint – vitatható álláspont-ra.

Az áruk szabad áramlásához hasonlóan a munkavállalók esetében is abból a feltételezésből indult ki, hogy elméletileg *nem ellentétes a közösségi joggal az, ha egy tagállam saját állampolgárait "kevésbé kedvezően" kezeli*, mint egy másik tagállam állampolgárait. Ennek alapvetően két oka van. Egyrészt a saját állampolgárok jogállását rendező szabályok a belső jogalkotás, illetve jogalkalmazás részét képezik, s kívül maradnak a közösségi jog hatókörén, másrészt a Bíróság mindenképpen el kívánta kerülni azt, hogy a fordított diszkrimináció miatt csorbuljanak a munkaerő szabad áramlását biztosító jogok.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Nem véletlen, hogy Franciaország – féltve közszolgálatának hagyományosan „kiváltságos” helyzetét, s tartva annak társadalmi súlyától – 1995-ben politikai döntést kezdeményezett a közszolgálat jövőjéről, a harmonizáció kérdéseiről. A francia nyomásnak köszönhetően a felek gyorsan egyetértésre jutottak a köztisztviselők tagállamok közötti mobilitásáról, illetve az egyes nyugdíjrendszerek közötti koordinációról. Bizonyos szakértők szerint azonban a konszenzus csak látszólagos volt, ugyanis a többség nem értette a megállapodás lényegét. Példa erre az osztrák elnökség hibás értelmezése, mivel nem tudott különbséget tenni az *áthelyezés*, illetve a *rendelkezésre bocsátás* intézménye között.

¹⁴⁶ A Bíróság szerint az állam saját állampolgárai csak másik tagállamban szerzett jog védelme érdekében hivatkozhatnak a hátrányos megkülönböztetés tilalmára. Erre volt példa az *Auer* ügy, illetve a *Knoors* ügy, amelyekben a másik tagállamban szerzett diploma, illetve szakmai gyakorlat elismertetéséről volt szó a munkavállaló saját államában. A Bíróság ezekben az esetekben elfogadta a *fordított diszkrimináció* fennállását arra hivatkozva,

A Bíróság szerint kizárólag a tagállamot terheli a felelősség, azért, hogy a saját állampolgárainak egyenlő helyzetét biztosítsa. Kérdés, hogy ezt a kötelezettségét hogyan teljesíti, ha a másik tagállam munkavállalóinak (közszolgálati alkalmazottainak) védelme elsőbbséget élvez – amelyet a Bíróság azzal is megerősített, hogy a közösségi jog hatálya alá tartozónak minősítette – a tagállam saját munkavállalóinak védelmével szemben, amelyet viszont a belső jog feladatává tette.

A Bíróság értelmezése azonban nem állt meg a már említett ponton és a *Sholz* ügyben már úgy foglalt állást, hogy a közszolgálati rendszerek közötti átjárhatóságot nem csak a pályakezdők számára kell megteremteni, hanem a hivatalban lévő, bizonyos pályautat már befült köztisztviselők részére is biztosítani kell.¹⁴⁷ A Szerződés 48. cikkelyét úgy kell értelmezni, hogy amikor egy tagállamban kinevezési feltételként bizonyos időtartamú szolgálati, illetve gyakorlati időt írnak elő, nem tehető különbség aszerint, hogy a szolgálati, illetve a gyakorlati időt melyik tagállamban szereztek.

A diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályt ugyanakkor nem kell alkalmazni a 48. cikkely (4) bekezdésében meghatározott közigazgatási állásokra. *Jogszerűen kizárható* a külföldi állampolgárságú jelölt a 48. cikkely (4) bekezdése alapján "zártnak" minősített közigazgatási állásokból. Ha erre sor kerül, akkor csak arra nyílik lehetőség, hogy a jelölt a Bíróság előtt vitassa: az állás, amelynek betöltésére kizárólag saját állampolgárságú személyek pályázhattak, nem felel meg a 48. cikkely (4) bekezdésében meghatározott feltételeknek, mivel az nem jelent közvetlen, vagy közvetett részvételt a közhatalom gyakorlásában és a „zártnak” minősítés nem szolgálja a közérdek védelmét.

Ugyanakkor a *Sotgiu C/Deutsche Bundespost* ügyben a Bíróság azt is leszögezte, hogy – bár a 48. cikkely (4) bekezdése lehetővé teszi külföldi állampolgárságúak kirekesztését bizonyos közhatalmi feladatkörök ellátásából – mégsem lehet hátrányosan megkülönböztetni a díjazás, illetve egyéb munkavégzési feltételek megállapítása kapcsán olyan személyt, aki – külföldi állampolgárként – már korábban a fogadó állam közszolgálatába lépett.

A 48. cikkely (2) bekezdése az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés minden formáját tiltja. A másik tagállam állampolgárait nem lehet a saját állampolgároktól

hogy a hátrányos megkülönböztetés ez esetben ellenkezik a közösségen belüli szabad mozgással, s ezért a munkavállalók helyzetét már a közösségi jog szerint kell megítélni, vagyis érvényt kell szerezni a Szerződés 48. cikkelye (2) bekezdésének. Ebből az következik, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma szempontjából a másik tagállamban jogot szerzett (pl. diploma vagy szolgálati idő) munkavállaló egy tekintet alá esik a másik tagállam állampolgáraival (értsd ez alatt: a diszkrimináció tilalmára az ő esetükben a közösségi jog az irányadó!).

¹⁴⁷ A belső jog harmonizációjára példa a francia közszolgálatra vonatkozó 1996. évi december 16-ai törvény 48. cikkelye, amely a francia és a többi uniós köztisztviselő számára egyaránt lehetővé teszi a ténylegesen letöltött katonai szolgálat figyelmen kívül hagyását a kinevezés felső korhatárának megállapításánál.

eltérően kezelni, vagyis minden uniós állampolgárt megillet az egyenlő bánásmód. A Bíróság álláspontja szerint ez a követelmény nem csak az állampolgárságra épülő *nyílt diszkriminációt* tiltja, hanem a *rejtett megkülönböztetést* is, amely következményeit tekintve a nyílt diszkriminációval azonos eredményhez vezet. Nyílt diszkrimináció esetében általában nem okoz problémát a tilalom sérelmének megállapítása. Ez az eset áll fenn, ha a belső jogszabályok eltérően kezelik a másik tagállam állampolgárait, annak ellenére, hogy a hazai állampolgárokkal azonos, vagyis összemérhető helyzetben vannak. Elméletileg elképzelhető, hogy a nyílt diszkrimináció úgy valósul meg, hogy az eltérő helyzetben lévő személyeket egyenlő bánásmódban részesítik. A *közvetlen vagy nyílt diszkrimináció klasszikus példája*, amikor a közszolgálatból, vagy annak egyes állásaiból kizárják a külföldi állampolgárságú jelölteket, kizárólag azon az alapon, hogy nem felelnek meg az állampolgársági feltételnek.

Sokkal *nehezebb megállapítani a hátrányos megkülönböztetést*, ha *közvetett*, vagy *rejtett diszkriminációról* van szó. Ez általában kétféle okra vezethető vissza. Ha a tagállami szabályozás sajátos alkalmazási feltételt ír elő – pl. lakóhely, vagy gyakorlati idő megszerzése valamely közigazgatási szervnél, illetve földrajzi területen –, látszólag azonos feltételeket támaszt saját és a másik tagállam állampolgáraival szemben. Igazi egyenlőségről, illetve azonos bánásmódról azonban nem beszélhetünk, mivel e feltételek teljesítése reálisan nem várható el olyan személytől, akinek szakmai előélete egy másik államhoz kötődik.¹⁴⁸

Felvetődik a kérdés: a diszkriminációhoz szükséges-e, hogy a tagállami szabályozás ténylegesen hátrányosabban sújtsa a másik tagállam állampolgárait, vagy elegendő, hogy a saját állampolgárok könnyebben tehessenek eleget az előírt feltételeknek, mint a másik tagállam állampolgárai. Az eddigi ítélkezési gyakorlatot figyelembe véve közvetett diszkriminációnak minősül a tagállami szabályozás, ha kifejezetten hátrányosan érinti a másik tagállamból származó munkavállalók nagy részét, illetve olyan feltételeket határoz meg, amelyeket könnyebben teljesíthetnek a saját állampolgárok, mint a másik tagállam állampolgárai. Mindezek alapján közvetetten diszkriminatív a szabályozás, ha alkalmas arra, hogy jellegénél fogva hátrányosabban sújtsa, s ennél fogva hátrányosabb helyzetbe hozza a másik tagállam munkavállalóit. A *diszkrimináció megállapításához* nem szükséges, hogy a szabályozás ténylegesen hátrányosabb legyen, *elegendő, ha a szabályozás jellegénél fogva alkalmas a hátrányosabb hatás kiváltására.*

¹⁴⁸ A *Scholz* ügyben éppen az volt a vita tárgya, hogy az olasz versenyvizsga bizottság jogosan tagadta-e meg a plusz pontokat attól a jelöltől, aki a kiválasztásnál előnyt jelentő szakmai gyakorlatot nem az olasz közigazgatásban, hanem egy másik tagállamban (Németország) szerezte. Az eljárásban résztvevő *Jacobs* főügyész szerint a vizsgabizottság közvetett diszkriminációt követett el, mivel az olasz jelöltek többsége Olaszországban, míg a többi tagállamból származók többsége saját államában szerezhetheti csak meg a szükséges gyakorlati időt. Bizonyos esetekben még nehezebb megállapítani a hátrányos megkülönböztetést.

Bizonyos esetekben előfordulhat, hogy a közvetett módon megvalósuló hátrányos megkülönböztetés *jogszerűnek minősül*. Ez a helyzet akkor, ha a hátrányos megkülönböztetést az állampolgárságtól független, objektív szempontok teszik szükségessé, és a megkülönböztetés arányban áll a belső jog által követni kívánt céllal. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy akkor *jogszerű a közvetett diszkrimináció*, ha azt a pénzügyi rendszer koherenciájának biztosítása, illetve a közegészségügy védelme indokolja. Hozzátette azonban azt is, hogy a lakóhelyhez, illetve a tartózkodási helyhez kötött feltételen alapuló megkülönböztetés nem válhat jogszerűvé.

A másik tagállamban szerzett szolgálati idő, illetve szakmai gyakorlat elismerése további problémákat is felvet: milyen szempontok alapján lehet eldönteni, hogy egy másik tagállamban szerzett közszolgálati idő, illetve szakmai gyakorlat a belső szabályozás értelmében szolgálati időnek minősül-e. A *Scholz* ügy kapcsán *Jacobs* főügyész kifejtette: ha kétség merülne fel a korábbi foglalkoztatás közszolgálati jellege iránt, akkor például a korábbi munkáltatótól beszerezett vagy a konzuli hatóságok által kiállított igazolás alapján dönthető el, hogy a kérdéses időszak közszolgálatnak minősül vagy sem. A fogadó állam köteles elfogadni a másik tagállamban közszolgálatnak minősített szolgálati időt, de a hasonló feladatkörre hivatkozó saját állampolgárával szemben meg kell tagadnia az időtartam közszolgálati időként történő elfogadását, ha a feladatkör a versenyszférához tartozik.

A magánszféra részét képező közfeladatra a jelölt még akkor sem hivatkozhat, ha ugyanaz a feladat a fogadó állam jogi szabályozása alapján közszolgálatnak minősül. *Jacobs* főügyész szerint ez a különbségtétel nem ellentétes a Szerződés 48. cikkelyével, mivel objektív módon igazolható, vagyis szükségszerű. A főügyész ugyanis abból indul ki: ha elfogadjuk, hogy az állami tisztviselők közös elveken és értékeken nyugvó sajátos szellemiséget testesítenek meg, a közszolgálati alkalmazotti minőség lehet csak a megfelelő kiindulási alap ahhoz, hogy eldönthessük, melyik foglalkoztatási időszakot kell figyelembe venni közszolgálati időként - a tagállami közszolgálati rendszerek egymás közötti viszonyában - a kiválasztásnál, az előmenetelnél, valamint a besorolásnál.

A szabad munkavállalás – bírói úton történő – részleges kiterjesztése a közszférára – témánk szempontjából – az alábbi tanulságokkal szolgál:

- a) A Szerződés 48. cikkelyének (4) bekezdésében meghatározott derogáció korlátait a Bíróság kiterjesztő jogértelmezése végképp áttörte, amelynek következtében a munkavállalók tagállamok közötti szabad mozgásának a közszféra túlnyomó részében érvényesülnie kell.

Ez azt is jelenti, hogy a diszkrimináció tilalma szempontjából a „liberalizált” közszféra és az üzleti szféra között a szabályozásban nem tehető különbség. Ennek következtében az egyes tagállamokban az állami közszolgálat 80 %-a, a teljes közszolgálat 70 %-a vált nyitottá más tagállam közszolgálati alkalmazottai, állampolgárai számára is.¹⁴⁹

- b) A két szféra közötti harmonizáció továbbra sem érinti azokat a tevékenységeket, amelyek az állami szuverenitás közvetlen gyakorlását, illetve a közhatalmi előjogok közvetlen vagy közvetett gyakorlását valósítják meg.¹⁵⁰
- c) A közszféra nyitása nehezen kezelhető problémákat eredményezett, főleg a karrierrendszerekben a szolgálati idő, gyakorlat, szakmai tapasztalat elismerésével összefüggésben. Ennek oka, hogy a Bíróság jogértelmezésével kitágított munkavállalói szabadság közösségi legitimációt kapott ugyan, de a közszolgálat szabályozása nemzeti hatáskör maradt. Továbbra sincs egységes fogalom a közszolgálatra, ezért annak lehatárolása országonként különbözik. Ez olyan visszás következményekkel járhat, mint a fordított diszkrimináció.
- d) A két szféra közötti közösségi harmonizációból fakadó kihívásokhoz az állástípusú rendszerek könnyebben alkalmazkodnak, mivel jogi szabályozásuk egybe esik, illetve igen közel áll az általános munkajogi szabályokhoz.

¹⁴⁹ A francia közszolgálat hagyományosan lehetővé teszi, hogy szerződéssel is alkalmazzanak munkavállalókat a közigazgatási szervek. Ezek az alkalmazottak nem minősülnek köztisztviselőnek, ezért külföldi állampolgár is alkalmazható szerződéssel. Az államigazgatás összesen 232 ezer szerződéses alkalmazottat foglalkoztat. Egyes köztisztviselői csoportoknál már régóta lehetőség van külföldiek foglalkoztatására. Így pl. kutatók, kórházi orvosok, egyetemi tanárok esetében nem feltétel a francia állampolgárság. Nemrégiben elfogadott módosítások szintén eltörölték az állampolgársági feltételt azokon a területeken, amelyek a közszolgálat nyitása szempontjából kiemelt szerepet játszanak (pl. az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás, a kutatás, a posta- és telekommunikációs stb.). Ezekben a területeken foglalkoztatott köztisztviselőknek a száma eléri az 1 820 000-et. Ebben a körben évente kb. 41 ezer új kinevezésre kerül sor. Ezek a számok is azt mutatják, hogy a francia közszolgálat nyitásának eredményeként a köztisztviselői állások mintegy kétharmada állampolgársági feltétel nélkül is betölthető. A 150 ezer jelentkezőből évente mintegy 800 érkezik másik tagállamból.

Franciaországban ahhoz, hogy sor kerüljön a köztisztviselői kinevezésre, meg kell felelni az általános alkalmazási feltételeknek: többek között választójoggal, büntetlen előélettel kell rendelkezni, valamint teljesíteni kell a katonai szolgálattal kapcsolatos kötelezettségeket. Ezeknek a feltételeknek az ellenőrzése külön szerv hatáskörébe tartozik (Direction Générale de l'administration et de la fonction publique). E feltételek teljesítésének ellenőrzése szoros együttműködést igényel az egyes tagállami szervek között, ha másik tagállamból származó köztisztviselő alkalmazásáról van szó.

¹⁵⁰ Ez többé-kevésbé megfelel a magyar szabályozás szerinti köztisztviselői munkaköröknek.

- e) Ahhoz, hogy a közsféra jelentős része ténylegesen az egységes európai munkaerőpiac részévé váljon, a nemzeti szabályozások minimális összehangolására van szükség, legalább az alkalmazás, illetve az előmenetel tekintetében.

6.4. Az általános és a speciális szabályozás közötti konvergencia és annak korlátai

A közszolgáltatárra vonatkozó általános, vagy speciális szabályozás közötti viszony alakulásának legszembetűnőbb jellemzője, hogy a hagyományos, bürokratikus szervezeti és működési rendszer bomlásával visszaszorulóban van a közjogias szabályozás, s egyre dominánsabbá válnak az általános munkajogi szabályok. Ez a folyamat fokozatosan, a szolgáltatás orientált perifériától az állami szuverenitást megtestesítő centrum felé haladva valósul meg. Elsődlegesen az állami felügyelet alatt működő vállalatokat, másodlagosan – bizonyos közjogias elemek fenntartásával – a költségvetési intézményeket érinti.¹⁵¹ Míg korábban viszonylag egyértelműen meg lehetett határozni azokat a korlátokat, amelyek a magánjogias szabályozás térhódításának gátat kellett, hogy szabjanak, ma már az említett határok korántsem olyan merevek, mint ahogy azt akkor gondolni lehetett. Nemcsak a közjogi szabályozás válik rugalmasabbá, hanem a hagyományos módon szabályozott közszolgálat dogmáinak értelmezése is. A változás lényegének bemutatásához *Berényi Sándor* álláspontjából indultam ki, aki szerint a közszolgálat speciális, közjogi alapon történő szabályozásának alapvetően három indok van.¹⁵²

- a) *A közigazgatás a társadalom legnagyobb méretű szervezete, amelynek működtetése csak bizonyos szintű centralizációval képzelhető el.*

¹⁵¹ A kereskedelmi és ipari szolgáltatást nyújtó költségvetési szervek esetében általánosan elfogadott a magánjog uralma, s ezt az ítékezés is megfelelően követi. Korábban azonban – főleg a francia jogban – az irányító apparátus tagjait a közjog alá tartozónak tekintették, s csupán az okozott jogalkalmazási problémát, hogy kik minősülnek az irányítói apparátus tagjának. Később a kör kizárólag a vezetőkre szűkült, majd az első számú vezetőre és – a sajátos költségvetési szabályok miatt – a szerv könyvelőjére. A szakirodalomban találkozhatunk olyan nézetel is, amely a közjogi és magánjogi szabályozás kérdését az intézmény politikai, igazgatási függőségével hozza kapcsolatba.

V.Ö. Jean-Michel de Forges: i.m. 81. old., lásd még: R. Chapus, *Droit Administratif Général* 1985.

¹⁵² Berényi Sándor a már idézett művében a közszolgálat három alapvető tényezőjét emeli ki: „Első az, hogy a közigazgatás vagy a közszolgálat ... a legnagyobb méretű szervezete a társadalomnak ... sajátos, más szervezektől megkülönböztető szervezeti megoldásokat igényel. Második tényezőnek tekinthető a politikai karaktere ... Ebből következően politikai tartalma van e tevékenységnek ... Harmadszor az állami jelleg, hogy az állam szervezeti rendszeréhez tartozik a közszolgálati személyzet”. In. BERÉNYI S., *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat (a reform és a jogi szabályozás időszerei kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben)* ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék 1992. A magánjogi szabályozás korlátjainak taglalásánál a fenti elméleti alapvetésre támaszkodunk.

Az államszervezet berendezkedésétől függően a közigazgatás néha több ezer szervezeti egységet, s igen széles körű szakmai-ágazati struktúrát fog át. Egységes működése csak bizonyos szintű centralizációval, közjogi alapon biztosítható, amely a személyzeti igazgatás normatív szabályozását, hierarchikus működtetését igényli. Az alá-fölérendeltség elsősorban a munkáltatói jogosítványok telepítésében, az utasítási jogkör kijelölésében, valamint a sajátos felelősségi viszonyokban fejeződik ki. A szerződéses formát öltő munkahelyi és egyéni megállapodásoknak a közigazgatás centralizált működése eleve gátat szab, mivel a munkajog keretjelle-gű szabályai nem alkalmasak az egységes működést biztosító normatív hatás kiváltására.

Korábban úgy tűnt, hogy a *centralizáció iránti igény annál markánsabban jelentkezik, minél közelebb jutunk a közhatalom gyakorlásához*, s világosan meghatározható az a terület, ahol az állami fellépés jellegénél fogva igényli az állam nevében eljáró személyzet jogállásának sajátos, közjogias szabályozását. Az állami működés fejlődésének tapasztalatai azonban éppen az *ellenkezőjére* utalnak. A minisztériumi, ágazati struktúrák jelentősen átalakulnak, amelynek eredményeként a *célkitűző, stratégiai, valamint a végrehajtói funkciók szervezetenként is elkülönülnek egymástól, s új típusú kormányzati szervek jönnek létre* (ügynökségek, kvázi autonóm szervek), amelyek jelentős autonómiával rendelkeznek – többek között – az emberi erőforrással való gazdálkodás területén. A közvetlen beavatkozás, a *hierarchikus irányítás helyett a menedzsment eszközök alkalmazására kerül a hangsúly* (monitoring, teljesítmény-mutatók, megállapodások). A centralizációval szemben erőteljes decentralizáció érvényesül, amely odáig is elvezethet, hogy a Kormány a személyzetpolitikai felelősség jelentős részét a munkaadók autonóm szövetségére ruházza (Svédország).

A szervezeti változások mögött az egyre összetettebbé váló társadalmi, gazdasági problémák megoldásának kényszere húzódik meg, amely egyre *több hatalmi szereplő bevonását* teszi szükségessé. A közügyek intézését a *kooperatív racionalitás* jellemzi. Ennek lényege, hogy a *közös problémák megoldása nem tartozhat kizárólag egyetlen szereplőre*, az állam hatáskörébe, hanem magába kell, hogy foglalja a többi társadalmi szereplő részvételét is, akik készek arra, hogy érdekeik kategorikus védelmén felülemelkedjenek, s együtt működjenek egy közös döntés meghozatalában. Ehhez az érdemi együttműködés rugalmas kereteit kell megtalálni, amelynek eredményeként az állami szervezetrendszer jelentősen *fragmentálódik*, hogy képes legyen kezelni a felvetődő társadalmi problémákat, s közös kapcsolatrendszert kialakítani az érintett társadalmi csoportokkal. Ugyanakkor erősödnek a közigazgatás koherenciáját biztosító, szervek közötti szerződéses kapcsolatok. A szerződéses technikák az együttműködés fő eszközévé válnak. Az *egységes állam lassan átadja helyét* a speciális társa-

dalmi környezetben gyökerező különböző hatalmi centrumokat összefogó *polycentrikus állami modellnek*.¹⁵³

Ennek a folyamatnak a lényegét fejezi ki *a governance elmélete is*. A tengerentúlról érkező új ideológia a *governance* három formáját fogalmazta meg: a *korporatív governance* (vállalati kormányzás) célja, hogy a vállalatokon belül létező különböző hatalmi szereplők, így különösen a részvényesek, és a vállalat vezetői közötti kölcsönös kapcsolatrendszerre (interakciók) épülő új menedzsment szisztémát alakítson ki. A *good governance* egy olyan szervezetépítés és működtetés, amelyet a nemzetközi pénzügyi szervezetek (Világbank) javasoltak előszeretettel a fejlődő országok számára, mint a fejlődés tudatos alakításának hatásos módszerét. A kiszámíthatóság, az átláthatóság és a beszámoltathatóság elvére épül.¹⁵⁴ A *globális governance* nemzetközi társadalom integrálásának és szabályozásának új módszerét alakította ki. Mindhárom ugyanarra a világrépre épül: a konfliktusok és a kibékíthetetlen ellentétek felszámolása, egy kibékített világ megteremtése, olyan hatalmi viszonyok kialakítása, amelyben a *kollektív választás (döntés) már nem politikai, hanem technikai kérdés*, az állam jelentősége csökken, mivel már csak egyik szereplője a döntéshozatalnak a sok közül, a társadalmi csoportok képesek az önszabályozásra, bizonyos játékszabályok közös kialakítására.

Jól látható azonban az is – az új típusú kormányzati struktúrák kialakításában élenjáró országok (Svédország, Nagy-Britannia) példáján keresztül –, hogy a decentralizáció túlzott *szervezeti fragmentálódáshoz, koordinációs zavarokhoz, a kollektív értékek, valamint a horizontális kormányzati együttműködés gyengüléséhez* vezethet. Ezek megoldásához azonban nem térnek vissza a hagyományos irányítási eszközökhöz, hanem a decentralizált szervezeti keretek között finomítják, tökéletesítik az új típusú eljárásokat, technikákat (teljesítmény-partnerségi megállapodások, üzleti tervek összehangolása, főtisztviselői kar kialakítása, irányelvekre, szabályozási keretekre épülő irányítás, összehangolt munkaadói fellépés a szociális érdekegyeztetésben).

*b) A végrehajtó hatalom politikai befolyása a közszolgálat pártpolitika semlegességével el-
lensúlyozható*

Az állam a politikai rendszer alapintézménye, ezért szervezete, s annak működése szintén politikai jellegű. A végrehajtó hatalom gyakorlása a közigazgatás intézményi keretei között

¹⁵³ JACQUES CHEVALLIER: La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? Revue française d'administration publique 105-106 2003/1-2 216. oldal

¹⁵⁴ Rapport Governance and Development 1992. In. JACQUES CHEVALIER: i.m. 206. old.

történik, emiatt működése jelentős politikai tartalommal telítődik. Ez egyrészt a politikai hatalomnak való alávettségében, másrészt relatív szakmai autonómiájában fejeződik ki. A politikai döntések a választott népképviselői szervezetekben születnek, de végrehajtásukért a közigazgatás viseli a felelősséget. *A depolitizáltság követelménye – amelyen pártpolitika-semlegesség értendő, nem politikamentesség – minden más munkavégzéstől alapvetően megkülönbözteti a közzolgálatot, s a szolgálati jogviszonyt olyan sajátos tartalommal tölti meg, amely kizárólag közjogi szabályozással biztosítható. Az „elbocsáthatatlanság”, a jogok és kötelezettségek sajátos szabályozása képes csak korlátot állítani a politikai befolyással szemben.*

A demokratikus politikai rendszerek – a politika és a bürokrácia viszonyát tekintve – két alapvető tételre épülnek. Egyfelől az eltérő logika szerint gondolkodó, s különböző legitimitációval rendelkező politikát és bürokráciát egymástól világosan el kell határolni. Ez az elhatárolás azonban inkább csak elvi jellegű lehet, valójában sohasem eredményezhet teljes elkülönülést, mivel a demokratikus politikai rendszerek másik alaptétele szerint *a közigazgatást politikai kontroll alá kell helyezni.*

Ez kétféle eszközzel valósítható meg: a politikai prioritások jogszabályba foglalásával, amelyet a köztisztviselők lojálisan kötelesek végrehajtani, illetve a politikai patronázs eszközeivel, azaz köztisztviselői állások politikai szempontok alapján történő betöltésével. Ez utóbbi jelentőségét a kormányzás sajátos viszonyai még tovább növelik. A minisztériumokban dolgozó köztisztviselők közvetlenül részt vesznek a kormányzati döntéseket tükröző jogszabályok előkészítésében, kidolgozásában, egyeztetésében, valamint végrehajtásában, amelynek során jelentős formális és informális mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Ez abból ered, hogy a döntéshozatal és a végrehajtás, mint tevékenységek közötti határok elmosódnak, diffúzzá válnak.¹⁵⁵ A politika ezért nem tudja kizárólag semleges végrehajtónak tekinteni bizonyos szint felett a minisztériumi köztisztviselőket, hanem velük szemben a szakmai rátermettség mellett a politikai megbízhatóságot is megköveteli. A teljes körű depolitizáltság tehát nem kérhető számon a közigazgatástól, különösen nem kormányzati szinten, ahol „a politikacsinálás” minisztériumi keretek között generálódik. Az más kérdés, hogy a politikai megbízhatóság érvényesítése meddig terjedhet, kijelölhető-e elvi és normatív alapon valamiféle határ, amely alatt a politika nem avatkozhat be kinevezésekbe.

A német szabályozás egyértelműen fogalmaz: a köztisztviselői állás betöltésénél nem lehet tekintettel lenni a pályázó politikai meggyőződésére, s a köztisztviselő feladatát köteles

¹⁵⁵ PESTI S., Politikusok és köztisztviselők viszonya, politikai patronázs a nyugat-európai demokráciákban, századvég, ISSN 0237-5206, 2004. (9. évfolyam) 32. 107-108. oldal.

pártatlanul, csak a közjóra figyelemmel ellátni. Az egyértelműség azonban még a szabályozás szintjén sem párosul következetességgel, mivel a köztisztviselői törvény 1985-ben közvetett módon bevezette – a gyakorlatban már körvonalazódott – „politikus-köztisztviselő” fogalmát (*politischer Beamte*). Lehetővé tette ugyanis, hogy az élethossziglan kinevezett köztisztviselőt bármikor ideiglenesen nyugdíjba helyezték, „... ha olyan hivatalt visel, amelynek gyakorlása során tartósan egyet kellett értenie a Kormány alapvető politikai nézeteivel és céljaival”.¹⁵⁶ Törvény határozza meg, hogy mely köztisztviselői állások tartoznak az említett körbe.

Az ideiglenes nyugdíjazás lehetőségével a politika egyre nagyobb számban él. 1998 és 1999 között a *Staatssekretar*-ok, illetve az *Abteilungsleiter*-ek 52 %-át cserélték le ezzel az eszközzel, és a politikus-köztisztviselői állások száma is megnőtt.¹⁵⁷ Ez is azt mutatja, hogy a felsőszintű közigazgatás erősen átpolitizálódott. Ugyanakkor mégsem mondható el, hogy a fokozott átpolitizáltsággal csökkent volna a szakmai felkészültség színvonala az érintett személyi körben. A politikus köztisztviselők túlnyomó többsége ugyanis jelentős közigazgatási tapasztalattal rendelkezik.¹⁵⁸ Tehát míg a politikai lojalitás felsővezetői szinten – áttörve még az Alkotmány korlátait is – informális követelménnyé vált, amelyhez az ideiglenes nyugdíjazás lehetőségén keresztül, formális, jogi támogatás is társult, addig a szakmai kompetenciák megőrizték jelentőségüket. Ehhez nagymértékben hozzájárult a politikum és a szakmaiság sajátos együttélését biztosító német szabályozás és gyakorlat. Rendkívül képlékeny a két terület közötti határvonal, annak köszönhetően, hogy a köztisztviselő úgy léphet át a politikába, hogy e közben nem kell köztisztviselői karrierjéről lemondania, elegendő azt szüneteltetnie, de a szövetségi minisztériumi köztisztviselő, a munkája mellett akár helyi önkormányzati vagy tartományi parlamenti képviselő is lehet, sőt mindezekért külön fizetést is kaphat. Így érthető, hogy a felsőszintű politikus-köztisztviselő cseréjekor miért nem okoz különösebb gondot olyan személyt találni, aki nemcsak politikailag megbízható, hanem jelentős közigazgatási tapasztalattal is rendelkezik.

Franciaországban szintén kimutatható a politika és a bürokrácia közötti diffúzió, viszont csak jóval kisebb mértékben, mint Németországban. Ennek oka, hogy a prezidenciális rendszernek, illetve a miniszteri kabineteknek a döntéshozatalban játszott meghatározó szerepe miatt a köztisztviselői kar tevékenysége döntően a végrehajtásra korlátozódik, s így könnyebben képes megőrizni politikai semlegességét.¹⁵⁹ Ennek azonban ára van, a minisztériumi köz-

¹⁵⁶ PESTI S., i.m. 113. oldal.

¹⁵⁷ PESTI S., i.m. 115. oldal.

¹⁵⁸ PESTI S., i.m. 118. oldal.

¹⁵⁹ Míg Németországban a döntéshozatal részét képező tervezés, irányítás, koordinálás, egyeztetés a minisztériumi apparátus feladata, addig a francia rendszerben ezek a kabinet felelősségi köréhez tartoznak.

tisztviselők karrierjük során ugyanis legfeljebb a középvezetői szintig emelkedhetnek. A felsővezetői köztisztviselői elitbe általában csak valamelyik „grande école” elvégzésével lehet bekerülni (pl. Ecole Nationale d' Administration), amely azután utat nyit valamelyik *grand corps*-ba, ahonnan rekrutálódnak a miniszteri kabinetek tagjai, elnöki tanácsadók, s egyéb csúcsköztisztviselők.¹⁶⁰

A miniszteri kabinetet mindenképpen a politikai patronázs területének tekinthetjük, ahonnan a kabinetttagok vagy a politikába lépnek tovább, vagy visszatérnek a bürokrácia felsőszintű beosztásaiba. A kabinetrendszer kialakításával azonban nem sikerült teljes körűen mentesíteni a minisztériumi apparátust a politikai befolyástól, s a minisztériumi felsővezetői szint erősen átpolitizálódott. Ehhez hozzájárulhatott a némethez hasonló, megengedő szabályozás is, amely értelmében, ha a köztisztviselőt politikai tisztségre választják meg (pl. parlamenti képviselő), elegendő, ha szünetelteti közszolgálati jogviszonyát, de polgármesteri, vagy önkormányzati képviselői tisztség esetén még erre sincs szükség.¹⁶¹

A német és francia karrier-rendszerekben tehát nem sikerült világosan, elvi alapon elválasztani a politikát és a „szakmát”, a gyakorlatban – elsősorban kormányzati szinten – e területek egymással erősen összefonódnak, amelynek következtében a jogilag kijelölt határvonal könnyen átjárható. Úgy tűnik, hogy ennek a folyamatnak még a közjogias szabályozás sem tud gátat vetni.

Az átpolitizálódás még az angol közszolgálatban is tetten érhető, annak ellenére, hogy a brit szabályozás jóval szigorúbb a németnél, illetve a franciánál.¹⁶² Ennek ellensúlyozására a politika úgy kívánta befolyását növelni, hogy jelentősen felduzzasztotta a politikai tanácsadók, szakértők létszámát. A politikai befolyás a *Next Steps* időszakában, a minisztériumi profil átalakítását követően erősödött meg, amikor a hangsúly minisztériumi szinten „a politikacsinálásra” helyeződött.

A politika és szakma viszonya más országokban is rendkívül színes képet mutat. Bizonyos államokban a kormányváltás új főtisztviselők kinevezésével jár együtt. Máshol csak korlátozott a „lecserélés” lehetősége. Van, ahol közismert a főtisztviselők pártállása, s a felsővezetői körbe politikusok is bekerülnek, míg máshol tilos a párttagság, s politikamentesség jellemzi a szervezeti kultúrát.

¹⁶⁰ PESTI S., i.m. 124. oldal.

¹⁶¹ PESTI S., i.m. 129-130. oldal.

¹⁶² Pl. ha a köztisztviselő indulni szeretne a parlamenti választásokon, már a jelölés pillanatában le kell mondania köztisztviselői jogállásáról, s még a képviselői mandátum lejáratá után sem térhet vissza a közszolgálatba. In. PESTI S., i.m. 135. oldal.

Összességében azt mondhatjuk, hogy ma már korántsem egyértelmű a politika és a bürokrácia szétválasztása. Különösen abban a tekintetben tapasztalható bizonytalanság, hogy hol húzódik a határvonal, amely egyébként is képlékeny, átjárható, s nem képes következetesen kijelölni a politika hatókörét. Ezen még a közjogias szabályozás sem segít. Éppen ellenkezőleg, szerződéses eszközökkel próbálják összehangolni a politika és a szakmai teljesítmény szempontjait olyan országokban is, ahol a karrier-rendszer, még ma is meghatározó szerepet játszik (pl. Belgium).

A felsőszintű közigazgatás átpolitizálódása nemzetközi tendencia. Ez összefügg a kormányzás új rendszerének kialakulásával, amelyben a minisztériumok tevékenysége a „politikacsinálásra”, a szakpolitika alkotásra fókuszálódik, s ennél fogva a politika meghatározó befolyása alá kerül. S bár találkozhatunk az egyensúly helyreállítását célzó mechanizmusokkal is, az átpolitizálódás inkább erősödőben van, mint visszaszorulóban.

c) Közhatalom gyakorlása sajátos felelősségi viszonyokkal jár

A közigazgatás személyi állományának tevékenysége az államhatalom gyakorlásához kapcsolódik. Ez sajátos megoldásokat igényel, s erősíti a közjogias szabályozás dominanciáját, mivel a közszolgálatot ellátók az állam nevében cselekszenek. A közjogi elemek elsősorban az utasítás végrehajtásával, az engedelmisségi kötelezettség határainak kijelölésével, a jogi felelősség érvényesítésével kapcsolatban jelennek meg. A közszolgálati jogviszony speciális szabályai bizonyára egyre zsugorodó személyi körre vonatkoznak majd, az állam szerepvállalásával összhangban, attól függően, milyen feladatmennyiséget lehet szolgáltatásként, nem igazgatási feladatként ellátni. A közhatalom gyakorlásában résztvevőkre azonban (bármekkora hányadára csökken is ez a jelenlegi közszolgálatban állóknak) a jövőben is kívánatos az előzőekben sorra vett sajátosságok fennmaradása miatt külön, közjogi szabályokat életben tartani.

A közhatalom gyakorlása közérdekből történik, ezért a közszolgálat nem más, mint a közösség érdekében teljesített szolgálat. A közhatalom gyakorlása a közérdek érvényesítését jelenti, s ez az, ami megkülönbözteti a közszolgálatot az általános értelemben vett munkavégzéstől, amely magánérdeket szolgál. A speciális szabályozás tagadói azonban éppen ezen a legalapvetőbb differenciáló ponton keresztül vitatják az elkülönült szabályozás indokoltságát azzal, hogy véleményük szerint *minden munkavégzés társadalmi szükségletet elégít ki*, ezért közérdekűnek tekinthető.

Véleményem szerint a distinkció szükségességével kapcsolatos vita a *közérdek eltérő értelmezésére* vezethető vissza. A liberális gondolkodás szerint a *közérdek*, illetve a *közjó nem*

létező fogalom, nem definiálható, ezért az állami cselekvés, beavatkozás legitimitása sem lehet a közérdek védelmére való hivatkozás. A nyomásgyakorló csoportok felett álló, igazságos döntőbírói szerep, amelyet általában az államnak szoktak tulajdonítani csupán fikció.¹⁶³ A közérdek nem más, mint az *egyéni érdekek összessége*. Az állam feladata, hogy az egyéni érdekek sokaságát kiegyensúlyozza, és a legkisebb közös többszörös elve alapján kialakítsa a közérdekről szóló konszenzust. A közérdek tehát csak az egyéni érdekek összehangolt összességként létezik, az embercsoportok önálló, közös értékrendszerrel nem rendelkeznek. A közérdek sajátos interpretációját testesíti meg *Adam Smith*-nek a piac szerepéről alkotott elmélete, amelyet gyakran a láthatatlan kéz szimbolikájával fejeznek ki. Ennek lényege, hogy a piac az árkiegyenlítő mechanizmus útján a kínálati és keresleti viszonyokkal együtt az egyéni érdekeket is összehangolja és a többség által helyesnek ítélt közjó értelmezésében összegzi.¹⁶⁴ Ebben az összefüggésben tehát az *állam konszenzus-alkotó szerepét a piac tölti be*.

A neoliberais gondolkodás nemcsak tagadja a közérdek önálló létezését, hanem a pénzügyi racionalitást, az egyéni haszonszerzést sajátos közérdekűséggel is felruhazza. A *globalizáció eszméjéhez* egy sajátos erkölcsi tartalmat, valamiféle *közérdekűséget társít*, annak ellenére, hogy a globalizációt általában a pénzügyi források racionálisabb allokációjával, a növekedés és a profitszerzés hatékonyabb módszerével azonosítják. „Úgy tűnik, az, ami az erre hivatott nemzetközi intézményeknek eddig nem sikerült, nevezetesen hogy ténylegesen elősegítsék a periféria országainak strukturális alkalmazkodását, a multik közreműködésével fog megvalósulni. Ezek a vállalatok nemcsak beszélnek róla, valóban végre is hajtják az erőforrások egy részének átcsoportosítását a harmadik világ, illetve a volt szocialista országok felé. Azzal, hogy igyekeznek minél kevesebb adó jellegű jövedelmet átadni az anya-, illetve leányvállalataikat befogadó országok költségvetéseinek, s az így megtakarított összeget – nyilván saját érdekükben – a kevésbé fejlett területeken ruházzák be, valóban (és eredményesen) elősegítik e régiók felemelkedését.”¹⁶⁵ A liberális felfogás különösen most a világon végig söprő pénzügyi és gazdasági válság idején keres öngazolást a kapitalizmus megtépzott klasszikus eszméinek rehabilitálásában, hangsúlyozva annak társadalmi hasznosságát.¹⁶⁶

¹⁶³ ANTAL L., Az átalakuló állam, *Mozgó Világ* 2000. augusztus 4. old.

¹⁶⁴ SEGESVÁRY V., Közérdek és közjó, *Valóság* 2001. 10. 3. old.

¹⁶⁵ KOPINT-DATORG: A világ és Magyarország gazdasága középtávon. (1998.)

¹⁶⁶ „A történelemben először most [1850] fordult elő, hogy egy gazdasági átalakulás eredményeiből a széles tömegek is profitáltak. A XIX. században az angol GDP évente két-három százalékkal nőtt, a termelés volumene pedig a tizennégyszeresére emelkedett. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor példátlan reálbér növekedésre is sor került: a fizetések vásárlóértéke a század első felében húsz, 1900-ig pedig újabb nyolcvan százalékkal emelkedett. Az átlagember életminősége tartósan javuló pályára állt. Az évszázadokig helyben topogó orvostudomány hirtelen megtámaszkodott, és sorra szállította az új gyógyszereket, oltásokat, amelyek megállították a legpusztítóbb

A liberális közérdekfelfogással szemben azonban mások úgy gondolják, hogy a közérdek az egyéni érdekektől önállóan létező fogalom, amely „...egy bizonyos embercsoport kulturális hagyományában jelenik meg, nem, pedig az egyéni érdekek összességéből adódik...a nép, a nemzet, vagy az állam valódi közösség: közös értékrendszere, múltja, hagyományai és életformája van, egy történelmi sorsnak a részese, s jövőjét közös várakozásokra alapozza.”¹⁶⁷

A „...közigazgatás...intézményesült és professzionális közcél-megvalósítás, ennek érdekében közhatalmi, illetve közszolgáltató jellegű döntések millióit hozza létre, egyben gondoskodik ezek végrehajtásáról.” A közigazgatást az állami intézményrendszeren belül az is megkülönbözteti, hogy nemcsak passzív ügyintézője a jogalkalmazásnak, hanem a közügyek kivitelezője, üzemeltetője, ellenőre.¹⁶⁸ „A társadalom sok nehéz követelményt támaszt a közigazgatással szemben. A közigazgatástól várja, pl. a „köz” szócskával kezdődő fogalmak (közrend, közbiztonság, közegészségügy) tényleges érvényre juttatását... A közigazgatás nem merülhet ki a jogszabály által kötelezően előírt feladatok végrehajtásában, hanem – amennyiben ez indokolt – meg kell előznie a jogi szabályozást.”¹⁶⁹ „Ennélfogva a közigazgatás nemcsak érvényesítője, gondozója a közérdeknek, hanem „...offenzív, kezdeményező szerepköre folytán konstituálója is.”¹⁷⁰ A közérdek tehát a közigazgatás számára nemcsak védelmi feladatot jelent, hanem a közérdek tartalmának kibontására irányuló proaktív szerepkört is.

A közérdek sajátosan jelenik meg az egyedi ügyek elbírálásában. Amikor döntést hoz a hatóság nemcsak a konkrét jogvitát dönti el, érvényre juttatva valamelyik fél egyéni érdekét, hanem védi a jogállamiság, jogbiztonság érvényesüléséhez kapcsolódó közérdeket is. Ez abban az esetben válik nyilvánvalóvá, amikor a döntés kedvező ugyan az ügyfél számára, de más törvényes érdekeket sért (pl. építési engedély megadása a környezetvédelmi előírásokat sérti).

A magam részéről azt gondolom, hogy a *közérdek és a magánérdek egybemosása nem fogadható el*. Kétségtelen, hogy a társadalmi munkamegosztás keretében ellátott tevékenységek mindegyike valamiféle társadalmi szükségletet elégít ki, de ez a tény önmagában még nem egységesíti a köz- és magán-tevékenység motivációját. A köztevékenység közvetlenül közösségi szükséglet kielégítésére irányul, míg a piaci alapon végzett magán-tevékenység közvetlen célja az egyéni haszonszerzés. Az előbbi esetben a tevékenység ellátását nem moti-

járványokat...A jólét ugrásszerű fejlődését bizonyítja, hogy Anglia népessége száz év alatt megnégyszereződött, az átlagéletkor pedig jelentősen meghosszabbodott.” In Bruck G.-Vági Z., Kapitalizmus: A gyűlölet tárgya, Élet és Irodalom, LIII. évf. 10. szám

¹⁶⁷ SEGESVÁRY V., Közérdek és közjó 6. old.

¹⁶⁸ KÁNTÁS P., A közérdek fogalma a közigazgatásban, Magyar Közigazgatás 2004. 11. 672. old.

¹⁶⁹ KILÉNYI G., A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben, Magyar Közigazgatás 2004. 7. 394. old.

¹⁷⁰ KÁNTÁS P., i.m. 674. old.

válják haszonszerzési szempontok, éppen ellenkezőleg a közfeladatot akkor is el kell látni, ha a költségek növekedése miatt növelni szükséges az állami bevételeket. Az utóbbi esetben azonban a gazdaságossági szempontok prioritást élveznek, ezért, ha a tevékenység csak veszteségesen látható el, a magánszolgáltató felhagyja a tevékenység gyakorlásával. A közszolgáltató azonban ilyen döntést nem hozhat, mivel a tevékenység fenntartását közérdek indokolja.

A köztevékenység és a magántevékenység összekapcsolásának szándéka abból is fakad, hogy *mind kettő alapvető társadalmi koordinációs mechanizmus* részét képezi. A bürokratikus és a piaci koordináció a társadalmi együttműködés nélkülözhetetlen elemei. De míg a *piaci koordináció az önérdékkövető magatartásra épít*, arra, hogy a piaci szereplők megkeresik és megtalálják „...az önérdékek részalmazatait, amelyekben kölcsönösen előnyös megállapodásokat köthetnek”, addig a *bürokratikus koordináció a társadalom irányítását, a szabályozott viszonyok kialakítását biztosítja*.¹⁷¹ „Nem lehet mindent az önérdékkövető magatartásra bízni, szükség van olyan mechanizmusokra, amelyek korlátokat szabnak az önérdékkövetésnek, meghatározva annak kereteit.”¹⁷² A két fajta társadalmi koordináció alapmotívuma eltér, sőt egymással ellentétes. *A piacot az önérdék mozgatja, a közigazgatást az önérdék korlátozása legitimálja.*

A közszolgálat a közjó érdekében kifejtett tevékenységként is szokták definiálni. A *közérdek és közjó* fogalmát gyakran egymás szinonimájaként használják, annak ellenére, hogy bár egymással szorosan összetartozó, de mégis *más tartalmat hordozó fogalompárról* van szó. Ezt azért kell külön hangsúlyozni, mert a pontos fogalmi behatárolás közelebb visz a közszolgálat lényegének megragadásához.

A közjó víziója határozza meg a társadalom közös érdekeit. A *közjó* – szemben a közérdek objektív tartalmával – *szubjektív* kategória, azt fejezi ki, hogy mit gondolunk a társadalom boldogulásáról, mire van szüksége ahhoz, hogy a közösségnek jobb legyen. A közjót ezért általában megfogalmazzák, magyarázzák, s nem objektivitást, hanem érvényességet tulajdonítanak neki.¹⁷³ Bár sokan sokféleképpen értelmezhetik, mégis a *közjó* meghatározása *nem monopolizálható*, senki sem sajátíthatja ki magának a közjó definiálásának jogát. „A közjó monopolizálhatatlansága a demokrácia diszkurzív feltétele.”¹⁷⁴ Ugyanakkor a közjó kisajátíthatatlanságának elvi tilalmával szemben gyakran *megjelenik* a gyakorlatban a *közjó kisajátíthatatlanságának*

¹⁷¹ CHIKÁN A., A társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra 19-20. old. In. A közszféra és a gazdaság versenyképessége Budapest 2007. május szerk.: Báger Gusztáv és Czákó Erzsébet Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet.

¹⁷² CHIKÁN A., i.m. 20. old.

¹⁷³ A közjó diszkurzusai: Elméleti kérdések és a magyar politika az 1990-es években IN. Sárközi Erika (szerk.): Rendszerváltás és kommunikáció Bp. Osiris-Erasmus 1999.

www.hik.hu/tankonyvtar/site/books/b170/ch20.html Letöltés időpontja: 2007. június 5.

¹⁷⁴ A közjó diszkurzusai.

tításának szándéka. A plurális demokráciában erről van szó, amikor a választásokon győztes párt nemcsak a kormányzás, hanem a közjó meghatározásának jogát is kizárólag magának vindikálja, annak ellenére, hogy az ellenzék, illetve a civil szféra is a közjót szolgálja. Ez akkor válhat igazán veszélyessé, ha az egyoldalúan meghatározott közjó képviselőt a politikai hatalom az állami intézményrendszer kötelességévé teszi.¹⁷⁵ Ugyanakkor „...a közjó bizonyos elemeiben...megegyezési kényszer is van, mert hiányában nincs biztonság, együttműködés és távlat az emberek előtt.”¹⁷⁶ Ezért a demokrácia intézményrendszere, s ezen belül az *állami, közigazgatási szervek garanciális jellegű feladata, hogy korlátok között tartsák a közjó kisajátításának szándékát*, s biztosítsák azt az egyensúlyi helyzetet, amelyben a mindenkori hatalmat gyakorlókon kívül mások is lehetőséget kapnak a közjó képviselőre. Ehhez viszont arra van szükség, hogy indokolt esetben az *állami intézményrendszer, illetve annak nevében eljáró alkalmazottja* – akár a politikai hatalom birtokosával szemben is – alkotmányosan körül határolt, jogilag rögzített keretek között *cselekedhessen a közjó védelme érdekében*, amibe beletartozik a közjó plurális értelmezésének megőrzése is. Ezeket a garanciális keretek viszont csak *közjogi szabályozás* biztosíthatja.

A *közérdek* értelmezése szorosan összefügg az *államról vallott felfogással.* A liberális *államfelfogás* abból indul ki, hogy csak minimális államra van szükség, mivel az állam torzítja a piacot. Az államot nem a közérdek, illetve a közjó érvényesítése mozgatja, hanem érdekharok eredményeként születő, illetve felbomló konszenzusok, vagy alkalmi kompromisszumok. A neoliberais államfelfogás ma már azt is megfogalmazza, hogy a globalizáció keretei között a *nemzetállam hagyományos koncepciója meghaladottá vált.* „Európában a nemzetállam és vele a szuverenitás százados ténye és fogalma egyre hangsúlytalanabbá válik.”¹⁷⁷ A piac természeténél fogva terjeszkedni próbál. Ez a tulajdonsága azonban csak az információ technológia jelenlegi fejlettségi szintjén, illetve az állami szabályozók bizonyos mértékű liberalizálása következtében teljesebben ki. Az információkhoz való gyors és olcsó hozzáférés felgyorsította a döntéshozatal folyamatát. Ennek köszönhetően lehetővé vált, hogy a piaci szereplők gyorsan reagáljanak a piaci változásokra, s gyakorlatilag időigény nélkül jelentős nagyságú tőkét csoportosítsanak át. Ebben a környezetben megszűntek a földrajzi távolságok miatti akadályok. Az országok, illetve a régiók határain átnyúló pénzügyi gazdasági folyamatok kikerültek a nemzetállamok ellenőrzése alól, és a folyamatok valódi mozgatóivá anyaországhoz nem köthető, multinacionális vállalatbirodalmak váltak. A gazdasági felzárkózás

¹⁷⁵ A közjó diszkurzusai.

¹⁷⁶ A közjó diszkurzusai.

¹⁷⁷ GOMBÁR CS., Mire ölünkbe hullott, anakronisztikussá lett. In: A szuverenitás káprázata. Budapest, 1996, Korridor.

kényszere, vagy éppen a saját nemzeti piac jelentéktelensége arra kényszerítette a nemzetállamok többségét, hogy elfogadják a globalizáció szabályait, s csatlakozzanak a globális piaci folyamatokhoz. A piacegyesülés azonban már szupranacionális keretek között zajlik, ezért *gazdasági értelemben az állami szuverenitás kiüresedett kategóriává válik.*¹⁷⁸ Mások viszont úgy gondolják, hogy a globalizáció kiteljesedésével a nemzetállamok szerepe nem szűnik meg, csak alapvetően átalakul. A területi szuverenitás gyengülésével megszűnik a földrajzi alapon történő jogalkotás és jogalkalmazás prioritása. Az államok és kormányai többé már nem kiemelt szereplői a gazdaságnak, hanem csak egyik nagyon fontos forrása az erőforrásoknak és a hatalomnak.¹⁷⁹ A globalizáció az államon túlmenően a nemzeti közigazgatás helyzetét is befolyásolja. Gyengül a szerepe, mivel csökken a befolyása a multinacionális vállalatok térnyerése, valamint a nemzetközi szervezetek szabályozási hatalmának növekedése miatt. Ugyanakkor fontos közvetítő szerepet játszik a globális koordináció rendszerében a nemzeti szervezetek, valamint a nemzetközi koordinációt végző intézmények tekintetében.¹⁸⁰

Az állami szuverenitás tartalmának átalakulásával a közhatalom gyakorlása, illetve a közérdek szolgálata is más megvilágításba kerül. Azzal, hogy egyre több feladat- és hatáskör helyeződik át a nemzetállamoktól a szupranacionális szervezetekhez, a hatalomgyakorlás legitimitációját jelentő közérdek is másfajta értelmezést nyer. Így az Európai Közösségek köztisztviselői a közösségi intézmények „meghosszabbított karjaiként” kizárólag a közösségi érdekek szem előtt tartásával látják el feladatukat. Semelyik kormánytól, hatóságtól, szervezettől, külső személytől nem kérhetnek, s nem fogadhatnak el utasítást, iránymutatást.¹⁸¹ Jogállásuk önálló szabályozását éppen ezért az európai integrációban betöltött szerepük, a közösségi érdekeknek minden más, akár a nemzeti érdekekkel szembeni képviselete indokolja. Az ehhez szükséges függetlenséget az érdekek hierarchiáját (magánérdek, szervezeti érdek, nemzeti érdek, közösségi érdek) felállító közjogias szabályozás biztosíthatja, szemben az érdekek konfrontációjára építő szerződéses szabályozással. Az európai köztisztviselők a közösségi intézmények nevében járnak el, ezért a fellépésüket legitimáló közérdek az európai érdekek képviseletében, védelmében fejeződik ki.¹⁸²

A liberális államfelfogás markáns kritikája, hogy az államnak azzal a képességgel is rendelkeznie kell, hogy felül emelkedjen a gazdasági érdekviszonyokon, és ellen tudjon állni a legerősebb érdekcsoportoknak. Ehhez nem elegendő az éjjeliőr szerepre korlátozott állami

¹⁷⁸ ANTAL L., im. 11. old.

¹⁷⁹ CHIKÁN A., im. 35. old.

¹⁸⁰ CHIKÁN A., im. 37. old.

¹⁸¹ 2004. március 22-ei 723/2004. Tanácsi Rendelet 11. §-ának (1) bekezdése.

¹⁸² NICOLE MAGGI – GERMAIN: Les fonctionnaires et l' intérêt général communautaire 4-10. old. www.etudes-europeennes.fr

passzivitás, hanem valódi állami cselekvésre van szükség. ”Majd egy évtizeddel azután, hogy a fő jelszó az volt, hogy szabadítsák meg a gazdaságot az államtól, ma az a legfontosabb kérdés, hogyan szabadítsák föl az államot. A rendezett, működőképes és versenyen alapuló piacgazdaság megteremtéséhez ma ugyanis mindenekelőtt arra van szükség, hogy az állam megerősödjék, és kiszabaduljon a lobbik szorításából. Erős, azaz kiegyensúlyozott államra van szükség, amely a befolyásos, túlhatalommal bíró gazdasági érdekszövetségek akarata ellenére is képes a piacgazdaság törvényes kereteit és a méltányos verseny feltételeit kikényszeríteni és biztosítani, amely képes a gazdaság szereplőinek érdekkonfliktusaiban a semleges, ámde szigorú döntőbíró szerepét eljátszani a lehető legnagyobb közhaszon elérése érdekében. Kiegyensúlyozott államra volna szükség, amelyik összehangolja a régiók és a nemzetgazdaság érdekeit, megvédi a kisbefektetőket és kistulajdonosokat a »nagyragadozóktól«, letöri a monopóliumokat, és érvényesíti a köz hosszú távú stratégiai érdekeit a lobbik alkalmi mohóságával szemben.”¹⁸³ Az államnak megfelelő képességgel kell rendelkeznie ahhoz, hogy *betartassa a jogszabályait, megvédje a gazdasági szereplő jogait, és maga is tiszteletben tartsa ezeket a jogokat.* Ez következik a jogok általános, mindenkire kiterjedő, egyenlő érvényesítésének követelményéből. "Ahol ezek az állami képességek léteznek, ott a gazdaság szereplői nyugodtan hihetik, hogy racionális befektetéseikből profitálhatnak, s nem kell félniük attól, hogy az állam önkényes beavatkozásaival elveszi vállalkozásuk eredményét.”¹⁸⁴ A gazdaság szereplői azonban egyenlőtlenül osztoznak a gazdasági hatalomból és az információs tőkéből. A „játékszabályok” egyenlő betartatása nem elegendő a gyengébb piaci szereplők érdekeinek védelméhez. *Az államnak általánosabb érdekeknek alárendelten kell alakítania a gazdaság egyenlőtlen erőviszonyait.* Meg kell védenie azokat, akik az érdekérvényesítés rendszerében gyengék ahhoz, hogy saját érdekeiket hatékonyan érvényesítsék a befolyásos nagyokkal szemben. *Az állam ebben a sajátos védelmi szerepkörében nem pusztán bizonyos csoportok partikuláris érdekeit védi, hanem e csoportérdekek védelmén keresztül egy általánosabb érdeket, a közjót is szolgálja,* amely különböző konkrét formákban ölthet testet, pl. a tőkepiac működőképességének, hitelességének védelme, amely a gazdaság fejlődésének nélkülözhetetlen feltétele. Ennek folytán az államnak nem csak az egyes érdekcsoportok közötti összhang megteremtése a feladata, hanem ha ezt a közérdek diktálja, az érdekcsoportokkal, monopóliumokkal való szembe fordulás is. Ez biztosítja az állami beavatkozás valódi legitimációját.

A jogok egyenlő érvényesítésén, valamint a gazdasági szereplők közötti viszonyok szabályozásán túlmenően *az államnak azt is meg kell tudnia akadályozni, hogy az erősebb*

¹⁸³ BRUSZT L., A Piac és az Állam, Beszélő, 2000. 5. 48. old.

¹⁸⁴ BRUSZT L., Állami képtelenségek, Mozgó Világ 2000. 12. 5. old.

*gazdasági érdekcsoportok „...az egyes állami szervek megkaparintásán keresztül osszák újra a jövedelmeket és a lehetőségeket a gazdaságban. Ahol ez az állami képesség hiányzik vagy korlátozott, ott a gazdaság szereplői között egyesek “egyenlőbbek” a többiekénél, nincs vagy korlátozott a verseny, s az érdekcsoportok a saját pozícióik javítására használhatják fel az államot.”*¹⁸⁵ Ahol az állam nem képes ezeknek a szerepeknek a betöltésére, ott valódi piac nem létezik, s verseny hiányában a gazdaság sem fejlődik.

Az állami szerepvállalással szembeni követelményeket gyakran a már említett *governance* elméletével írják le. Míg a *hagyományos kormányzás az állam lényegét fejezi ki, a szuverenitás elvét tölti meg tartalommal, s feltételezi, hogy az állam rendelkezzen a legfelsőbb hatalommal, amely felett nem áll semmilyen más hatalom, addig a governance koncepciója szerint a több szereplőssé vált döntéshozatali folyamatban már nemcsak az állam az egyedüli döntéshozó, akinek hatalma egyeduralkodó és megkérdőjelezhetetlen, hanem a magán- és közszféra szereplői is – formális vagy informális módon – részt vesznek a döntéshozatalban. A különféle érdekek becsatornázására a hatalom gyakorlásába igazgatási szintek szerint is megtörténik (nemzetközi, regionális, nemzeti, helyi). Az egyoldalúan hatalmi pozícióból diktált döntéseket felváltja a tárgyalásos, közmegegyezésen alapuló választás. Az állam nem érvényesítheti egyoldalúan a szempontjait, hanem egyenrangú partnerként vehet részt a kollektív döntéshozatalban. Ez a fajta pluralista megközelítés abból indul ki, hogy egyetlen szereplő sem sajátíthatja ki magának a döntéshozatalt. A rendkívül széleskörű és összetett problémákat csak úgy lehet megoldani, ha az érintettek kölcsönösen elfogadható – s ezért mindenki számára betartandó – megállapodás születik, amely csak együttműködés és tárgyalás útján érhető el. A jelenkori társadalmakban fokozatosan kialakuló új, hatalmi egyensúlyok következtében az állami szuverenitás egyre többet veszít a jelentőségéből, a szervezetek pedig a hatalomgyakorlás új technikáit fejlesztik ki.*¹⁸⁶

Chevalier szerint a *governance* közös stílusjegyekkel is jellemezhető.¹⁸⁷ Először is nem tekinthető a különböző társadalmi szereplők között kialakuló kompromisszum egyszerű eredményének, mivel továbbra is szükség van egyfajta *döntőbírói kényszer hatalomra*, amely szükség esetén legyőzheti az irracionális ellenállást, s feloldhatja az alapvető ellentmondáso-

¹⁸⁵ BRUSZT L., Állami képtelenségek „Az EBRD és a Világbank kutatói által 1999-ben készített felmérés szerint ezen a téren is szélsőséges különbségek tapasztalhatók az állami képességek terén. A posztkommunista országokban készített felmérés szerint míg a régió államainak egy részében a vállalkozóknak stabil lehet az a várakozása, hogy az állam általában képes ellenállni a részérdekek nyomulásának, egy sor államban stabil az a várakozásuk, hogy gazdasági “versenytársaik” megvásárolhatják az államigazgatás, a törvényhozás vagy akár a végrehajtó hatalom vezetőinek döntéseit.” 6-7. old.

¹⁸⁶ BADIE: Un monde sans souveraineté. Les états entre ruse et responsabilité, Paris, Fayard 1999. In. JACQUES CHEVALLIER, i.m. 207. old.

¹⁸⁷ JACQUES CHEVALLIER: i.m. 215. oldal

kat. Az állam tehát továbbra is központi szerepet tölt be még az új típusú kormányzásban is. Másodsor a *governance* nem tekinthető a hagyományos hatalomgyakorlási technikákat felváltó új kormányzási eljárásnak, módszernek, sokkal inkább arról van szó, hogy ezeket a *tradicionális technikákat adaptálják* az új felfogás szerint kezelt társadalmi környezetbe. Végezetül jól érzékelhető *kétértelműség* jellemzi a társadalmi szereplők újfajta együttműködését. Egyrészt azzal, hogy az állam elveszíti meghatározó szerepét, s „egyenrangú” félként vesz részt az egyeztetés, valamint az együttműködés folyamatában, eltűnik a köztevékenység, közfeladat ellátás különossége, a közérdek más érdekekkel szembeni megkülönböztetése.¹⁸⁸ Másrészt a közigazgatás nyitása az állampolgárok, a közösség különböző érdekcsoportjai felé, a döntéshozatal kollektívák felé szélesítése valódi tartalommal tölti meg a közérdeket. Az egymással szorosan összekapcsolódó két célkitűzés *egyfelől tagadja a köztevékenység megkülönböztetett jellegét, másfelől a kollektív döntéshozatallal megerősített új legitimitációt kölcsönöz a közigazgatásnak.*

A *governance* elmélete alkalmas lehet arra, hogy *újra meghatározzuk az állami szerepvállalás tartalmát és terjedelmét.* Az állam – a szubszidiaritás elvének megfelelően – csak kivételesen és igazoltan avatkozhat közvetlenül a társadalom viszonyaiba.¹⁸⁹ Például akkor, amikor kizárólag az állam által gyakorolható hatáskörrel van szó (kényszer alkalmazása, védelem biztosítása, közszolgáltatások ellátása). Minden más esetben el kell kerülni, hogy az állam a társadalom más szereplői helyett járjon el. Így pl. fel kell adni a gazdaságban betöltött operátori szerepkörét, s a lehető legszélesebb körben kell megszabadulnia a közvetlen gazdasági tevékenységgel járó kötelezettségektől. Az állam csak a nagy egyensúlyi rendszerek fenntartása felett őrködhet, amelynek érdekében integrálja a különböző, s egymással gyakran élesen szemben álló érdekeket. Ez újfajta legitimitást adhat az állami beavatkozásnak. Az állam szerepköre átalakul, irányítás helyett stratégiát alkot, s megvalósít.

A közép-kelet európai országokban a governance koncepciójának megvalósítása sajátosan történik. Ezekben az országokban először az államot kellett megerősíteni, hogy képes legyen szabályozni a gazdasági, társadalmi életet. A szabályozó államot kellett létrehozni, amely képes megteremteni és érvényesíteni a gazdasági fejlődéshez szükséges szabályozási környezetet, illetve csökkenteni a társadalmi feszültségeket. Paradox módon a *governance* előfeltételévé vált a wéberi modell szerinti állam reaktiválása és megerősítése.¹⁹⁰

¹⁸⁸ JACQUES CHEVALLIER: i.m. 215. oldal

¹⁸⁹ JACQUES CHEVALLIER: i.m. 211. oldal

¹⁹⁰ JACQUES CHEVALLIER: i.m. 212. oldal

Mindezek jól mutatják, hogy a közérdekről, közjóról, illetve az államról kialakított fel fogás alapvetően meghatározza a közjogias szabályozás jelentőségét. A globalizáció, a gazdasági verseny, valamint a piac szabályozó szerepének kiteljesedésével csökken az állami beavatkozás lehetősége, s a közérdek megkülönböztetett szerepe is folyamatosan veszít jelentőségéből, mindaddig, amíg fordulat nem következik az állam szerepének megítélésében.

7. A közszolgálat struktúrája és a személyiség közötti kapcsolat

Számos tudományos kutatás, elemzés, publikáció ellenére – még mindig keveset tudunk a közszolgálati struktúra (jogi szabályozás) a személyiség és az egyén magatartása közötti kapcsolatról, azokról a hatásokról, amelyeket a struktúra változása gyakorol az egyénre. A kapcsolat létezését senki sem vitatja, arról viszont már erősen megoszlanak a vélemények, hogy milyen rendszerjellemzők teszik eltérővé a köztisztviselők magatartását, munkavégzését másokhoz képest. A kiváltó okok között általában a túlzott szabályozottságot, a korlátozott önállóságot, a politikai befolyást, az alacsony motivációt, valamint a döntéshozatal lassúságát említik. Más vélemények szerint a köztisztviselők sajátos magatartásának oka a túlzott védelem az elbocsátással szemben a teljesítményösztönzők, illetve a külső kényszerítő körülmények hiánya (ügyfél, állampolgári igények), valamint a kiváltságok rendszere. A társadalom körében uralkodó vélemény szerint a köztisztviselők keveset és nem jól dolgoznak, mert nehéz őket elbocsátani és velük szemben szankciókat alkalmazni. E miatt a közigazgatás a közép-szerű emberek gyűjtőhelye.

Max Weber szerint a köztisztviselő a modern bürokratikus gépezet csavarja, de ez inkább előny, mint hátrány, mert csak a névtelen végrehajtók képesek biztosítani a bürokrácia folyamatos, kiegyensúlyozott működését. A közigazgatásban könnyebben megtalálják a helyüket a szürke, „arc nélküli” bürokraták, mint az innovatív és önálló gondolkodású személyiségek. Churchillnek a demokrácia helyettesíthetetlenségéről mondott szavait úgy is adaptálhatjuk, hogy „fogadjuk el a bürokráciát olyannak, amilyen, mert nincs jobb, más alternatívája”. „A bürokrácia a szervezetek legrosszabb formája, minden más szervezetet kivéve. Nem szeretjük a bürokráciát, de szükségünk van rá, legalábbis addig, amíg nem alakítjuk ki az alternatíváját, amely megőrzi a bürokrácia előnyeit, amelyekhez ragaszkodunk, mint pl. a kiszámíthatóságot, a stabilitást, a racionalitást, a szakmai hozzáértést, az igazságos bánásmódot

– de egyúttal megszünteti annak hátrányait, amelyeket gyűlölünk – mint pl. a merevséget, az állampolgári igények semmibe vételét.”¹⁹¹

Robert K. Merton volt az első tudós, aki igazán elmélyülten vizsgálta a személyiség és a bürokratikus struktúra közötti kapcsolatot.¹⁹² Szerinte a bürokratikus struktúra folyamatos kényszert gyakorol a köztisztviselőre, hogy módszeresen, elővigyázatosan (körültekintően) és fegyelmezetten cselekedjen. Az eredményes bürokrácia megbízhatóságot, és a szabályok mély tiszteletét követeli meg tőle, amelyért cserébe kiszámítható életutat, garantált illetménynövekedést, valamint kedvező nyugdíjat kap. Várakozásai azonban csak abban az esetben válnak valóra, ha megfelel a szabályoknak, a bürokratikus gépezet „elvárásainak”. Cselekedeteit elsődlegesen a szabályok megsértésétől s az ezzel szükségszerűen együtt járó, *hátrányos jogkövetkezményektől való félelem motiválja*, mert az elfogadhatóság mércéje a szabályoknak való megfelelés. Alapvetően ez a félelem váltja ki részéről a sokat bírált merev, lélektelen bürokrata hozzáállást, a változásokkal szembeni ellenállást, a szabályok iránti feltétlen tiszteletet, valamint túlzott fegyelmezettséget (büropátia).

Merton bizonyította azt is, hogy bizonyos bürokratikus struktúrák valóságosan befolyásolják a magatartást:

- *Senioritás és karrier*: túlzott mértékben erősíti a szabályoknak való megfelelés attitűdjét. A senioritás elvére épülő előmenetel minimális szintre csökkenti a verseny szerepét az egymás közötti kapcsolatokban.
- *Csapatszellem*: a bürokrácia közös identitástudattal rendelkezik. Tagjai azonos értékeket vallanak, és egyforma érdekek mentén cselekednek. A személyi állomány elsősorban a saját érdekeit védi, s csak másodsorban szolgálja az ügyfelekét.
- *Szabályok „szentségként” való kezelése*: a többnyire technikai jellegű normák sérthetetlen, merev szabályokká válnak. A szabályoknak való megfelelési kényszer miatt hajlamosak a köztisztviselők a jogszabályi rendelkezéseket – az egyedi ügy sajátosságainak figyelmen kívül hagyásával – alkalmazni. Ez lelketlen, mechanikus ügyintézés szül.

¹⁹¹ BARRY BOZEMAN: Bureaucracy and Red Tape, New Jersey 2000. előszó és 19. old. In. Les fonctionnaires sont-ils différents parce que les fonctionnaires 50. old.

¹⁹² Merton, Robert K., Bureaucratic Structure and Personality in: Shafritz, Jay M./Hyde Albert C., Classics of Public Administration, The Dorsey Press, Chicago, Illinois, 2. Edition 1987, 111. old. In. Les fonctionnaires sont-ils différents parce que les fonctionnaires 50. old.

Ugyanakkor az ügyfelek többnyire meg vannak győződve arról, hogy „ügyük” rendkívül sajátos, ezért azt nem lehet standard módon elbírálni, a megoldása speciális „odafigyelést” igényel. (Nincs két egyforma ügy.)

A bürokrácia struktúrája sajátos bürokratikus személyiséget szül, amelyet az *alávetettség, a specializáció, a személyiség elvesztése, a szabályok merev követése* jellemez.¹⁹³

Merton leíró jellegű modellje szembeállítja az egyéni vállalkozó és a köztisztviselő személyiségét, és megállapítja, hogy míg az előzőre az individualizmus és az innováció jellemző, addig az utóbbira a konformizmus és a *status quo* fenntartása. Ennek oka, hogy a személyiség a munkaszervezetben szocializálódik, ezért átveszi a szervezet működési jegyeit.

Ugyanakkor találkozhatunk a fentiekhez képest árnyaltabb állásponttal is. *Allinson* szerint a hagyományos bürokráciáról alkotott közvélekedés nem általánosítható. Az átlagos bürokrata irodai munkát végez, döntési felelősség nélkül, általában elégedett a munkájával, alkalmazkodó egyéniségű, aki megtalálja helyét a szervezet világában. Rendelkezhet bizonyos autonómiával, pontosan végrehajtja a feladatokat, ha világosan meghatározzák számára, hogy mit várnak el tőle. Megérti a szabályok, eljárási normák szükségességét, s általában nagyobb önfegyelmet gyakorol.¹⁹⁴ *Goodsell* azt állítja, hogy empirikusan nem mutatható ki a sajátos bürokratikus gondolkodásmód (beállítódottság). A bürokraták sem kevésbé szorgalmasak, nyitottabbak, mint más, s nem jellemzi jobban gondolkodásukat a szabályközpontúság. Kevés különbség tapasztalható a köztisztviselők és az átlagemberek között.¹⁹⁵

Mégis az utóbbi időben bekövetkezett változások alapján egyre többen osztják azt a véleményt, hogy a közfunkció betöltése semmiben sem különbözik a magánszektor tevékenységétől. Nagyszámú köztisztviselő tölt be olyan munkakört, amely a versenyszférában is megtalálható. 1982-ben látott napvilágot a holland kormány számára készített jelentés, amely arról beszél, hogy a magánszektor is közösségi szükségletet elégít ki, ezért semmivel sem kevésbé szolgálja a közjót, mint a közszolgálat. Következésképpen a közérdek sem magasabb rendű, mint a magánérdek. Ha viszont nem tehető különbség a közszolgálat és a magán-tevékenység között, a közjó, illetve a közérdek szolgálata tekintetében, akkor a sajátos értékeket közvetítő elkülönült közjogias szabályozás indokoltsága is megkérdőjelezhető.¹⁹⁶

¹⁹³ Les fonctionnaires sont-ils différents parce que les fonctionnaires 50. old.

¹⁹⁴ Christopher W. Allinson, *Bureaucratic Personality and Organisation Structure*, Université de Leeds, 1984. 39. old. In. *Les fonctionnaires sont-ils différents parce que les fonctionnaires* 52. old.

¹⁹⁵ Charles E. Goodsell: *The Case for Bureaucracy, A Public Administration Polemic*, Chatham, New Jersey III. kiadás 123. old. In. *Les fonctionnaires sont-ils différents parce que les fonctionnaires* 52. old.

¹⁹⁶ C.R. Niessen, rapport préliminaire au gouvernement néerlandais 1982, *Beastad er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?* [Faut-il maintenir

8. Összegzés¹⁹⁷

- a) Az utóbbi másfél évtizedben – az új típusú szervezeteknek, együttműködés formáknak köszönhetően – növekedett a közszolgálat komplexitása, amelynek következtében még inkább igaz, hogy nem lehet *egységes közszolgálat-köztisztviselő fogalmat megadni*. Az egyes országok differenciáltan határozzák meg, hogy kit tekintenek köztisztviselőnek, de még a nemzeti szabályozások is különbségeket tesznek bizonyos alkalmazotti körök között (pl. más szabályok vonatkoznak a közhatalmi feladatokat ellátókra, illetve a közszolgáltatást végzőkre).

A személyi kör lehatárolását nemcsak az országonkénti eltérések jellemzik, hanem a *szabályozási koncepció ellentmondásos érvényesítése* is. A köztisztviselői és a szerződéses alkalmazotti jogállás jogi értelemben ugyan különbözik egymástól, még sem lehet felfedezni a differenciálás elvi alapját, hiszen sok esetben mindkét jogállással ugyanolyan, vagy hasonló feladat is ellátható (*Ausztria, Németország, Dánia*). Az állami vállalatok körében is tapasztalható szabályozási „következetlenség” (*Franciaország*). A privatizáció köréből kivont, stratégiai jelentőségű állami vállalatok alkalmazottaira gyakran a közjog bizonyos szabályai vonatkoznak, de az ellenkezőjére is találhatunk példát, amikor az általános munkajogi szabályokat kell alkalmazni, igaz néhány sajátosság fenntartásával, pl. sztrájk tilalma.

A közszolgálat-köztisztviselő fogalmat gyakran *funkcionális oldalról* (közszolgálati alkalmazott az, aki közfeladatot lát el), illetve a *szabályozás szemszögéből* (közszolgálati alkalmazott az, akit a jogszabályok ilyen minőséggel ruháznak fel) közelítik meg.

- b) Az egységes fogalom hiánya az *Európai Bíróságot* is arra kényszeríti, hogy a *kölcsönös elismerés elvének* alkalmazásával interpretálja a közszolgálatra kiterjedően a munkavállalók transznacionális mozgására vonatkozó közösségi szabályokat. A tagállamok közszolgálatban töltött időnek ismerik el a másik tagállam szabályozása szerint közszolgálati jogviszonynak minősülő munkavégzés időtartamát, még abban az esetben is, ha saját szabá-

une distinction entre les fonctionnaires et les employés du secteur privé en matière de statut légal ?] 146. old. In. Les fonctionnaires sont-ils différents parce que les fonctionnaires 53. old.

¹⁹⁷ Az egyes megállapításokhoz az OECD tagállamok tapasztalatait is figyelembe vettük.

lyozásuk nem vonja a nemzeti közszolgálat fogalmi körébe a kérdéses tevékenységet. Az Európai Bíróság jogértelmezése elsősorban a *karrier-rendszerű országok zárt szabályozásával szemben jelent kihívást* a nyitott, munkaköralapú rendszerek könnyebben alkalmazkodnak a megváltozott helyzethez. A szabad munkavállalás szempontjából a közszféra túlnyomó része egy tekintet alá esik az üzleti szférával, amely felgyorsíthatja a közjogias szabályozás közelítését az általános munkajogi szabályokhoz.

- c) Az országonként eltérő szabályozási rezsimek különböző történeti előzményekre, társadalmi, igazgatási hagyományokra is visszavezethetőek. Az erősen centralizált országokban, ahol az állam hagyományosan kiemelkedő, társadalomszervező szerepet tölt be és a mindenhol jelenlévő állam koncepciója integráns részét képezi a nemzeti kultúrának, a közjogi szabályozás domináns (*Franciaország*), míg a különféle előjogokat nehezen elfogadó társadalmakban a magánjogi szabályozás erősödött meg (*Hollandia, Svédország*). A közigazgatás modernizációja ellenére az államok többsége közjogi alapokon szabályozza a közszolgálatot. Ennek stabilizáló hatása különösen azokban az időszakokban bizonyul hasznosnak, amikor súlyos zavarok lépnek fel az alkotmányos intézmények működésében, vagy amikor az intézmények működésének színvonala hanyatlik.
- d) Az *EU tagállamok közszolgálatra vonatkozó szabályozási rendszerei is jelentősen eltérnek egymástól. Alapvetően háromfajta szabályozási megoldást* különböztethetünk meg, amelyek akár vegyesen is jellemezhetik egy-egy ország gyakorlatát.¹⁹⁸ Megkülönböztethető a szabályozás egyfelől abban a tekintetben, hogy *közjogi, vagy magánjogi* szabályok rendezik a közszolgálati alkalmazottak jogállását. Az előző hatálya alá esőket köztisztviselőnek, míg az utóbbiakat alkalmazottnak, illetve munkavállalónak tekintik (*Németország, Ausztria, Luxemburg*). Differenciálható a szabályozás másfelől a szerint is, hogy a közszolgálati alkalmazottak a *közigazgatás melyik szintjén* (központi, területi, helyi) állnak alkalmazásban (*Franciaország, Belgium, Svédország, Finnország és Nagy-Britannia*). S végül az *igazgatási ágazatok* (rendőrség, egészségügy, oktatás, igazságszolgáltatás) szerint is strukturálódhat a jogi szabályozás (*Írország, Olaszország, Hollandia*).

¹⁹⁸ DANIELLE BOSSAERT, CHRISTOPH DEMMKE, KOEN NOMDEN, ROBERT POLET: La Fonction Publique dans l'Europe des Quinze EIPA 2001.

- e) A közszolgálat fogalmát több országban, az alkotmányban, illetve az ún. alkotmánytörvényekben is szabályozzák.¹⁹⁹ Ebből a körből természetesen kivételnek számít Nagy-Britannia és Írország, ahol írott alkotmány hiányában, a szűkebb értelemben vett alkotmányos fogalommal nem rendelkeznek.

Az írott alkotmánnyal rendelkező EU tagállamokat *három csoportba* lehet sorolni. Az *első csoportba* tartozók (pl. *Belgium* és *Luxemburg*) alaptörvényei több helyen a közszolgálat bizonyos aspektusait érintik, így pl. a közszolgálati jogviszony keletkezése, a hivatalnokok felhatalmazása, jogai, kötelezettségei. A *második* – számban a legnagyobb – csoport azokból az országokból áll, amelyek az alkotmányos rendelkezéseken túlmenően részletes és szerteágazó jogi szabályozást alkottak az egyes közszolgálati területekre is (*Dánia, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Németország és Olaszország*). A *harmadik csoport* országai (pl. *Görögország és Portugália*) alkotmányai részletes szabályanyagot tartalmaznak a közszolgálatra vonatkozóan és az alkotmányos rendelkezések mellett számos, rendkívül részletes egyéb jogszabály és különféle rendtartás is irányadó a közszolgálatra.

- f) A 80-as évektől kezdődően *felgyorsult a karrierrendszerek átalakulása*. A jogi szabályozás rugalmasabbá vált, a határozott idejű foglalkoztatás általánosan elterjedt. Az életpálya visszaszorulása szorosan összekapcsolódott a munkaerőpiac realitásaival. Bizonyos országokban látványosan *megváltozott a szabályozási koncepció is*, s a zárt, karrierjellegű szabályozást a nyitott, munkajogias szabályozás váltotta fel. Formailag ugyan megőrizték a speciális törvényi szabályozást (*Svédország, Hollandia*), de találhatunk példát arra is, hogy az önálló köztisztviselői törvényt teljes egészében lecserélték az általános munkajogi szabályokkal (*Olaszország*). Az általános munkajogi szabályozáshoz való közelítés azonban nem mutat egyenes vonalú fejlődést, mert gyakran *beépítenek olyan szabályokat, amelyek jellegüket tekintve visszautalnak a közjogi szabályokra*, és általában az alkalmazottak érdekeit védő, garanciális rendelkezéseket tartalmaznak (törvény határozza meg a munkaszerződés minimális tartalmi feltételeit, bizonyos életkor után fokozottabb munkajogi védelem). A közszolgálati jogviszony magánjogiasításának *ellensúlyozása* azokban az államokban jelentkezik a legerősebben, ahol a magánjogi elemek érvényesítésében - legalább is a jogi szabályozás szintjén - a legmesszebb jutottak (*Olaszország*). A legújabb

¹⁹⁹ Forrás: DR. KISS GY.: A közszolgálati – hatósági és nem közhatalmi jellegű – munkavégzés szabályozásának meghatározó elemei az Európai Unió egyes tagállamaiban. (Kézirat)

fejlődési tendenciának megfelelően azonban megfigyelhető az is, hogy egyre több országban külön jogszabályban, vagy a közszolgálatra egyébként vonatkozó jogszabályokban rendezik azoknak a foglalkoztatottaknak a jogállását is, akik nem a hagyományos kinevezéssel, hanem magánjogi szerződéssel dolgoznak a közszolgálatban (*Dánia, Görögország, Luxemburg, Spanyolország*). A kétféle típusú szabályozás közötti fejlődés tehát *nem egyirányú*, hanem egymást kiegészítő.

Bizonyos államokban a *közszolgálat speciális szabályozása azért veszítette el jelentőségét*, mert az általános munkajogi szabályozás, munkavállalók érdekeit szolgáló rendelkezéseinek védelmi szintje elérte a közszolgálati szabályok hasonló szintjét. Így valójában nem a közszolgálati szabályozás közeledett az általános munkajogi szabályozáshoz, hanem éppen fordítva történt (*Svédország*).

Az állástípusú rendszerek azokban az államokban erősödtek meg, ahol maximális erőfeszítést tettek az elmúlt 20 évben a közszektor megreformálására (*Kanada, Izland, Új-Zéland, Nagy-Britannia, Svédország, Svájc*). Az Egyesült Királyság és Svájc jellemzően a karriertípusú rendszerből orientálódtak az állástípusú rendszer felé az elmúlt két évtizedben.

- g) Gyakran vetik fel érvként a különböző szabályozási megoldások hatékonyságával kapcsolatos vitákban, hogy a szerződésen alapuló, rugalmas foglalkoztatási jogviszony hatékonyabban igazítható a külső környezet változásaihoz, s eredményesebben ösztönöz a jobb teljesítményre, míg az automatizmusokkal operáló közjogi szabályozás merev szabályozási struktúrájával lerontja a működés hatékonyságát. Bár tudjuk jól, hogy a vita rendkívül összetett s számtalan aspektus vizsgálatára terjed ki, mégis figyelemre méltó, hogy a magánjogi szabályozási elemek elterjesztésében, valamint a piaci megoldások igazgatási adaptálásában élenjáró *skandináv államokban jóval magasabb a közszférában foglalkoztatottak aránya*, mint a tradicionálisnak számító közszolgálati szabályozással rendelkező országokban. Ugyanakkor *rendkívül alacsony a közjogi szabályozás hatálya alá tartozó köztisztviselők aránya*, s a közszolgálati alkalmazottak túlnyomó többségének jogállását magánjogi alapon szabályozzák. Ezzel szemben a *karrier-elvű rendszerekben rendkívül jelentős a közjogi szabályozás alá tartozó köztisztviselők aránya* (*Franciaország, Belgium, Görögország*). Ez is alátámasztja Lőrincz Lajos állítását, aki szerint a közigazgatásról, az állam szerepéről kialakított filozófiák egyáltalán nem gyakorolnak hatást a közigazgatás

létszámára, de még a gazdasági jólét sem játszik meghatározó szerepet a létszám alakulásában.²⁰⁰ Egyetlen összehasonlító tanulmány sem tudta elfogadhatóan bizonyítani, hogy rosszabbul (kevésbé hatékonyan) működnek a karrierrendszerek, mint az állástípusú rendszerek.

- h) Míg korábban a karrier- és állástípusú rendszerek viszonyát statikus állapot jellemezte, amelynek értelmében tiszta formájában egyik rendszer sem tudott megerősödni, mivel a másik rendszerjegyei is beépültek a szabályozásokba, addig ma már a kétféle rendszertípus fejlődését a dinamizmus, az egymás felé közeledés jellemzi, amelynek során kölcsönösen merítenek a másik előnyeiből (konvergencia).

A rendszer típusa alapvetően meghatározza a reform tartalmát. A karrierrendszerek, ahol erősen centralizált a kiválasztás, a képzés, és az előmenetel, a kiválasztást nyitják a külső jelöltek felé, s bevezetik a célvezérelt menedzsmentet. Középtávon a karrierrendszerek átalakítása elsősorban a piaci típusú mechanizmusok átvétele, míg az állástípusú rendszerek a kulturális kohézió megerősítése felé orientálódnak. Míg a *karrierrendszerekben* a kiválasztás szélesítése, a versenyszféra potenciális jelöltjeinek bevonása a cél, addig az *állástípusú rendszerekben* a szervek szintjén decentralizáltan folytatott kiválasztás és képzés közös értékek mentén történő összehangolása, koordinálása a cél. A „belterjesség” elleni küzdelem, illetve a belső koherencia megteremtése egyszerre jelentkezik attól függően, hogy éppen melyik típusrendszer jegyei váltak túlzottan meghatározóvá.

- i) A közigazgatás teljesítőképességének színvonala egy ország fontos versenyképességi tényezője. A költségvetési megszorítások, valamint a teljesítmény növelésének kényszere miatt csaknem valamennyi EU tagállamban a közigazgatás jelentős változásokon ment keresztül a 80-as évektől kezdődően. Számos kormányzat arra kényszerült, hogy csökkentse a közsféra létszámát, és visszafogja a közkiadásokat. A beindult *reformok* ennél fogva nem a működtetési (személyzetpolitikai), hanem a *gazdasági szempontokat helyezték előtérbe*. Az államok ugyanis kénytelenek voltak egyensúlyba hozni a közkiadásokat a gazdaság teherbíró képességével. Világosan látható, hogy konkrét kormányzati lépésekre akkor kerül sor, amikor a közkiadások finanszírozások problémái politikai válsághoz vezetnek.

²⁰⁰ LŐRINCZ L., i.m. 261-262. old.

Azokban az államokban, ahol az NPM elméleti hátterére alapozott reformok a legmélyrehatóbb változásokat idézték elő, a közszolgálat átalakításához is széles körben vettek át megoldásokat, eljárásokat az üzleti szférából. Ezt megkönnyítette az is, hogy általában ezekben az országokban köz- és magánszféra sok tekintetben már korábban is közel állt egymáshoz, s a szervezeti kultúra is megfelelő nyitottságot mutatott az üzleti módszerek adaptálására. A közszolgálat jogi szabályozása az állástípusú rendszerek elvei szerint épül fel, s több tekintetben a szerződéses, magánjogi alapú megoldásokat alkalmazza. Ugyanakkor a tagországok többségében – annak ellenére, hogy felgyorsult a karrierrendszer átalakítása – az NPM filozófiájával áthatott reformok kevésbé valósultak meg, többnyire azért, mert a jogi szabályozás hagyományos keretei, illetve a társadalmi politikai környezet viszonyai gátolták a piaci típusú megoldások átvételét. Bár reformokra ezekben az országokban is sor került, de a változások megmaradtak a hagyományos szabályozási keretek között, amelyek irányát a munkáltatói jogkörök decentralizálása, a szabályozás rugalmasságának növelése, a szerződéses alkalmazások elismerése jelentette. Mindazonáltal *a hagyományos bürokratikus szervezeti és működési rendszer bomlásával visszaszorulóban van a közjogias szabályozás*, s egyre uralkodóbbá válnak az általános munkajogi szabályok. Ez a folyamat fokozatosan, *a szolgáltatásorientált perifériától az állami szuverenitást megtestesítő centrum felé haladva* valósul meg.

Míg korábban egyértelműen meg lehetett határozni azokat a korlátokat, amelyek gátat szabtak a szerződéses alapú szabályoknak, ma már ezek a korlátok korántsem olyan merevek. Nemcsak a közjogias szabályozás, hanem dogmáinak értelmezése is rugalmassá vált.

- j) Bár egyre gyakrabban alkalmaznak a közigazgatásban is a magánszektorban már bevált módszereket, eljárásokat és technikákat, mégsem téveszthető szem elől, hogy a *közszolgálat lényege a kormányzás* – amelynek értékeit, úgy, mint a méltányosságot, az igazságságot és a társadalmi kohéziót meg kell őrizni – nem pedig a menedzselés. A kormányzáshoz képest *a menedzselés csak másodlagos* lehet.
- k) A személyzetpolitika általános fejlődési tendenciájának tekinthetjük a *decentralizációt*, a létszámmal, a köztisztviselők, illetve a munkakörök besorolásával, valamint a díjazással kapcsolatos hatásköröknek az egyes szervezetek szintjére (minisztériumhoz, illetve dekoncentrált szervhez) történő telepítését, hogy ezzel is növeljék a mozgásterét és a fele-

lősségét a helyi menedzsmentnek (Kanada, Dánia, Finnország, Új-Zéland, Hollandia, Egyesült Királyság, Svédország). A hatáskörök alsóbb szintre telepítésével együtt egyre nagyobb jelentőségre tesz szert az egyéni és szervezeti teljesítményértékelés. Általában elmondható, hogy az *állástípusú rendszerekre jellemző a hatáskörök decentralizációja*, a helyi menedzsment nagyobb döntési felelősséggel való felhatalmazása. S bár korántsem jelenthető ki, hogy ez a folyamat fogja a jövőben meghatározni a személyzetpolitikák fejlődését, az mégis világosan látható, hogy a decentralizációt tartalommal megtöltő sajátos intézmények, mint pl. a teljesítmény megállapodás vagy a stratégiai menedzsment korábban sohasem játszottak olyan meghatározó szerepet a működésben, mint jelenleg. Egyes államokban, miután decentralizálták az emberi erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos hatásköröket, a kormányoknak szembesülniük kellett a **decentralizáció hátrányaival**, amelyek elsősorban az összkormányzati szemlélet hiányában, a kollektív értékek, illetve a horizontális együttműködés gyengülésében jelentkeznek. Nem véletlen, hogy ezek megoldását a főtisztviselői kar kialakításától, illetve egy bizonyos mértékű „újra centralizációtól” várják.

1) Alapvetően *három problémakörre* fókuszálnak az országok:

- a modern kormányzás növekvő igényeket támaszt a magas szintű tudás és szakértelem iránt és ez növeli a jelentőségét annak, hogy az állam képes legyen megszerezni, illetve megtartani a magasan képzett köztisztviselőket,
- a közszolgálat fragmentációja akadályozza a társadalmi problémák összkormányzati szemléletű kezelését,
- a közös értékrendszerre – s azon belül a közérdek érvényesítésére – épülő szervezeti kultúra megteremtése.

Főbb tendenciái a HR reformnak:²⁰¹

- decentralizáció, dekoncentráció (döntési hatáskörök átadása a minisztériumoknak, illetve kormányzati ügynökségeknek a központi HR szervtől, majd a minisztériumokon belül a HR szervezeti egységhez)
- irányelvekre, szabályozási keretekre épülő irányítás, a részletes ellenőrzés helyett

²⁰¹ Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique, OECD Paris, 1996, 9-10 old. Koen Nomden: L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union Européenne (Eipascope 2000/1)

- a közigazgatási szervek költségvetési gazdálkodási önállóságának növelése a HR területén
- az alkalmazás, a díjazási rendszer rugalmasságának növelése
- kompetencia alapú képzés
- költségvetési kiadások csökkentése: illetmények emelésének visszafogása, létszámcsökkentés, eredményesség javítása
- rugalmasabb munkaidő
- szociális párbeszéd jelentőségének növekedése

A díjazás közvetlen, anyagi elismerési forma, a javadalmazás meghatározott rendszerességgel járó eleme, amelyet az alkalmazott a ledolgozott munkaidőért, a megszerzett tapasztalatokért, képzésen való részvételért, szakmai kompetenciáért s a kifejtett erőfeszítésért kap cserébe.²⁰² A közszolgálatban a *díjazás funkcióját* azonban *tágabban kell értelmezni*. Mértékét hagyományosan úgy állapítják meg, hogy *méltányos megélhetést* biztosítson. Ez garantálja a *köztisztviselő pártatlanságát*. A karrier-rendszerekben a szolgálati időtől függően, automatikusan növekszik az illetmény. Ez a módszer azonban nem képes megtartani, illetve megfelelően ösztönözni a személyi állományt. Ráadásul megoldást kell találni a bérköltségek csökkentésére, valamint a közigazgatás teljesítményének növelésére. Ennek is tulajdoníthatóan több tagállamban is *reformokat indítottak*, amelyek főleg a decentralizációra, a kompetenciaalapú díjazásra, a teljesítmény és felelősségvállalás ösztönzésére irányultak. Legjelentősebb sikereket Nagy-Britannia, illetve a skandináv országok érték el. *Nagy-Britanniában* az ügynökségek, minisztériumok saját besorolási rendszerrel rendelkeznek (Next steps agencies). *Svédországban* a kormányzati ügynökségek teljes önállósággal rendelkeznek a számukra megállapított bértömeg felhasználására. Csaknem valamennyi tagállamban tettek lépéseket a teljesítményelvű díjazás irányába, azzal az indokkal, hogy ily módon hatékonyabban ösztönözhető a nagyobb teljesítmény. Kérdés, hogy ez valóban így van. Az eddigi empirikus tanulmányok inkább *kritikusak* a teljesítményhez kötött díjazási rendszer hatékonyságát illetően.

²⁰² C.D. FISHER, L.F. SCHOENFELDT és J.B. SHAW: Human resource management, 1999, 551-553. old. Koen Nomden: L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union Européenne, Eipascope 2000. 1.

A sikeres teljesítményelvű díjazási rendszer feltételrendszerét általában a következők szerint határozzák meg:²⁰³

- a díjazásnak lényeges tényezőjévé kell válnia a köztisztviselő ösztönzésének,
- a teljesítményértékelési rendszernek el kell nyernie a köztisztviselők bizalmát, és alkalmasnak kell lennie a kitűzött célok elérésének értékelésére,
- rendelkezni kell a megfelelő anyagi elismeréshez szükséges pénzügyi forrásokkal,
- az egyéni és csoport teljesítménynek kapcsolódnia kell a szervezeti teljesítményhez.

Az EU tagállamaiban a *rugalmas munkaidő* beosztás felé történő elmozdulás figyelhető meg. A *holland* közigazgatásban alkalmazzák a legnagyobb rugalmasságot, itt vezették be elsőként a 36 órás munkahetet 1996-ban. A köztisztviselők a heti munkaidő beosztás többféle módja közül választhatnak:

- hetente négyszer napi kilenc óra
- hetente ötször napi nyolc óra (négy óra szabadidő bármikor igénybe vehető)
- változtatva heti negyven óra öt napra, illetve heti harminckét óra négy napra elosztva

A rugalmasság másik gyakori formája a *részmunkaidős* foglalkoztatás, amely többféle szempontból vizsgálható: munkaszervezés, foglalkoztatás, életminőség, szociális védelem, díjazás, nők munkaerő-piacra jutása. Az előnyök, hátrányok attól függenek, hogy milyen aspektusból közelítjük meg. A munkaadó szempontjából rugalmasabb munkaszervezést tesz lehetővé, a köztisztviselő számára megengedi a munka és a családi élet (szabadidő), a szakmai továbbképzés összehangolását. A legfontosabb kérdés, hogy önkéntes a választás, vagy nem. Az európai fejlődés abba az irányba megy, hogy a köztisztviselő szabadon választhatja a részmunkaidős foglalkoztatást, anélkül, hogy meg kellene neki azt indokolnia.

Az állam kettős szerepkörben vesz részt a szociális párbeszédben: a költségvetés felelőse, illetve munkáltató. A szabályozási reformok időszakában megnövekszik a jelentősége a

²⁰³ D. Marsden és R. Richardson: Performing for pay? The effect of „merit pay” on motivation in a public service, *British Journal of industrial relations*, 1994. június, 243-261. old., továbbá OECD/PUMA, Performance pay schemes for public sector managers, An evaluation of the impacts, *Public Management Occasional Papers* 15. szám OECD, Paris, 1997 Koen Nomden: L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union Européenne, *Eipascope* 2000. 1.

társadalmi párbeszédnek, s általában bővülnek a szociális partnerek participációs jogai.²⁰⁴ Ugyanakkor jelentős különbségek jellemzik az Európai Unió tagállamait. Nagy-Britanniában, Dániában, Olaszországban és Finnországban valódi kollektív szerződéseket kötnek a közszolgálatban. A *kollektív szerződéseknek nagyobb a jelentőségük az állástípusú rendszerekben*, mint a karrierrendszerekben. Hollandiában kötelező megállapodni a szakszervezetekkel a jogi szabályozás módosításáról, Franciaországban és Belgiumban politikai „kényszer” a szakszervezetekkel való megegyezés. Svédországban és Olaszországban külön kormányzati ügynökség kap megbízást a kollektív tárgyalások lefolytatására.

Az első részben a nemzetközi környezetnek az utóbbi másfél évtizedben bekövetkezett változásaival, illetve azoknak a közszolgálati szabályozásra gyakorolt hatásaival foglalkoztam. Az intézménytörténeti visszatekintések azt mutatják, hogy a magyar közigazgatás fejlődését külföldi – elsősorban európai – megoldások átvétele jelentősen befolyásolta.

Ugyanakkor arra is találhatunk példát, hogy idegen intézmények, eljárások, módszerek meghonosítását éppen a hazai történelmi, kulturális hagyományok akadályozták meg.²⁰⁵ Közszolgálati jogunk fejlődését ezért nemcsak a változó nemzetközi térben, hanem a legalább annyira mozgalmasan változó hazai környezetben is meg kell vizsgálni. A második részben ennek a feladatnak teszek eleget.

²⁰⁴ ARIANE HEGEWISCHE és BRENDAN MARTIN: *Modernisation of National Administrations and Social Dialogue in Europe*. Brussels: European Federation of Public Service Unions, June 1998. 64. old. Koen Nomden: *L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union Européenne*, Eipascope 2000. 1.

²⁰⁵ LŐRINCZ L., *Európai integráció – magyar közigazgatási reformok – Európai Tükör 2005*. 12. 16. old.

„Súlyos tévedés, ha a közigazgatás modern eredményességét a személyes vállalkozás, a szabályokhoz nem kötött lendület és az ötlet jegyében értelmezzük, mintha minden egyes közigazgatási feladat egy-egy huszárosan megoldandó járőr feladat lenne...Az az eredményesség, melyre a modern posztindusztriális államnak szüksége van, elsősorban nem huszáros lendület, hanem nagyon sok megbízhatóságot, átgondoltságot, szolgálatserűséget, összefüggést, egyenletességet és folyamatos készenlélet kíván, s ötletességnek csak nagyon határozott közösségi közreműködés mellett veheti hasznát...A modern tömegtársadalmi összefüggések erejénél fogva tehát nemcsak a szűken megfogalmazott s az eredményességgel szemben kijátszható jogszerűség jelenti az állami apparátus tehetetlenné válását, hanem a szűken megfogalmazott s a jogszerűséggel szemben kijátszható eredményesség is az állami apparátus funkcionálásának a bizonytalanságát, látszatszerűségét idézi elő, tehát magasabb összefüggésben és hosszú lejáratra a teljes értelemben vett eredményességet bénítja és szünteti meg.”²⁰⁶

II.

Változó hazai tér

1. Néhány gondolat a megközelítésről

A magyar közszolgálat szabályozásának történetét csak annyiban érintem, amennyiben a speciális és általános szabályozás közötti viszony alakulásának bemutatásához arra feltétlenül szükség van. Elsősorban *arra keresem a választ, hogy az I. részben bemutatott tendenciák mennyire jellemzőek a magyar közszolgálatra*, ezért a számomra túlságosan *statikusnak tűnő részletes történeti áttekintés helyett a személyzeti rendszer meghatározó elemeivel, azok kialakulásával, változásával, személyzetpolitikai hatásaival foglalkozom*, hogy dinamikusabb képet nyerjek a magyar személyzetpolitika fejlődéséről. Ennek érdekében külön kitérek *a szabályozási koncepciók változásaira, sok esetben megfigyelhető ellensúlyozó hatásaira is*.

²⁰⁶ BIBÓ I., Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. Válogatott tanulmányok I. kötet 1935-1944 Magvető Könyvkiadó, Bp. 1986. 286-287. oldal

Le kell azonban szögezni, hogy *szabályozási koncepcióról* abban az értelemben, hogy a jogalkotó közös elvek mentén, egységes, koherens rendszerként tudatosan építi ki a szabályozást, valójában *soha sem beszélhettünk*, inkább csak koncepcionális jegyek fedezhetőek fel az egyes rendelkezéseken. *A rendszerszerűség a koncepció következetes végig vitele mindig is hiányzott a szabályozásból.* Nem véletlen, hogy a harmincas évektől kezdődően visszatérően vetődik fel a közszolgálat kardinális problémájaként az *egységes pragmatika hiánya*.²⁰⁷ Ennélfogva szándékosan nem használom az irányváltás kifejezést sem, hiszen a szabályozási irányok sem tudatos koncepció következményeként változtak meg. Helyesebb irányváltásról beszélni, mintegy jelezve azt a tényt, hogy módosult a szabályozás iránya.

A szabályozás változása mögött sok esetben jól körülírható *érdekkonfliktusok húzódtak meg*, amelyek sok esetben a módosítások legjelentősebb mozgatórugói voltak. Példákat hozok fel arra, hogy a hatalmi szempontok, pénzügyi, költségvetési, illetve bürokratikus érdekek néha jelentősebb hatást gyakoroltak a szabályozásra, mint a koncepcionális megfontolások.

A pillanatnyi érdekek előtérbe kerülése alapvetően a stratégiai személyzetpolitika meghatározó elemeinek (személyzetpolitikai koncepció, rendszerirányító centrum) hiányára vezethető vissza. Ebből fakad a magyar közszolgálat rendszerváltás után talán legjelentősebb sajátossága, nevezetesen az elmulasztott centralizáció pótlása iránti igény időszakonkénti felerősödése. Témánk szempontjából ki kell emelni ezt a sajátos fejlődést, mert a centralizációs törekvések felerősödése azzal jár, hogy a közjogi szabályozásra helyeződik a hangsúly.

A hatékonysági tényezők felértékelődése szintén a központosított megoldásokat részesíti előnyben, bár mint ahogy ezt később látni fogjuk, a nemzetközi tapasztalatok nem minden esetben támasztják alá a központosítás hatékonyságnövelő tulajdonságát. A centralizáció erősödése nemcsak csak a rendszerirányítás és a támogató humánpolitikai tevékenységek területén mutatható ki, hanem a munkáltatói jogok gyakorlása kapcsán is, első sorban a regionális átszervezéseknek köszönhetően.

A fenti megközelítést különösen az elmúlt tizennyolc év tapasztalatainak értékeléséhez tartottam fontosnak alkalmazni, nemcsak azért mert a jövőbeli szabályozáshoz - aktualitása révén - első sorban ez az időszak szolgálhat megszívlelendő tanulságokkal, hanem azért is, mert a jogalkotás és a jogalkalmazás szakmai „kulissza-titkai” erről az időszakról ismerhetőek meg közvetlenül.

²⁰⁷ „A közszolgálatra vonatkozó összes alapvető kérdések szabályozása végett feltétlen szükség van „a közszolgálatról” szóló törvény megalkotására, amely közszolgálatunkat önhibáján kívüli eddigi elmaradottsága és stagnálása helyett a nemzet életében rá váró nagy szerepnek betöltésére fokozottan képessé fogja tenni.” In. MAGYARY Z., Magyar Közigazgatás 394. oldal Bp. 1942

2. A magyar közszolgalat kialakulása

2.1. Jozefinista vízió az ideális hivatalnokról

A mai értelemben vett hivatalnoki kar kifejlődéséhez kedvező kereteket nyújtottak az abszolút monarchiák, ahol az uralkodó megkövetelte a szakmai hozzáértést. Erről tanúskodnak a hivatalnokokkal szemben támasztott követelményekről szóló – később részletesen tárgyalt – *pásztorlevelek* is. Nem hanyagolható el azonban – mai kifejezéssel élve – a jó megoldások átvételének hatása sem, hiszen köztudott, hogy *Mária Terézia* komoly inspirációt merített a porosz *beamter* állam számára lenyűgöző teljesítményéből²⁰⁸, aki külön terveket készíttetett a vármegyei igazgatás „racionalizálására”, illetve – a hivatásos bürokrácia kialakulásának ösztönzésével - a helyi hatalmasságok befolyásának csökkentésére. A nemesi vármegyei igazgatásnak ugyanis nem volt állandó igazgatási központja, a nemesség köréből megválasztott tisztségviselők saját birtokaik igazgatása mellett, uradalmi székhelyükön látták el egyfajta úri passzióként tisztségükből fakadó feladataikat.

A hivatásos közszolgalat kialakulásának kezdete azonban *II. József* uralkodásának idejére tehető. Ekkor jutottak egyre nagyobb szerephez az ún. *szegődött tisztségviselők*, akik megfelelő szakértelemmel rendelkeztek az egyre bővülő állami feladatok ellátásához. Ugyanis a kibontakozó gazdasági, társadalmi fejlődés következtében *növekvő igény keletkezett olyan szakemberek iránt, akik értettek az út-és hídépítéshez, mocsarak lecsapolásához, folyók szabályozásához*. Szakértői munkájukat *fizetség ellenében, állandó alkalmazás keretében* végezték. Mérnöki, műszaki szakképzettséggel rendelkeztek, de – a nép- és állategészségügyi feladatok növekedésével- az orvosi végzettség is jellemzővé vált.²⁰⁹ Ezek a sajátosságok különböztették meg őket a laikus földesuraktól, akik vármegyei keretek között a *nobile officium* elve alapján látták el az igazgatási feladatokat.²¹⁰ A *nobile officium Concha* felfogása szerint azt jelentette, hogy a nemességnek egyenesen kötelessége volt a köznek szolgálni – birtokain folytatott gazdálkodása mellett maradót fölös idejében – a társadalmi helyzete folytán neki

²⁰⁸ MAGYARY Z., A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból 38. oldal Statisztikai Közlemények Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala 1936.

²⁰⁹ HAJDÚ L., *II. József közigazgatási reformjai Magyarországon* Akadémiai Kiadó Bp. 1982. 27. oldal

²¹⁰ DR. EREKY I., *A modern magyar közigazgatás kialakulása* 25. oldal Pécs 1942.

juttatott nagyobb anyagi és szellemi javak ellenszolgáltatásaként.²¹¹ A hivatalnokok létszáma ebben az időszakban még elenyésző volt.

II. József határozott elképzeléssel, úgy is mondhatjuk vízióval rendelkezett az *ideális hivatalnokról*. Két pátensben is megfogalmazta elvárásait. Az 1784. február 13-án kelt körlevele valójában a Habsburg monarchia valamennyi hivatalnokához intézett uralkodói intelem, amelyben a császár megfogalmazta a jó közigazgatással, illetve a jó köztisztviselővel szembeni elvárásait. Ebben az értelemben a körlevelet felfoghatjuk egyfajta *személyzetpolitikai jövőképpnek* is, amely a közjót szolgáló, korszerű közigazgatás megteremtésének záloga. Ha részletesebben áttanulmányozzuk a szöveget, számos „áthallást” fedezhetünk fel benne, olyan kitételeket, amelyekkel még ma is gyakran találkozhatunk. Sőt, ma úgy mondanánk, hogy menedzsment gondolatok is megfogalmazódtak a körlevélben, így például a kommunikáció²¹², a tisztviselői motiváció²¹³, a munkavállalói elégedettség²¹⁴, a vezetői elkötelezettség és példamutatás²¹⁵, a beosztotti felhatalmazás²¹⁶, valamint az innováció²¹⁷ fontossága.

Már a körlevél szerkezete is a modernséget idézi fel. Először diagnózist állított fel, majd ehhez szabta meg a terápiát. Abból indult ki, hogy az állami szervek irányítása nem, vagy nem megfelelően működik, a központi akarat – a parancsok és megismételt parancsok nagy száma ellenére - nem minden esetben érvényesült, s ezért elmaradt az eredmény. A megoldást az *eszményi köztisztviselő* megteremtésétől várta. Az állam szolgálatában csak az állhat, aki a közjót szolgálja, a törvényeket, parancsokat az eredeti (jogalkotói) akaratnak megfelelően képes végrehajtani, az ügyet nem pusztán intézi, hanem elintézi, még pedig az igazságosság követelményét szem előtt tartva, elnézően a „gyengébbekkel, a beteges embe-

²¹¹ CONCHA GY., Politika II. kötet Közigazgatástan 149-150. oldal 1905. Budapest Grill Károly Könyvkiadó Vállalat

²¹² Elhúzták a parancsok „...szétküldését, odalökték az emberek elé magyarázatok nélkül, egyetlen embert sem világosítottak fel, s így nem is tettek egyebet, mint egy hatástalan kiáltó szót továbbítottak...” In. CSIZMADIA A., Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban Gondolat Budapest, 1979. 114-115. oldal

²¹³ „...a többség olyannyira iparosmunka módjára viszi az ügyeket, hogy még szándéka sincs a közjót szolgálni, ...éppen csak a legszükségesebbeket teszik meg, azt is csak azért, hogy a felelősségre vonást elkerüljék, s elbocsáttatásukra ne kerüljön sor.” In. CSIZMADIA A., i.m. 114. oldal

²¹⁴ A tisztviselőtől elvárható, hogy a reá váró ügyeket „... a tőle telhető legjobb módon, s kötelessége szerint valóban el is intézze; s ha így intézte el ügyeit, akkor élvezze azt a pihenést (felüdülést), amit jogosan élvez az ember kétszeresen is akkor, ha tudatában van annak, hogy kötelességét teljesítette.” In. CSIZMADIA A., i.m. 117. oldal

²¹⁵ Aki az államnak akar szolgálni, annak mindig a legjobbat kell cselekednie, s ebben a legszorgalmasabbnak kell lennie, s „...ő legyen az, aki legjobban megtartja a rendet alárendeltjei körében.” Ha ezt megvalósítja, „...akkor saját szakterületén ilyenek lesznek alárendeltjei is.” In. CSIZMADIA A., i.m. 118. oldal

²¹⁶ Az alárendelt kötelessége, hogy jelezze az ügyintézés akadályait, hogy azokat haladéktalanul el lehessen távolítani. In. CSIZMADIA A., i.m. 119. oldal

²¹⁷ Egyetlen hivatalnok sem szégyelheti, ha másoktól kell tanulnia, még ha az a másik alacsonyabb rangú. „Ha valaki jó módszert eszelt ki valamelyik ügy bevezetésében vagy kivitelezésében, örüljön annak, ha hivatalbeli testvéreinek, illetve kollégáinak elmondhatja, „jó módszer átszármaszik tőle reájuk.” In. CSIZMADIA A., i.m. 123. oldal

rekkel szemben”, együttműködik – ma úgy mondanánk – a társszervekkel, minden esetben mellőzi önös érdekeit, s ezért semmiféle mellékfoglalkozást nem gyakorolhat, és semmiféle személyes ügy nem vonhatja el fő foglalkozásától. Ezek a követelmények fontos előfeltételei voltak a hivatásos közszolgalat megteremtésének, hiszen a szakmaiság és a pártatlanság, illetve a függetlenség mind a mai napig nélkülözhetetlen elemei a hivatásos közszolgalatnak. Még a mai menedzsment felfogású közigazgatásban sem tűnne „régimódinak” az ebben a korszakban bevezetett minősítési táblázatban szereplő – mai szóhasználattal élve – ügyféli vélemény a tisztviselő munkájáról.²¹⁸

A hadsereghez hasonlóan a tisztviselők számára is bevezetésre javasolta a „ranglistát” és az *automatikus előreléptetést*, éppen azzal az indokkal, hogy *a hivatalnok ne legyen kiszolgáltatva elöljárója „arbitriumának”,* és a szegény tisztviselők is gyorsabban kerülhessenek jobb beosztásba.²¹⁹ Ez utóbbi fordulat arra utal, hogy az uralkodó a kiszámíthatóságra, s az egyenlőségre épülő karrier-rendszertől a feudális közigazgatás rákfenéjének számító nepotizmus megszűnését várta. A vezetők ugyanis a hozzájuk hűséges személyeket jutatták az alájuk rendelt beosztásokba – akik ezért később hálával tartoztak –, s ezzel az érdekviszonyok áttekinthetetlen hálója alakult ki.

A dualizmus időszakában a közszolgalat egyik legfontosabb kérdésévé a munkáltatói jogok gyakorlásának szabályozása vált, utalva arra, hogy a kinevezési jog birtoklása egyúttal *hatalmi kérdés* is, mint ahogy a centralizáció és a decentralizáció is az. Mint ahogy említettem *a hivatásos közszolgalatnak a születése is részben hatalmi harcra vezethető vissza.* Az abszolutizmus időszakában ugyanis felerősödtek a centralizációs törekvések, mivel az igazgatás szétszórtsága miatt a tisztségviselők jó része a nagy földesurak területén élt, s megélhetésüket döntően a földesuraktól származó „nagylelkű” adományok biztosították, amelynek következtében *lojalitásuk nem az uralkodó (vagyis a centrum), hanem a helyi hatalom irányába nyilvánult meg.* Mária Terézia ezért elrendelte annak megvizsgálását, hogyan lehetne egy helyen közpénzekből lakásokat építeni a megyei tisztségviselők számára.

A *főispánok* azonban – akikre jellemző volt, hogy állandó jelleggel maguk sem tartózkodtak a megyében – kategorikusan *elutasították az állandó igazgatási székhely megteremtésére irányuló uralkodói tervet.* Egyrészt azért, mert félték a többletköltségektől, másrészt azért, mert világosan látták, hogy ez az intézkedés a későbbi polgárosodás társadalmi bázisát képező birtok nélküli réteget részesíti előnyben, a birtokos nemességgel szemben, akik nem

²¹⁸ CSIZMADIA A., i.m. 124. oldal

²¹⁹ HAJDÚ L., i.m. 82. oldal

voltak hajlandóak nemesi kiváltságaikat, gazdálkodási életmódjukat a hivatalnoki hivatással felcserélni és az igazgatási központokba költözni.²²⁰

II. József uralkodása alatt folytatódtak a centralizációs törekvések. Bár kezdetben kevésbé érvényesült a központosítás, de később, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a vármegyei ellenállás a régi rendszer keretein belül nem törhető meg, az uralkodó a *nyílt centralizáció* útjára lépett. A szemléletbeli változást két pásztorlevele közötti lényeges hangsúlybeli különbség is jól érzékelteti. Míg az első uralkodása kezdetén kelt (1781), amikor még hitt a fennálló rendszer javíthatóságában, addig a másik közvetlenül azt megelőzően született (1783), hogy a magyar Alkotmánnyal való nyílt szakítás útjára lépett. Először csak instrukcióinak tolmácsolására szorítkozott, jelentős mozgásteret hagyva a vezetőknek a végrehajtásra, mert bízott abban, hogy azok maguktól felismerik követelményeinek hasznosságát, s ettől vezéreltetve tesznek eleget uralkodói instrukcióinak. „Hogy az Ön vezetése alatt [udvari kormányzések vezetői] lévő hatóságnál miképpen kívánja elérni azt, hogy mindenki az elképzeléseimnek megfelelően tevékenykedjék, erről várom az Ön részletes véleményét, nem kételkedve abban, hogy ők a gondjaikra bízott feladatok elvégzésére alkalmas és erre a bizalomra méltó emberek, valamint abban sem, hogy az országokban is lehet olyan embereket találni és nekem javasolni, akik majd az ő vezetésük alatt hasonló módon, haszonnal fognak tevékenykedni.”²²¹ Később azonban be kellett látnia, hogy a vezetői felvilágosultságra alapozni nem elegendő, a célok eléréséhez szükség van nyílt hatalmi eszközökre is. „Most már az a feltett szándékom... hogy a legszigorúbban tartani fogom magamat kivétel nélkül valamennyi parancsom és alapelvem teljesítéséhez és megvalósításához; ugyanis nem kis fájdalommal látom azt, hogy ezeket mindmáig elhanyagolták; azt, hogy bár sok volt a parancs, s szét is küldözték azokat, de azzal már senki sem törődik, hogy végrehajjtják-e őket;”²²²

A hatalom központosításához azonban olyan hivatalnokokra volt szüksége, akik kizárólag a központi akaratnak engedelmessé válnak, az uralkodó iránti lojalitásuk megkérdőjelezhetetlen. Nem véletlen, hogy a *magyar kancellária eleinte komoly fenntartással fogadta a hivatalnoki réteg megteremtésére vonatkozó terveket*, mivel a központilag irányított apparátus kiteljesedése miatt a *helyi hatalom visszaszorulásától tartott*. Éppen ezért a közjó eredményesebb szolgálatát inkább a hatáskörök ésszerűsítésében látta, mint a központi hatalom kiépítésében (*potestas absoluta*).²²³ Később az uralkodói nyomás erősödésével, illetve a fennálló

²²⁰ HAJDÚ L., i.m. 44 oldal

²²¹ II. József első „pásztorlevele” az udvari kormányzések főnökeihez In. HAJDÚ L., i.m. 419. oldal,

²²² Pásztorlevél az állami hivatalnokokhoz In. Csizmadia A., Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban Gondolat Budapest 1979.

²²³ HAJDÚ L., i.m. 73. oldal

renddel való szakítás jegyében kidolgozott reformtervek hatására, a kancellária álláspontja is módosult, s megpróbált elébe menni a változásoknak. Ennek érdekében – ma azt mondanánk – fontos személyzetpolitikai elveket határozott meg a hivatalnokok kiválasztása tekintetében. A tanácsosokat olyan szolgálattelvők közül célszerű kiválasztani – állapította meg –, akik a megyékben már megfelelő tapasztalatokat szereztek, s jól ismerik a központi rendelkezéseket. Nyilvánossá kell tenni a tanácsosokkal, valamint a titkárokkal szembeni követelményeket, hogy mindenki lássa, milyen tulajdonságokkal kell rendelkezni a tisztség elnyeréséhez. Végezetül, pedig nyilvános pályázat útján indokolt a kiválasztást lefolytatni.²²⁴ A magyar feudális gondolkodás tehát ekkora igen nagyot változott, hiszen a hivatásos közszolgálat nyílt ellenzésétől nemcsak annak elfogadásáig jutott el, hanem – legalább is elvi szinten – a modern közszolgálatosság néhány elvét is megfogalmazta, úgymint az átláthatóságot, a szakmaiságot és az esélyegyenlőséget.

A független, *hivatásos bürokrácia megteremtése* tehát igazgatási racionalitásból fakadt – hiszen a gazdasági és társadalmi fejlődés közepette már nem lehetett a hagyományos, rendi alapon szerveződő igazgatással hatékonyan működni – de jól körvonalazható *hatalmi kérdés-sé is vált*.

A későbbi fejlődés során a centralizáció-decentralizáció hatalmi kérdése a *központi hatalom és a vármegyei önkormányzatok közötti éles konfliktusokban* fejeződött ki. A főispán a központi hatalom képviselőjeként a kormány érdekeit képviselte a vármegyei közgyűléssel szemben, ami abban nyilvánult meg, hogy a főispán következetesen kiszolgált a központosítási törekvéseket, a megye viszont kénytelen volt ezzel szemben saját érdekeit védelmezni, s a törvényekben pontosan meghatározott ún. alkotmányvédő hatásköreit gyakorolni.²²⁵ Az egymással szembenálló *erőviszonyok azonban kiegyenlítetté váltak*, egyik sem tudott a rendelkezésre álló törvényes eszközökkel a másik fölé kerekedni, ezért minden eszközt és lehetőséget megragadtak arra, hogy hatáskörüket szélesítsék, hatalmi pozíciójukat – lehetőleg a másik rovására – erősítsék.

A politikai szereplők hamar felismerték, hogy a *személyi állomány – jelentőségének növekedésével -, kulcsszerepet játszik a hatalom, illetve a hatáskörök gyakorlásában*, ezért amikor fontos jogállási kérdések szabályozása merült fel, nem a szakmai, igazgatási, hanem a *politikai, hatalmi érdekek kerültek előtérbe*. A központi hatalom és a megyék egyaránt arra

²²⁴ HAJDÚ L., i.m. 125. oldal

²²⁵ A főispán felügyeleti hatáskörét (adminisztratív tutela) akkor és olyan ügyre terjesztette ki, amikor és amilyenre akarta. In. EREKY I., Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok Eperjes 1914. I. kötet III. rész 131. oldal

törekedtek, hogy a közhatalmat gyakorló, illetve azt szolgáló személyi állományt magukhoz kössék, s ily módon politikai befolyásuk alá helyezték.²²⁶

A hatalmi kérdés abban a dilemmában fejeződött ki, hogy a központi akarat végrehajtását is ellátó vármegyei szervezet tisztviselői *kinevezéssel, vagy választással* nyerjék el állásukat. Ez a látszólag jogdogmatikainak tűnő kérdés a politikai csatározás központi témájává vált, s ezért nem is igazgatási, hanem tisztán politikai döntés, szakmailag ellentmondásos *politikai kompromisszum* született.

A megyék azt szerették volna, hogy a tisztviselők tőlük függjenek, fizetésüket tőlük kapják, mert a kormánnyal szembeni függetlenség biztosítékát látták abban, hogy a tisztviselők csak is a törvényeknek alárendelten végzik munkájukat, s a felsőbb hatalom (vagyis a munkáltatói jogkör) birtokában a kormány nem tudja őket törvényellenes utasítás végrehajtására kényszeríteni. A kormány természetesen ennek az ellenkezőjét szerette volna elérni.

Szakmailag korrekt megoldásnak tartotta volna *Ereky* azt, hogy a városi törvényhatóságoknál választással létesül a jogviszony, s a tisztviselők a városnak alárendelten látják el feladatukat, mivel az önkormányzatiság elvéből ez következett volna. A városnak a helyi közösség fizikai, gazdasági, szellemi jólétét szolgáló intézményeket (kórházak) kellett működtetnie, üzemeltetési és fejlesztési feladatokat kellett ellátnia (vízvezeték, csatornahálózat, közlekedés, köztisztaság), amelyhez saját személyi állományra, szakember gárdára volt szüksége. A vármegyei önkormányzatok esetében viszont nem látta indokoltnak a hivatalnoki gárda alárendelését a megyei közgyűlésnek, mivel a megyéknek ilyen feladatai nem voltak, igazgatási értelemben vett helyi közügyekkel nem foglalkoztak. A megyék igazgatása sokkal inkább szolgálta a központi döntések végrehajtását, ezért a mellett foglalt állást, hogy a megye tisztviselőit a kormányhatóságok nevezzék ki. Ellenkező esetben a kormány területi szinten nem rendelkezett volna hozzá lojális személyi állománnyal, s ez bizonytalanná tette volna az egyetemes végrehajtást, s ami még ennél is rosszabb az állam egységét veszélyeztető partikularizmust erősítette volna fel.²²⁷

*A vita a Szapáry-féle törvényjavaslat tárgyalása során csúcsosodott ki, amely egyébként is kiélezte a centralizmus és a municipalizmus között régóta feszülő ellentétet.*²²⁸ S bár az önkormányzatok „államosításának” s ezzel együtt a kinevezések általánossá tételének jelentős támogatói voltak, a törvényjavaslat abszurd „eredménnyel” zárult: az ellenzék obstrukcióinak, valamint a támogatói kör fokozatos háttérbe vonulásának köszönhetően az Országgyűlés csu-

²²⁶ EREKY I., i.m. 127. oldal

²²⁷ EREKY I., i.m. 135-137. oldal

²²⁸ CSIZMADIA A., A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig Bp. Akadémiai Kiadó 1976. 227. oldal

pán két szakaszt tudott elfogadni.²²⁹ Ezek kimondták, hogy a vármegyei igazgatás állami feladatot képez, amelyet a kinevezett „állami közegek” látják el „önkormányzati elemek közreműködésével.” Továbbá a belügyminiszter utasításba kapta, hogy készítsen törvényjavaslatot „a vármegyei közigazgatási közegekről és azok hatásköréről; a vármegyék önkormányzatáról; a közigazgatási bíróságokról.”

A történet azonban nem zárult le, s később olyan megoldás született, amely mindkét fél – a kormány és a vármegye – érdekeit megpróbálta figyelembe venni, s e miatt olyan szabályozást alkottak, „...melynél ellenmondásokkal teltebb, a látszattal inkább megelégedő, s a tisztviselőkkel szemben méltánytalanabb rendszert keveset találunk.”²³⁰ A megyei alkalmazottak 56 %-át a főispánok nevezték ki, a fennmaradó részüket a közgyűlések választották a főispán jelölése alapján.

Előírták, hogy a tisztviselő nemcsak a törvényeket köteles betartani, hanem az illetékes hatóság utasításait is, amelyért akkor sem vonható felelősségre, ha annak végrehajtása törvénybe ütközött. A későbbi jogelméleti felfogás szerint a nyilvánvalóan törvénybe ütköző parancs végrehajtása megtagadható, de ha az engedelmségi kötelezettség megsértése miatt indult fegyelmi eljárás során megállapítják, hogy törvényes volt az utasítás és a tisztviselő indokolatlanul tagadta meg annak végrehajtását, fegyelmi büntetés szabható ki vele szembe.²³¹ *Tomcsányi* keserűen jegyezte meg, hogy a felettes szerv törvényellenes utasításainak végrehajtásáért viselt felelősség alóli előzetes felmentvény éppen saját esküjével fordítja szembe a tisztviselőt, aki arra esküszik, hogy az ország törvényeit megtartja.²³² Egyébként a fegyelmi jogkör szabályozása tükrözi leginkább a rossz és szakmailag vállalhatatlan kompromisszumot, ugyanis a főispán, alispán, törvényhatósági és közigazgatási bizottságok egyaránt indíthattak fegyelmi eljárást attól függően, hogy a kötelezettségszegés melyikük ügykörét érintette. A tisztviselők díjazását az állam és a megye közösen biztosította.

A kinevezési és választási hatáskörök vitája kapcsán *Erekynél* felmerült az *önkormányzati és a kormányhatósági (állami) hivatalnoki kar szétválasztásának gondolata is*, mint ideális megoldás, de elismerte, hogy ez jelentősen megnövelte volna a költségeket, amelyek finanszírozására az ország nem vállalkozhatott. Ezért nem a megkülönböztető sajátosságokból, hanem az egyesítő azonosságból kell kiindulni (elméleti, gyakorlati felkészültség, köteleltség, erélyes, pártatlan), s a kinevezett állami tisztviselők a helyi igazgatás céljára, a

²²⁹ 1891: XXXIII.törvény

²³⁰ EREKY I., i.m. 138. oldal

²³¹ Nyilvánvalóan törvénybe ütköző az utasítás, ha az nem az arra jogosulttól származott, érdemileg törvényellenes, pl. bűncselekménybe ütközik. In. TOMCSÁNYI M., A magyar közigazgatási jog alapintézményei Budapest 1926. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 352. oldal

²³² TOMCSÁNYI M., i.m. 353. oldal

törvényhatóságok tisztviselői állami feladatok ellátására is felhasználhatóak.²³³ Végöss megoldásnak viszont – angol mintára – a politikai és a közigazgatási vármegye külön választását javasolta.²³⁴

Később a 40-es évek elején – a terület visszacsatolások, valamint a háborús időszak miatti centralizált működés iránti igény fokozódására is tekintettel – „végérvényesen” eldőlt a kérdés. A vármegyei, városi és községi tisztviselői állásokat ettől kezdve kinevezéssel kellett betölteni. A kinevezést a belügyminiszter adta, s ezzel arra is felhatalmazást kapott, hogy a kinevezett tisztviselőket bármelyik másik állásba áthelyezze.²³⁵

A hatalmi szempontok előtérbe kerülésének az lett a következménye, hogy a *karrierrendszer megteremtése a centralizációs és decentralizációs törekvések közötti harc, illetve a hatalomgyakorlás eszközévé vált*, s a pillanatnyi hatalmi érdekek befolyása alá került. Ezzel párhuzamosan *folytatódott a hivatásos tisztviselői réteg megerősödése is*. A jozefinizmus idealizált tisztviselőképeének megvalósulásához szükséges intézményi feltételrendszer azonban fokozatosan épült ki, amelyet már nem a jozefinista vízió megvalósítása mozgatott, hanem a gazdasági, társadalmi változások következtében fellépő egyre növekvő igény a hivatásos szakképzett bürokrácia iránt. A felgyorsult fejlődésnek köszönhetően *a XX. század elejére Magyarországon is általánossá vált a hivatásos közszolgálat*.²³⁶

2.2. Speciális szabályozás kiépülése

A dualizmus korszakából megörökölt „spontán” fejlődésnek köszönhetően az egyre terjedelmesebb jogi szabályozás fragmentálttá s szerteágazásai miatt áttekinthetetlenné vált.²³⁷ Nem véletlen, hogy a későbbi időszak központi kérdése lett az egységes közszolgálati pragmatika kialakítása. *Magyary* így írt erről: „A közszolgálatra vonatkozó összes alapvető kérdések szabályozása végett feltétlen szükség van a „közszolgálatról” szóló törvény megalkotására, amely közszolgálatunkat önhibáján kívüli eddigi elmaradottsága és stagnálása helyett a nemzet életében rá váró nagy szerepnek betöltésére fokozottan képessé fogja tenni.”²³⁸

²³³ EREKY I., i.m. 132. oldal

²³⁴ 1894-ben a békebírói igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztásakor a régi grófságokat fenntartották az igazságszolgáltatásnak, míg a végrehajtás szervezeteként ún. közigazgatási grófságokat állítottak fel új szervezettel. In. EREKY I., i.m. 141. oldal

²³⁵ 1942: XXII. törvény

²³⁶ 1870-ben a magyar kormányhivatalokban 4300 tisztviselő dolgozott, 1870-ben 23.273, míg létszámuk 1918-ban 228.975-re növekedett. In. MAGYARY Z., Magyar közigazgatás Bp. 1941. 69. oldal

²³⁷ TOMCSÁNYI M., A magyar közigazgatási jog alapintézményei Budapest 1926. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 343. oldal

²³⁸ MAGYARY Z., Magyar közigazgatás. 394. oldal

A tudomány már felismerte a rendszerszerű fejlesztés és az egységes közszolgálati pragmatika jelentőségét, a politikában azonban még nem érett meg az elhatározás az egységes alapokon nyugvó, legalább lényeges elemeiben, törvényben lefektetett szabályozás megalkotására, ezért az továbbra is *esetlegesen és széttartóan fejlődött*, s ily módon nem sikerült orvosolni *Magyary* által jelzett elmaradottságot és stagnálást sem.

A szabályozás egyik lényeges jellemzője volt, hogy kezdetben néhány törvényi rendelkezést leszámítva *alacsony szintű szabályok* (kormányhatósági rendeletek), illetve kialakult *szokás* rendezte a tisztviselők jogállását. *Fő forrásnak* azonban a *Pénzügyminisztérium ügyköriére vonatkozó szolgálati szabályok bizonyultak*, amelyeket a többi minisztérium is átvett és alkalmazott.²³⁹

Később azonban egyre *több törvény* rendelkezett olyan kérdésekről, amelyek közvetlenül, vagy közvetve a tisztviselők jogállását érintették. Ezek közül az *1929. évi XXX. törvényt* - egyes kérdések vonatkozásában, a törvényhatóságoknál alkalmazott tisztviselők esetében - akár *átfogó jellegű szabályozásnak* is tekinthetnénk, hiszen teljes III. része a közigazgatási tisztviselők és egyéb alkalmazottak személyi és szolgálati viszonyaira vonatkozó rendelkezéseket tartalmazta. Szabályozta az elméleti, illetve gyakorlati képezést, a vármegyei és városi tisztviselők alkalmazását, illetve a vármegyei tisztviselők fizetési osztályokba sorolását. Kiemelkedik még a törvények sorából az *1933. évi XVI. törvény*, amely a gyakorlati közigazgatási vizsga teljesítésének kötelezettségét írta elő. Ezekon túlmenően az 1893. évi IV. törvénycikk az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról, és a megyei törvényhatóságok állami javadalmazásának felemeléséről, az 1923. évi XXXV. törvény a létszámcsökkentésről, az 1924. évi II. törvény a nemzeti kisebbségek nyelvének ismeretéről, az 1923. évi IV. törvény az önkormányzati tisztviselők fizetési osztályba sorolásáról, az 1924. évi IV. törvény az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról és újabb létszámcsökkentésről, valamint a nyugdíjak átmeneti csökkentéséről, illetve a munkaidő emeléséről, az 1925. évi XXIII. törvény az előlegben részesített tisztviselők anyagi helyzetének javításáról, az 1927. évi XIV. törvény a közszolgálati alkalmazottak gyermekeinek állami tanulmányi ösztöndíjban részesítéséről, az 1934. évi I. törvény a szabályszerű elbánás kiterjesztéséről, az 1935. évi VI. törvény a közoktatási igazgatás átszervezéséről, az 1936. évi IX. törvény a belügyminiszter szerepéről a hatósági orvosi szolgálat részletes szabályainak megállapításában, az 1938. évi XXXVII. törvény a korpótlék bevezetéséről, az 1938. évi XXXVIII. törvény a családi pótlék bevezetéséről, az 1939. évi IV. törvény a zsidók

²³⁹ TOMCSÁNYI M., i.m. 342-343. oldal

közszolgálatból való kizárásáról, az 1941. évi XIX. törvény a gyakorlati közigazgatási vizsga alóli átmeneti mentességről, az 1942. évi XII. törvény az orvosok, községi orvosok, körorvosok állami tisztviselővé nyilvánításáról, az 1942. évi XXII. törvény a választás útján betölthető vármegyei, városi és községi tisztviselői állások kinevezéssel történő betöltéséről rendelkezett.

A kialakult jogi szabályozás értelmében alapvetően *kétféle szempontból* lehetett osztályozni a tisztviselőket, *egyfelől szolgálati ágak* (jogi, műszaki stb.), *másfelől a feladat jellege és a képzettség szintje* szerint. Ez utóbbi alapján megkülönböztették az érdemi, ügydöntő, hatósági feladatkört betöltő *fogalmazási tisztviselőket*, a kisegítő feladatokat ellátó *segéd-és kezelő tisztviselőket* (irodatiszt, írnok), s a tulajdonképpeni fizikai dolgozókat, a *szolgákat*. Külön kategóriát képeztek az altisztek, akiket egyik fizetési osztályba se soroltak be. Az első kategóriába tartozóknak főiskolai végzettséggel kellett rendelkezniük, míg a második kategóriában elegendő volt a középiskolai végzettség.

A kinevezés szerinti feladatok jellege azonban nem minden esetben követte az előírt iskolai végzettséget. Felsőfokú végzettséggel is elláttak alacsonyabb szintű végzettséget igénylő feladatokat, s ami meglepő, ez fordítva is megtörtént, pl. a pénzügyi igazgatásban.²⁴⁰ Úgy tűnik ezt a „hagyományt” a magyar rendszer sok év elteltével is megőrizte, mivel a Ktv. is hasonló besorolási problémákkal küzdött. A törvényhez kapcsolódó szakképesítési előírások legfőbb ellentmondásává vált, hogy ugyanazt a feladatkört a felsőfokú és középfokú képesséssel is el lehet látni. Mindenesetre társadalmi szinten nagyfokú pazarlás, ha alacsonyabb szintű feladatokat, magasan képzett, s emiatt magasabb illetménnyel rendelkező köztisztviselők látnak el, nem beszélve a túlképzettség demotivációs következményeiről (erről még részletesebben is szólok a személyi állomány minőségi mutatóinak tárgyalásakor).

Az alkalmazó szerv típusa szerint is meg lehetett különböztetni a tisztviselőket. *Kormányhatósági alkalmazottak* esetében a kormány, illetve a miniszter gyakorolta a munkáltatói jogokat, mint „legfelsőbb szolgálati hatóság”, a *törvényhatósági (önkormányzat) alkalmazottak* – munkajogi szempontból – azonban *kettős, illetve többes alárendeltségben álltak*. Általános szabályként a helyhatóság (városi, megyei önkormányzat) rendelkezett a munkáltatói jogokkal, de az országos főhatóságok feladatkörében eljáró tisztviselőt az illetékes kormány-szerv is utasíthatta, fegyelmileg felelősségre vonhatta. *A felelősségnek ez a kettőssége a dua-*

²⁴⁰ Adóhivatali köztisztviselők főiskolai végzettség nélkül döntöttek illeték kiszabásáról. TOMCSÁNYI M., i.m. 343-344. oldal. A pénzügyi igazgatás képzettségi színvonalának csökkenése meglepőnek tűnik, mert más országokban éppen erről a területről kiindulva erősítették meg a személyi állomány szakmai felkészültségét. Az USA-ban a zsákmányrendszer felszámolásaként itt vezették be elsőként a kiválasztás feltételéül a szigorú szakmai követelményrendszert. In. MAGYARY Z., A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból Statisztikai Közlemények 1936. 44. oldal.

*lizmus örökségeként maradt fenn, amikor is a hivatalnokok vegyesen láttak el helyi és országos ügyeket, s a munkáltatói hatalmat is e kettősségnek megfelelően osztották meg az illetékes szervek között. A munkáltatói jogok gyakorlása pontosan leképezte az egyes szakágazati feladatok végrehajtásáért viselt felelősséget.*²⁴¹

A kiválasztásra vonatkozóan a szabályozás megkülönböztette a mai értelemben vett *általános és különös alkalmazási „kellékeket”*.²⁴² Az előbbieket közül kiemelésre érdemes az *erkölcsi feddhetetlenség*, amely az állam, illetve a közigazgatás jó színvonalú működésébe vetett közbizalom megőrzését szolgálta. Ehhez hozzátartozott annak megkövetelése, hogy *a köztisztviselő nemcsak hivatali munkájával, hanem magánéletében tanúsított magatartásával is segítse elő* a közigazgatásról alkotott kedvező társadalmi megítélés kialakulását. A tisztviselő szolgálata ugyanis nem merül ki az eléje kerülő ügyek rutinszerű elintézésében, hanem az is a feladata, hogy környezetében *megtestesítse az állami hatalmat*, képviselje annak méltóságát. Kisebb helyi közösségekben *szemléletével, kulturális értékeivel formálja, alakítsa a helyi közéletet*. Ezt Lőrincz Lajos később úgy fogalmazta meg, hogy *a köztisztviselők tevékenysége legalább három irányba hat*: az egyik az igazgatási munka adminisztrációs része, a másik az állami hatalom képviselői funkciója, a harmadik a kulturális centrum szerepkörének betöltése. A tisztviselői hivatás ellátásához tehát az igazgatási hozzáértésen felül „...a viselkedés, a magatartás általános normáit meghaladó követelményeknek kell eleget tenni,...a tisztviselőknek olyan általános műveltséggel kell rendelkezniük,...amely az értelmiségi szerepkörből adódó feladatkör ellátására alkalmassá teszi őket.”²⁴³

A feddhetetlenség erkölcsi követelményét a *fegyelmi eljárás során érvényesítették*, azaz, hogy a felelősség elbírálásakor a tisztviselő magánéletben tanúsított magatartását is figyelembe vették, ha az a közszolgálatra káros lehetett, hátrányosan befolyásolhatta az állam működésébe vetett közbizalmat. Ez a megoldás a fegyelmi felelősség és eljárás céljának sajátos felfogásából eredeztethető. Abból indultak ki ugyanis, hogy *a fegyelmi eljárásnak – szemben a büntetőeljárással – csak másodlagos célja a megtorlás, elsődlegesen a közszolgálat rendjé-*

²⁴¹ Az 1989-es rendszerváltozás után szintén kialakult a feladatellátásnak ez a kettőssége (a helyi önkormányzatok köztisztviselői, jegyzővel az élen államigazgatási feladatokat is ellátnak), ennek ellenére nem bontották meg a polgármesteri hivatalok köztisztviselőinek jogállására vonatkozó szabályozás egységét. Később azonban többször is felvetődött, hogy a polgármesteri hivatal vezetője, a jegyző az államigazgatási hatáskörök címzettjeként, valamint a törvényesség örekként munkajogiilag ne az önkormányzatnak, hanem a közigazgatási hivatalnak legyen alárendelve, vagy legalább is osztott legyen a felette gyakorolt munkáltatói jogkör. A szétválasztást egyértelműbb és átláthatóbb finanszírozással is indokolták.

²⁴² Köztisztviselő lehetett, aki magyar állampolgár, gondnokság, csőd alatt nem áll, büntetett, vagy vétség miatt vád alá helyezve, vagy általában szabadságvesztés büntetés alatt nincs, nyereségvágyból eredő büntetett, vagy vétség miatt elítélve nem volt, hivatalvesztésre kötelező ítélet hatálya alatt nem áll, s erkölcsi tekintetben kifogás alá nem esik, s igazolja, megfelelő egészségi állapotban van. [1883: I. tv.]

²⁴³ LŐRINCZ L., A politikai modernizáció személyi feltételei, Állam és Igazgatás 1988. december 1069. oldal.

nek biztosítására irányul. Ennek szellemében bizonyos esetekben meg sem követelték a vét-kességet a felelősség megállapításához, elegendő volt annak bizonyítása, hogy – ide nem ért-ve az egészségügyi okokat – a tisztviselő képtelen a szolgálat teljesítésére.²⁴⁴

A feddhetetlenség érvényesítése a mai közszerológati szabályozásban is több problémát vetett fel. A rendszerváltozást követően a Ktv. kifejezetten ugyan nem írta elő követelmény-ként az erkölcsileg kifogástalan életvitelt, de 2001-ben az ún. életpálya törvény kapcsán olyan tervek születtek, hogy bevezetik a *méltatlanság* fogalmát.²⁴⁵ Ezek szerint a hivatalára az a köztisztviselő méltatlan, aki a polgárok körében annak megalapozott feltételezésére ad okot, hogy a munkaköri kötelezettségeit a köztisztviselői etikai szabályok megsértésével nem pár-tatlanul, befolyástól mentesen látja el, vagy az általa betöltött beosztás tekintélyét, a társada-lom általános értékítélete szerint, súlyosan rombolja. A *méltatlanná válást etikai eljárásban* vizsgálták volna ki. A tervek azonban nem valósultak meg, mert túlságosan általánosnak te-kintették a méltatlanság fogalmát, amelyhez – garanciális okokból – a jogviszony megszünte-tését – szankcióként – nem lehetett hozzákapcsolni.

A méltatlanság kikerülése a törvénytervezetből azzal is összefüggésbe hozható, hogy korábban a közalkalmazotti törvény kapcsán az *Alkotmánybíróság külön meghatározta, hogy a méltatlan magatartás szankcionálása milyen feltételekkel korlátozhatja alkotmányosan a magánélethez, az önmegvalósításhoz, az autonómia védelméhez való jogot.*²⁴⁶ A közalkalma-zotti törvény ugyanis előírta, hogy a közalkalmazott munkahelyén kívül is köteles a közal-kalmazotti jogviszonyhoz, munkaköréhez és beosztásához méltó magatartást tanúsítani.²⁴⁷ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kérdéses törvényi rendelkezés „...az Alkotmány 54. §-ában biztosított emberi méltóságához való jogban implicite benne levő magánszférához való szabadságjogot és ezzel alkotmányos alapjog lényeges tartalmát korlátozta.” *A közélet tiszta-ságának védelme érdekében ugyan szükségessé válhat a magánszférához való jog bizonyos korlátozása,* és nyomós közérdek indokolhatja, hogy törvény a közfunkciót viselők esetében a magánszféra meghatározott területébe korlátozó tartalommal beavatkozzon, *a korlátozásnak azonban meg kell felelnie az alapjogot korlátozó normákkal szemben támasztott alkotmányos-sági feltételeknek. A közszerológati jogviszonyhoz méltatlan munkahelyen kívüli magatartás csak akkor járhat az alkalmazotti viszonyt sújtó jogkövetkezményekkel (fegyelmi felelősség), ha a magatartás nem általában, hanem konkrétan kimutathatóan gyakorol hatást a közszerológati jogviszonyra, a közalkalmazott „... beosztásának társadalmilag is fontos lényegi elemeire”*

²⁴⁴ 1886:XXIII. tv. 1. §

²⁴⁵ 2001. évi XXXVI. törvény

²⁴⁶ [56/1994. \(XI. 10.\) AB határozat](#)

²⁴⁷ [1992. évi XXXIII. törvény 39. § \(2\) bekezdés](#)

és ennek következményeként hátrányosan befolyásolja az alkalmazó szervezet érdekeit. „Ezek hiányában az alapjog-korlátozás szükségtelen és aránytalan beavatkozást jelent a közalkalmazott magánszférájába, autonóm személyiségi jogaiba, így alkotmányosan megengedhetetlen.”

Az Alkotmánybíróság tehát nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a *jogalkotó meghatározza, azt a személyi kört, akiknek esetében elkerülhetetlen és arányos a korlátozás* a munkahelyen kívüli, a közszolgálathoz méltó magatartás előírásával. Nehezen érthető, hogy később ennek ellenére miért helyezte hatályon kívül a jogalkotó a méltatlan magatartásra vonatkozó rendelkezést. Bár a törvénymódosítást azzal indokolta, hogy a közalkalmazotti jogviszonyra kiható, súlyos személyi problémák esetén a jogviszony alkalmatlanság címén egyébként is megszüntethető, véleményem szerint ezzel az Alkotmánybíróság által jelzett problémát egyáltalán nem oldotta meg, hiszen *az alkalmatlanságot csak a munkaköri feladatok ellátására való tartós alkalmatlanság* (ez gyakorlatilag az egészségügyi alkalmatlanságot jelenti), *nem megfelelő munkavégzés, vagyis a közalkalmazotti jogviszonyból folyó kötelezettség nem megfelelő teljesítése alapozhatja meg*, s mivel a törvény a közalkalmazotti jogviszonyhoz kapcsolódó kötelezettségeként már nem írja elő, hogy a közalkalmazott köteles a munkahelyen kívüli is a közalkalmazotti jogviszonyhoz méltó magatartást tanúsítani, ennek sérelme sem vehető figyelembe az alkalmatlanság elbírálásakor.²⁴⁸ Ezzel a jogalkotó gyakorlatilag beismerte, hogy a közalkalmazotti jogviszony esetében nem tudja egyértelműen meghatározni azokat a munkaköröket, amelyek betöltőivel szemben feltétlenül szükséges lenne az arányos korlátozás előírása. Az pedig már végképp érthetetlen, hogy – a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló szabályozáshoz hasonlóan²⁴⁹ – a köztisztviselőkkel szemben ilyen korlátozás miért nem érvényesül, hiszen az ő esetükben a közhatalom gyakorlásával járó közfunkció ellátása önmagában is alkotmányosan indokolhatná a munkahelyen kívüli magatartás szabályozását.

²⁴⁸ [1996. évi XXVIII. törvény](#) indokolása

²⁴⁹ A hivatásos szolgálatra méltatlan az:

- a) akit jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, kivéve, ha a bíróság katonai fogdában rendelte azt végrehajtani;
- b) akit a bíróság jogerősen felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt és előzetesen nem mentesített a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól;
- c) aki szolgálaton kívüli magatartásával a fegyveres szerv működéséhez szükséges közbizalom fenntartását súlyosan veszélyezteti. [[1996. évi XLIII. tv. 56. §](#) (1) és (6) bekezdések]

Visszatérve a polgári időszak szabályozásához, a közigazgatásról alkotott pozitív társadalmi véleményt más követelmények előírásával is megpróbálták előmozdítani. *Kizárták olyan személyek alkalmazását, akik könnyelmű, felelőtlen, tékozló életvitelt folytattak.*²⁵⁰

Mivel tizennyolcadik életévének betöltését követően, de nagykorúságának elérése (24. év) előtt is tisztviselő lehetett valaki, ha életmódjával tetemes adósságot halmozott fel, vagy kicsapongó életet élt, a bíróság meghosszabbíthatta kiskorúságát, amely jogviszonyának megszüntetését eredményezte.

A fegyelmi eljárás szabályozása még ebben az időszakban is *magán hordozta a dualizmusban kialakult feltétlen alávetettség jegyeit. A fegyelmi vétség nem évült el* – ennek a szabálynak is az volt az alapja, hogy a felelősségre vonásnak elsődlegesen a közszolgálat biztosítása, illetve helyreállítása a cél –, valamint a kivizsgálást követő eljárásban a tisztviselő csak írásban tehetett észrevételt a vizsgálat megállapításaira, meghallgatása nem volt kötelező. Legfelsőbb fegyelmi hatóságként a Kormány, illetve a miniszter járt el.²⁵¹

Az illetményrendszertől *nem volt idegen a diszpozitivitás*, annak ellenére, hogy sokakban olyan kép él erről a korszakról, mint amelyik szigorúan kötött, kizárólag az automatizmusokra épülő, úgynevezett kihalásos rendszerként mutatja be az akkori közszolgálat előmenetelét és díjazását. S bár alapjában véve ez meg is felelt a valóságnak, mégis ha kicsit jobban betekintünk a részletekbe, több olyan rendelkezést fedezhetünk fel, amelyek célja a *nagyobb rugalmasság* biztosítása volt. Ezekkel nem ritkán éppen olyan problémákat próbáltak meg orvosolni, amelyekkel – csaknem egy évszázaddal később – mi magunk is nem egyszer szembesülni vagyunk kénytelenek. Ezek közül most kettőt emelek ki, *a helyhatóságok* (önkormányzatok) *tisztviselőinek díjazását*, valamint *a vármegyei tisztviselők személyi pótlékát*.

Az állami és az önkormányzati tisztviselők között lényeges különbségtétel mutatható ki, amely egyértelműen pénzügyi, költségvetési okok vezethető vissza. Bizonyos esetekben az elégtelen anyagi erő, más esetekben viszont éppen a rendelkezésre álló többletforrások miatt erősödött fel a differenciálás iránti igény.

A fizetési osztályokat az állami tisztviselők számára állapították meg, később azonban több törvénycikk is rendelkezett arról, hogy a vármegyék, a törvényhatósági joggal felruhá-

²⁵⁰ Nem lehetett tisztviselő, aki gondnokság, vagy csodeljárás alatt állt. Gondnokság alá lehetett helyezni azért is, ha valaki ún. tékozló életet folytatott A tékozlás fogalmát nem határozta meg jogszabály. Az akkori értelmezés szerint „...a tékozlás megállapításához szükséges, hogy valaki komoly cél nélkül, egyedül szeszélyei, szenvedélyei kielégítése végett, a józan ésszel ellenkező módon vagyonát szándékosan kisebbíteni törekedjék, tehát eljárása mintegy azt tanúsítja, hogy nincs helyén az esze.” Magyar Jogi Lexikon szerk. Dr. Márkus Dezső III. kötet Bp. Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt. 1900. 762. oldal. A tékozló életvitel, s az ezzel járó gondnokság alá helyezés azonban nemcsak kizárta az alkalmazást, hanem alapot adott arra is, hogy szabályszerű elbánással az állam egyoldalúan megszüntesse a jogviszonyt.

²⁵¹ TOMCSÁNYI M., i. m. 366. oldal, [1886. évi XXIII. tv, 1886. évi XXII. tv.]

zott, illetve a rendezett tanácsú városok tisztviselőit is az állami tisztviselők fizetési osztályai-ba kell besorolni.²⁵² *Az egységesítéssel egy időben azonban a differenciálást lehetővé tevő mechanizmusok is megjelentek.*

Egyfelől a tízezernél alacsonyabb lélekszámú városok lehetőséget kaptak arra, hogy vagyoni erejükhöz képest maguk állapítsák meg a törvénycikkben meghatározott fizetési besorolásoknak megfelelő fizetéseket (vagyis ott csak abban az esetben kapták meg a tisztviselők a törvényben előírt besorolás szerinti fizetésüket, ha a város ezek finanszírozására megfelelő pénzügyi eszközökkel rendelkezett), másfelől a törvényhatóságú és rendezett tanácsú városok a törvényben meghatározott fizetésekhez képest magasabb díjazást is megállapíthattak.²⁵³ *Lényegében ez azt jelentette, hogy ott, ahol a költségvetés megengedte, a város pozitív irányba, korlátlanul eltérhetett a törvénycikk által meghatározott fizetésektől, illetve ott, ahol a költségvetésből még a törvénycikk szerinti fizetéseket sem tudták biztosítani, a város negatív irányba téríthette el a díjazást.* Nem lehet nem észrevenni a párhuzamosságot a [Ktv.](#) – ma már nem hatályos – rendelkezésével, amely szerint a helyi önkormányzat az állami illetmény-alapnál magasabb, illetve alacsonyabb mértékben is megállapíthatta a helyi illetményalapot.

A helyhatóságok számára biztosított *nagyobb mozgásteret később azonban korlátozták.* A besorolás szerinti fizetésen felül a városi tisztviselők részére csak abban az esetben lehetett külön illetményt (pótilletményt) engedélyezni, ha azt a város közigazgatási ügyeinek vagy üzemének bonyolultsága, vagy felelősségteljes vitele indokolta, és ha azt a város anyagi ereje megengedte. Az engedélyezett pótilletmény nem haladhatta meg az alapilletmény 50%-át. A vezető tisztviselők „kivételezett” helyzete azonban megmaradt, mert részükre – fizetésükön felül – költségátalányt lehetett megállapítani.

A főváros kiváltságos helyzete a tisztviselők díjazásában már ekkor is megmutatkozott. A korlátozó szabályokat ugyanis a főváros tisztviselőire nem kellett alkalmazni, ami azt jelentette, hogy a fizetések megemelésének egyedül a rendelkezésre álló pénzügyi források szabtak határt.

Közismert, hogy ha jogcímet kell találni arra, hogy többletdíjazást lehessen fizetni a tisztviselőknek, a *bürokrácia leleményessége nem ismer határokat.*²⁵⁴ Ez ebben a korszakban sem lehetett másként. Erre utal, hogy a törvényalkotó szükségesnek tartotta külön hangsúlyozni: a pótilletményen és a költségátalányon, valamint az esetleg megállapított útiátalányon,

²⁵² 1912: LVIII. tc., 1923: IV. tc., 1929: XXX. tc.

²⁵³ 1912: LVIII. tc. 14. §

²⁵⁴ Emlékeztetőül: a jelenlegi hatályos szabályozás alapján legalább ötféle jogcímen – alapilletmény-eltérítés, személyi illetmény, céljuttatás, összkormányzati projekt-prémium, TÉR-jutalom – lehet a törvény által garantált illetményen felül többlet „díjazást” megállapítani a munkavégzésért.

vagy külön megbízás alapján a hivatali helyiségen kívül végzett munkálatokért és eljárásokért – a végzett munka arányában engedélyezett átalányösszegeken kívül – a városi alkalmazottak semmiféle címen vagy alakban, sem a városi képvisellettől (törvényhatósági bizottság képviselőtestület, városi tanács stb.), sem a városi üzemektől „semmi néven nem nevezendő illetményben, jutalomban, tiszteletdíjban” stb. nem részesíthetők. Az állami kontroll ezzel még nem ért véget, mivel a város póttilletményt és költségátalányt csak a belügyminiszter, illetve a pénzügyminiszter jóváhagyásával állapíthatott meg.²⁵⁵

A vármegyék tisztviselőinek díjazásában a rugalmasságot az úgynevezett *személyi pótlék* jelentette. A törvényhatósági bizottság közgyűlésének döntése alapján az a tisztviselő részesülhetett ebben a pótlékban – a belügyminiszter és a pénzügyminiszter hozzájárulásával –, aki az állásában elérhető legmagasabb fizetési osztályban nyolc, illetve öt évet már eltöltött, s akit arra érdemesnek találtak. A személyi pótlék törvénycikk által rögzített összege fizetési osztályonként változott.²⁵⁶ Finanszírozását – szemben az államkincstár által folyósított fizetésekkel – a vármegyei költségvetésből kellett biztosítani.

Az állami tisztviselők esetében a „kihalásos” előmenetel okozott problémát, amelyet ugyan „karrier-barát” módon próbáltak meg orvosolni, a korpótlék bevezetésével, ennek összege (5-15 pengő havonként) azonban nem volt jelentős.²⁵⁷

Az egységes rendszertől való eltérés, vagyis a diszpozitivitás, tehát elsősorban – mai fogalmaink szerint – az önkormányzatokat érintette. Ehhez azonban hozzá kell tennünk azt is, hogy a városok igazgatása mindvégig meghatározó szerepet játszott a magyar közigazgatás progressziójában, innen nőttek ki a központi igazgatás legsikeresebb ágazatai.²⁵⁸

A karrier-rendszer nyújtotta előnyök között jelentős szerepet játszottak az *egyéb juttatások*. A tisztviselők *lakpénzre és családi pótlékra* voltak jogosultak, a vagyonnal nem rendelkezők gyermekei *állami tanulmányi ösztöndíjban* részesülhettek.²⁵⁹ Ebben a korban azonban az egyik *legvonzóbb előnyt a legutolsó fizetés teljes összegével megegyező nyugdíj jelentette.*²⁶⁰

²⁵⁵ 1927: V. tc. 49. § (1)–(10) bekezdés.

²⁵⁶ 1929: XXX. tc. 69. § (14) bekezdés

²⁵⁷ 1938: XXXVII. tc.

²⁵⁸ Bibó I., A magyar közigazgatásról. Válogatott tanulmányok II. kötet 1945-1949 Magvető Könyvkiadó, Bp. 1986. 481. old.

²⁵⁹ 1927: XIV. törvény

²⁶⁰ Míg például a mai felfogásunk szerint a cselekvőképesség elvesztése törvény erejénél fogva megszünteti a közszolgálati jogviszonyt, amelyhez semmiféle javadalmazás (felmentés, végkielégítés) nem társul, addig ebben a korszakban, hasonló esetben a tisztviselőt ún. szabályszerű elbánás alá vonták. A szabályszerű elbánással a tisztviselő nyugdíjra, vagy végkielégítésre szerzett jogosultságot. [1912: LXV. törvény 35. §]

A nyugdíjazást nem tekintették a közszolgálati jogviszony megszűnésének.²⁶¹ ²⁶² Ebből következően a *nyugdíjazott tisztviselő továbbra is az állam „gondoskodó” hatalma alatt állt*, s nyugdíját a köz szolgálatáért nyújtott ellátásként kapta. Az állami gondoskodáshoz az is hozzátartozott, hogy a tisztviselő halála esetén a közvetlen hozzátartozókról az állam gondoskodott.

A nyugdíjazás kétféle módon történhetett, ideiglenesen, illetve véglegesen. Az *ideiglenesen nyugdíjazott tisztviselő* továbbra is az állam „hatalma” alatt állt abban az értelemben, hogy fontos szolgálati érdekből képességének, képzettségének és korábbi beosztásának megfelelő „szolgálatételre” bármikor be lehetett rendelni. A berendelés időtartama alatt nyugdíját az újra elfoglalt állásra éppen érvényes fizetés összegére kiegészítették. Ha viszont a berendelésnek nem tett eleget nyugdíjra vonatkozó igényét véglegesen elvesztette.²⁶³ A közszolgálati jogviszonyt az állam egyoldalúan újra éleszthette. Ezzel a lehetőséggel azonban csak a nyugdíjazás véglegessé válásáig élhetett. A *nyugdíjazás véglegesnek minősült*, ha a tisztviselő a beszámítható javadalmazással egyenlő összegű nyugdíjra igényt adó szolgálati idejét, vagy hatvanadik életévét betöltötte. Minden más esetben csak ideiglenesen nyugdíjazhatták. Öt év elteltével az ideiglenes nyugdíjazás – kérelemre – véglegessé vált.

A jogviszony megszüntetése is sok tekintetben magán hordozta a nyitott szabályozás jegyeit, amelynek köszönhetően egyáltalán nem lehetett biztosra venni, hogy a köztisztviselői lét élethosszig tartó foglalkoztatást fog jelenteni. *Átszervezés, szervezet, illetve feladatmegszüntetés esetén a tisztviselőt rendelkezési állományba kellett helyezni*, s ha egy évig nem tudták másik álláshelyre áthelyezni, *szabályszerű elbánás alá kellett vonni*, vagyis *szervezeti okokból kifolyólag is megszüntethette az állam a közszolgálati jogviszonyt*. Azt, hogy ez nemcsak lehetőség volt, hanem követett gyakorlat is, jól mutatja a közoktatásügyi igazgatás, illetve a nevelésügyi felügyelet 1935-ben végrehajtott átalakítása, amelynek során több, korábban önálló szervezet személyi állományát kellett egyesíteni. Akiknek az állása az átszervezés folyamán megszűnt – és számukra másik munkakört sem tudtak felajánlani –, azokat szabályszerű elbánás alá vonták.²⁶⁴

Külön kell szólni a *létszámcsökkentésről*, mint megszüntetési okról. Az első világháborút követően két jelentős létszámcsökkentés is megrázta a magyar közigazgatást. Az első 20%-os elbocsátást írt elő, majd rá egy évre a következő újabb tizenötezer álláshely megszűn-

²⁶¹ MAGYARY Z., Magyar közigazgatás 402. oldal

²⁶² TOMCSÁNYI M., i.m. 349. oldal

²⁶³ 1912: LXV. tv. 34. §

²⁶⁴ 1935: VI.tc. 11. §, 20. §

tetéséről rendelkezett.²⁶⁵ Az utóbbi során a be nem töltött álláshelyek zárolásáról, illetve a nyugdíjak átmeneti csökkentéséről is döntöttek. Az elbocsátott tisztviselők szabályszerű elbánás alá kerültek.²⁶⁶

A fenti esetekben *a szabályszerű elbánás azt jelentette, hogy az állam megszüntette a tisztviselő jogviszonyát*, viszont nem hagyta ellátás nélkül, nyugdíjat, vagy végkielégítést fizetett neki. Végkielégítésre akkor került sor, ha a nyugdíjhoz szükséges minimális szolgálati időt a tisztviselő nem szerezte meg.²⁶⁷

A 30-as évek elejétől kezdődően a szervezeti és költségvetési indokok mellett egyre jelentősebb szerephez jutott a szubjektív mérlegelés. Szabályszerű elbánás alá lehetett ugyanis vonni – a korábban megállapított okokon túlmenően – azt is, aki a hivatalával járó feladatok kifogástalan elvégzéséhez szükséges szakképzettség, szorgalom vagy egyéb fontos kellék hiánya miatt szolgálatát a megkívánt mértékben nem látta el. A munkáltató (vagyis a miniszter vagy az általa kijelölt hatóság) rendelkezhetett a szabályszerű elbánás megindítását, s ezzel széles körű törvényi felhatalmazást kapott arra, hogy *saját belátása szerint döntsön a tisztviselő „kifogástalan” munkavégzéséről*, mivel a törvény nem határozta meg, hogy kit kell kifogástalannak tekinteni, s ahhoz milyen kellékekre van szükség. Bár találhatunk utalást a minősítésre, mint döntési szempontra, az akkori magyar minősítési rendszer jelentősen elmaradt a kor színvonalától.²⁶⁸ *A szabályozás tehát nyitottabbá vált, s a karrier-elv következetessége megtört*, még akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy a tisztviselő elmozdítására csak részletesen szabályozott eljárás keretében kerülhetett sor.²⁶⁹

A fokozatos fejlődés eredményeként ebben az időszakban *a szabályozás már elérte a mintául szolgáló karrier-elvű rendszerek fejlettségi szintjét, bár több olyan rendelkezés is szü-*

²⁶⁵ 1923: XXXV. tc., 1924: IV. tc.

²⁶⁶ Ebben az időszakban Magyarország gyakorlatilag a Nemzetek Szövetségének pénzügyi, költségvetési gyám-sága alatt állt, hogy költségvetésének egyensúlya helyre álljon. A költségvetési kényszer felülírta a stabilitással kapcsolatos karrier szempontokat. Előírták az állami bevételek minimális, illetve kiadások maximális mértékét. Ahhoz, hogy az előirányzatok teljesüljenek, a kormány fokozatosan megvalósítandó reformprogramot készített elő, amelynek keretében valósultak meg az említett létszámcsökkentések.

²⁶⁷ Ennek nagysága az utóljára folyósított „beszámítható jövedelme” kétévi összegének felelt meg.

²⁶⁸ MAGYARY Z., Magyar közigazgatás Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942, 436. oldal

²⁶⁹ Az eljárást a miniszter vagy – a miniszter döntése alapján – a tisztviselő közvetlen munkáltatója rendelkezhetett el. Az eljárást háromévenként megújított háromtagú állandó bizottság folytatta le. A bizottság állapította meg a tisztviselő meghallgatása után, hogy fennállnak-e a szabályszerű elbánás feltételei. A döntés ellen a tisztviselő és a közvetlen munkáltató egyaránt 15 napon belül, írásban észrevétellel élhetett. A döntést az észrevételekkel együtt a miniszterhez kellett felterjeszteni. A döntést és az észrevételeket szintén háromévenként megújított, öt tagból álló állandó bizottság vizsgálta felül. A bizottság elnöke a miniszter által megbízott államtitkár, vagy miniszteri osztályfőnök volt. Tagjai között a minisztériumnak három, legalább az V. fizetési osztályba tartozó tisztviselője és egy közigazgatási bíró – akit a miniszter megkeresésére e bíróság elnöke jelölt ki – szerepelt. A bizottság elnöke és tagjai esküt tettek arra, hogy javaslatukat pártatlanul teszik meg. A miniszter az öttagú bizottság javaslatának meghallgatása után, végérvényesen határozott. A határozat ellen jogorvoslatnak – ideértve a közigazgatási vagy más bírósági eljárást is – nem volt helye [1934: I. tc. 2. §].

letett, amelyek gyengítették a stabilitás elvét, illetve az érdemeken alapuló, kiszámítható előmenetelt.

2.3. Az első koncepció-változás, a speciális szabályozás és a karrier-rendszer felszámolása

A II. világháborút követő koalíciós időszakban kettős nyomás nehezedett a közigazgatás személyi állományára. Egyrészt bizonyos rétege a bukott rendszerben játszott szerepe miatt *politikailag ellehetetlenült*, másrészt a pártok közötti kieleződött politikai harc nyomán *a közigazgatási tisztségek is a politikai zsákmány részévé váltak*. Központi kérdéssé vált a politikai hatalom megszerzése és megtartása, s ezért a szakmaiság rovására *felértékelődött a politikai lojalitás*.

A pártok arra törekedtek, hogy saját embereiket ültessék a különféle pozíciókba. Ehhez először *csökkentették a bekerüléshez szükséges képesítési követelmények szintjét, később viszont azokat el is törölték*. Csak azok a munkakörök képeztek kivételt, amelyek betöltéséhez egyébként is különleges végzettséget igénylő foglalkozás gyakorlására volt szükség (orvos, állatorvos, mérnök).²⁷⁰

Az államigazgatást gyakorlatilag megnyitották a dolgozók laikus tömege előtt, amitől azt várták, hogy erősödik a közigazgatás társadalmi ellenőrzése, s ezzel együtt törvényességének színvonala, az államigazgatás megszabadul a bürokratikus eljárás korlátaitól, és elevenné válik az ügyintézés.²⁷¹

A szakképesítési előírások eltörlése jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy olyan *nyitott rendszerré* váljon a magyar közszolgálat, amelyre a zsákmány-rendszer mintájának tekintett, a XIX. század közepén fénykorát élő amerikai modell hozható fel példaként, annak valamennyi hátrányával együtt.²⁷² Az „eredmény” nem is maradt el, mélyre zuhant a szakmai színvonal. A kommunista párt hatalomra jutását követően egyrészt kicserélődött a vezetői réteg, másrészt – a biztos megélhetést és hatalmi pozíciót nyújtó állások osztogatásának következtében – jelentősen növekedett a közigazgatás létszáma. A jelentős fluktuáció végképp *szertefoszlatta a karrier-rendszer legfőbb vonzereje, a stabilitás iránt táplált illúziót*.

²⁷⁰ 14/1945. M.E. sz. rendelet, 1030/1945. M.E. sz. rendelet

²⁷¹ 1950: I. törvény indokolása

²⁷² A tisztviselőket négy évre választották, eredetileg abból a megfontolásból, hogy rákényszerítsék a tisztviselőket a rájuk bízott vagyonnal való elszámolásra, illetve ne legyen elég idejük arra, hogy hivatalukat saját egyéni érdekeikre használják fel. Ennek azonban éppen a fordítottja következett be, a tisztviselők arra törekedtek, hogy rövid megbízatásuk ideje alatt minél több anyagi előnyhöz jussanak. MAGYARY Z., A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból Statisztikai Közlemények 1936. 43-44. oldal

A megváltozott helyzetet a jogi szabályozás is követte. Fokozatosan *felszámolták a közszolgálat speciális szabályait*, az önkormányzatok megszüntetésével állami alkalmazottakká tették a tanácsai dolgozókat, s 1951-ben a közigazgatásban dolgozókat is a Munka Törvénykönyve hatálya alá helyezték. Megszüntették az akkori felfogásba nem illett privilégiumokat, valamint az automatizmusra épülő előmeneteli-és fizetési rendszert.²⁷³

Ugyanakkor bizonyos *nem elvi jelentőségű kérdésekben elfogadhatónak tartották, hogy a közszolgálatnak az egyéb munkaviszonytól eltérő sajátosságai speciális szabályozásban érvényre jussanak*. Ilyennek tekintették a fegyelmi szabályzatot.²⁷⁴

A szakmai színvonal meredek csökkenésének eredményeként azonban - hasonlóan az amerikai zsákmányrendszer háttérbe szorulásához – egy idő után kialakultak azok a *mechanizmusok, amelyek a szakmaiság elvesztése miatt az egyensúlyából kibillent rendszert próbálták helyre állítani*. Míg az USA-ban az egyes szakterületek – alulról kiinduló kezdeményezésként – olyan szakmai követelményeket támasztottak, amelyeket a pártemberek nem voltak képesek teljesíteni, addig Magyarországon felülről vezérelten indult meg a szakmaiság megerősítése. Központi döntés eredményeként létrehozták a Tanácsakadémiát, hogy megteremtse a rendszeres szakmai képzés, továbbképzés intézményi kereteit. Bár a hangsúly ebben az időszakban a politikai képzésen volt, később egyre nagyobb teret nyert a szakmai tárgyak oktatása.

A fenti példa is jól mutatja, hogy *a társadalomban kialakulhatnak olyan kényszerhelyzetek* (jelen esetben a szakmaiság színvonalának drámai zuhanása), *amelyek képesek befolyásolni a személyzeti rendszerek fejlődését, s ha szükséges a túlzottan nyitott vagy zárt elemeket korrigálni*. Ennek is köszönhetően sehol a világban nem fordulnak elő tisztán nyitott vagy zárt személyzeti modellek, inkább csak főbb jellemzőik alapján sorolhatóak egyik vagy másik kategóriába, de a társadalmi környezet változásai tértől és időtől függően felerősíthetik, illetve

²⁷³ „A magyar népi demokrácia a Szovjetunió baráti támogatásával, a Párt vezetésével a szocializmus felé vezető úton haladva, lépcsőről lépcsőre töri össze, számolja fel a régi burzsoá államgépezet maradványait. Ennek során sor kellett, hogy kerüljön a közalkalmazottaknak a múltból örökölt különállása, különleges jogi helyzete megszüntetésére is. A közalkalmazottak a szocialista államban már nem urai, hanem szolgálói a népnek. Szolgálatukért, munkájukért pedig semmiféle előjog vagy különleges elbírálás nem illeti meg őket.” [A közszolgálati alkalmazottak fegyelmi szabályzata 8. oldal Törvények és Rendeleték Tára 2. szám, Budapest, 1951. Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóirat Kiadó. Összeállították: Eörsi Gyula, Herditzky József, Pikler Kornél]

²⁷⁴ Lásd a 159/1950. (VI. 14.) M.T. számú rendeletet a közszolgálati alkalmazottak fegyelmi szabályzatáról. Ugyanakkor a fegyelmi felelősség speciális szabályozását abból a szempontból is meg kell említeni, hogy a Munka Törvénykönyvére épülő egységesítésétől egy átláthatóbb, egyértelmű, egységes szabályozás megteremtését várták a fegyelmi felelősség vonatkozásában is. Ezzel szemben háromszintű szabályozást alkottak a felelősségi viszonyok rendezésére, oly módon, hogy a három jogszabály – tudatosan – még együttesen sem szabályozta a fegyelmi eljárást minden részletét, hogy megkíséreljék „... a jogszabályokban rögzített fegyelmi eljárásnak a részletkérdésekben történő továbbvitelét, továbbfejlesztését.” Ezzel utat nyitottak az egymástól eltérő helyi gyakorlat kialakulásának. In. A közszolgálati alkalmazottak fegyelmi szabályzata 20. oldal

mérsékelhetik az egyes jellemzőket (a fejlődésnek ezt a sajátosságát *ellensúlyozó folyamatoknak nevezem*, amelyekkel a későbbiekben részletesen is foglalkozom).²⁷⁵

A 60-as években még inkább felértékelődött a szakmaiság, amelynek köszönhetően újra megfogalmazódtak az első képesítési előírások.²⁷⁶ Ennek ellenére a *politikai követelményeket* még mindig *a szakmaiak elé helyezték*. Az első jelentős áttörés helyi szinten következett be azzal, hogy a harmadik tanácstörvény célul tűzte ki a szakszerűség színvonalának növelését.²⁷⁷ Ennek érdekében egyetemi, illetve főiskolai szintű végzettséget írtak elő a tanácsi igazgatás vezetői számára.²⁷⁸ A központi közigazgatásban dolgozók részére is meghatároztak képesítési követelményeket, de azok alacsonyabb szintűek voltak, mint a tanácsi igazgatásra megállapított előírások.²⁷⁹

A zárt rendszerű szabályozáshoz való *visszatérés következő állomása a 38/1973. (XII. 27.) MT rendelet* volt, amely – végső soron a Munka Törvénykönyvéhez kapcsolódva – az államigazgatási dolgozók jogállására vonatkozó, speciális rendelkezéseket tartalmazta. Ehhez kapcsolódott az egységes elveken nyugvó bérrendszer bevezetése is, amelynek következtében a bérezés tekintetében a közigazgatásban dolgozók az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók alapbérének megállapításáról szóló 11/1983. (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés hatálya alá kerültek.

A politikai rendszerváltozás előszeleként született meg az 1001/1987. (I. 15.) MT határozat, amely a személyzeti munkát még alárendelte a politikai szempontoknak. Rá egy évre azonban meghozták a politikai döntést az állami szervek közvetlen pártirányításának végleges felszámolásáról.²⁸⁰ Ennek hatásaként a személyzeti munkában a minősítésből kiiktatták a politikai szempontok érvényesítését, s a személyi nyilvántartólapról törölték a politikai jellegű adatokat (párttagság, párttiszttség, párttagság kezdete, hozzátartozók pártállása, politikai múlt).²⁸¹

Így megnyílt az út egy olyan törvény megalkotása felé, amely az általános munkajogi szabályoktól elkülönülten rendezhette a közigazgatásban dolgozók jogállását, megteremtve

²⁷⁵ Lőrincz Lajos a rendszerváltozás időszakában a karrier-rendszer bevezetését tekintette társadalmi kényszerlépésnek, amely a társadalmi szituáció változásából fakadt. In. LŐRINCZ L., Magyar közigazgatás: Dilemmák és perspektíva. Akadémiai Kiadó Bp. 1988. 93. oldal

²⁷⁶ 1021/1960. (IX. 4.) Korm. határozat

²⁷⁷ [1971: I. törvény](#) indokolása

²⁷⁸ VB-titkár, szakigazgatási szerv vezetője, illetve helyettese, csoportvezető

²⁷⁹ 25/1977. (VII. 9.) MT rendelet

²⁸⁰ WIENER GY., Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994) Eszmélet folyóirat <http://eszmelet.freeweb.hu/36/wiener36.html> Letöltés időpontja: 2008-04-19

²⁸¹ [22/1990. \(II. 2.\) MT rendelet](#)

ezzel a pártpolitika semleges, a politikai váltógazdaságtól független, stabil, magas szakmai színvonalú személyi állomány jogi feltételeit.

A szocialista időszak egységesítési törekvései azért is tanulságosak, mert jogdogmatikai szempontból kiemelték a közszolgálati jog és a munkajog egymáshoz való viszonyának kérdését. A korszak uralkodó jogelméleti felfogása szerint valamennyi munkaviszonyra egységesen és alapvetően jellemző a társadalom munkájában és a társadalom érdekében való részvétel. Nincs szükség arra, hogy különböző jogágazatok szabályozzák a közszolgálati és a vállalati munkaviszonyt. A közszolgálati és a vállalati munkaviszony között lehetnek ugyan eltérések, de ezek *a különbségek* (a munkások közvetlen munkával vesznek részt az anyagi értékek megteremtésében, míg az állami tisztviselők állami munkát végeznek) *nem az elkülönített, hanem csak a differenciált szabályozásra vezetnek.*²⁸² Ugyanakkor Lőrincz Lajos nem az államigazgatás megkülönböztetett szerepének megszűnésére vezette vissza a speciális közszolgálati szabályozás felszámolását, hanem a *hivatásos bürokrácia jövőjével kapcsolatos bizonytalanságra*. A nyitott rendszer irányába tartó fejlődés ugyanis egy lényeges ponton eltért a kereskedelmi modellnek is nevezett személyzeti rendszer viszonyaitól. Bár formailag tetten érhetőek voltak a nyitott szabályozásra jellemző megoldások (mint például a fentiekben említett szakképesítési előírások eltörlése), a jogági fejlődés nem követte a személyzeti rendszer megváltozott koncepcióját, s *az európai hagyományokat folytatva önálló jogágként maradt fenn az államigazgatási jog*, amely továbbra is az államigazgatás megkülönböztetett szerepére épült. Ennek köszönhetően az üzleti modell alapját képező jogalanyok közötti egyenjogúság helyett az államigazgatás megőrizte kivételezett helyzetét. A bürokrácia társadalmi megítélésével kapcsolatos bizonytalanságot növelte a munkajog kialakulása is, mivel egyrészt annak mintájául a közszolgálati státútumok szolgáltak, másrészt az államosításnak köszönhetően a munkavállalók döntő többsége „közszolgálati dolgozó” lett. Az egységesítés elmosta a hagyományos közszolgálat s az általános munkaviszony közötti különbségeket.²⁸³

A közigazgatás megkülönböztetett szerepe ellenére a munka közjogának tekintett közszolgálati jog dogmatikai helyének és önállóságának megítélése még ma sem egyértelmű. Ez egyrészt összefüggésbe hozható a közszolgálat fogalmi meghatározásának bizonytalanságával, másrészt a munkavégzésre vonatkozó jogi szabályozás fejlődésével. Ami az utóbbit illeti, el kell fogadnunk elméleti kiindulási alapnak, hogy a magán-munkajogviszony és a közszolgálati jogviszony dogmatikailag valójában nem választható szét, mivel mindkettő a függő

²⁸² WELTNER A., A szocialista munkajog viszony és az üzemi demokrácia 84-85. oldal Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962.

²⁸³ DR. LŐRINCZ L., Magyar közigazgatás: Dilemmák és perspektíva Akadémiai Kiadó Bp. 1988. 91-92. oldal

munka jogi kifejeződése, s ehhez képest csak másodlagos a szolgálatot fogadó (munkáltató) jogi minősége, amely csak másodlagosan gyakorol differenciáló hatást a közszolgálati jogviszony tartalmára.²⁸⁴ Ennélfogva – tágabb értelemben – a munkajog részének tekinthető a közszolgálat szabályozása is. A munkajog gyűjtőfogalomként „...magában foglalja a munka magánjogát és a közszolgálat valamennyi válfaját, mint a munka közjogát.”²⁸⁵ Ugyanakkor a jogrendszer történeti fejlődése azt mutatja, hogy a közszolgálat speciális szabályozása a munkajogtól elkülönülten, időben azt megelőzve a magánjog és a közjog kettéválásával alakult ki. A munkajogi szabályozás konszolidált formája azonban csak a két világháború közötti időszakban erősödött meg.²⁸⁶ A közszolgálat szabályozása ezért nem a munkajog részeként, hanem attól függetlenül fejlődött, s bizonyos tekintetben mintát is mutatott a későbbi munkajogi szabályozásnak. A jogdogmatikai és a történeti érvelés közötti ellentmondás feloldását szolgálja, hogy tágabb értelemben a munkajog tárgyköréhez tartozik valamennyi olyan jogviszony – ideértve a közszolgálati jogviszonyt is –, amely alkalmas az önálló, függő munkavégzés megjelenítésére, de szűkebb értelemben csak a szerződési elvet kifejező magánmunkajogot öleli fel a munkajog, mint jogág.²⁸⁷

2.4. A második koncepció-változás, a közszolgálati jog újjászületése

Az 1989-es politikai rendszerváltozás előestéjén napirendre került az állami személyzetpolitika újragondolása, elveinek, módszereinek újrafogalmazása. *Nem egyszerűen az állami személyzetpolitika korrekciója vált szükségessé, hanem az újfajta gazdasági-társadalmi berendezkedéshez igazodó szabályozási rendszer kialakítása.* Ez gyökeres koncepcióváltást igényelt. Előtérbe került a klasszikus, karrierjellegű közszolgálati szabályozás, amely elsődlegesen a személyi állomány stabilitását, illetve szakmai függetlenségét kívánta biztosítani.

Első lépésként felülvizsgálták az állami személyzeti munkáról szóló 1001/1987. (I. 15.) *Mt.* határozatot. Ehhez tudni kell, hogy ebben az időszakban az állami szerepvállalással kapcsolatban két egymással gyökeresen ellentétes nézet fogalmazódott meg. Az egyik a piaccsalással összeegyeztethetetlennek tartotta az állam beavatkozását a személyzeti viszonyok alakításába, s ezért teljes körűen tagadta az állami személyzetpolitika szükségességét, a másik viszont éppen a gazdasági válság kezelése miatt látta indokoltnak az állami beavatkozást, a folyamatok sikeres menedzseléséhez a szigorú állami előírások következetes érvénye-

²⁸⁴ DR. KISS GY., Munkajog Osiris Kiadó Bp. 2005. 21-22. oldal

²⁸⁵ DR. KISS GY.: i.m. 23. old.

²⁸⁶ DR. KISS GY.: i.m. 58. old.

²⁸⁷ DR. KISS GY.: i.m. 23. old.

sítését, az indokolt személyi változások kikényszerítését, a szakismeret anyagi megbecsülésének adminisztratív eszközökkel történő biztosítását.²⁸⁸

A felülvizsgálat *egy harmadik utat választott, s differenciáltan közelítette meg az állami szerepvállalás kérdését. Azt a célt tűzte ki, hogy visszaszorítsák a túlzott állami beavatkozást. A versenyszférában jelentős mértékben korlátozzák, míg a közszférán belül eltérő módon és terjedelemben tartásák fenn az állami szerepvállalást.* Ennek érdekében azt kívánták elérni, hogy a fegyveres testületek, és a rendészeti szervek körében az *állam szabályozási funkciója* teljes körűen érvényesüljön, valamint *az államigazgatásban* – és bizonyos specialitásokkal az önkormányzati igazgatás területén – *az akkorinál szigorúbb, kötöttebb és egyértelműbb legyen.* Ennek eszköze az *egységességet biztosító közjogi szabályrendszer kialakítása lehetett.* A bíróságok és az ügyészségek esetében az állam feladata a szervezeti sajátosságokhoz igazodó, önálló személyzeti tevékenység feltételeinek biztosításában jelenjen meg. A költségvetési intézményekre vonatkozóan bizonyos körben lehetségesnek tartották a központi rendelkezés és szabályozás fenntartását.

A differenciált megközelítésből következett *a felülvizsgálat másik elve, a centralizáció és decentralizáció helyes arányának a kialakítása.* Míg a gazdaságból az államnak ezen a területen is ki kellett vonulnia, s alapvetően a felekre kellett bízni a foglalkoztatási feltételek meghatározását, addig *a közigazgatásban a közhatalom érdekei megkövetelték, hogy a közös jogállási szabályok egységesen érvényesüljenek,* illetve az ágazati gondolkodást egységes kormányzati szemlélet váltsa fel.²⁸⁹

Bár a versenyszférában a közvetlen állami beavatkozás teljes körű felszámolása volt a cél, tapasztalható volt egy olyan törekvés is, amely arra irányult, hogy az egységes és részletes szabályozás megszűnése miatt esetleg fellépő szakmai, módszertani problémákat intézményesítetten kezeljék. A felülvizsgálat során ugyanis javaslat fogalmazódott meg a gazdálkodó szervezeteknél és az intézményeknél folyó személyzeti tevékenység szakmai segítését és koordinálását végző, társadalmi alapon működő Személyzetpolitikai (humánpolitikai) Tanácsadó Testület létrehozására.²⁹⁰

²⁸⁸ DR. GÁL J. Z., belügyminisztériumi államtitkár „A személyzeti munkára vonatkozó szabályozás kodifikációjának szükségessége, jelenlegi tartalma, helyzete” című előadása, amely az 1989. december 5-7. között tartott első Országos Humánpolitikai Konferencián hangzott el. In. Magyar Közigazgatás 1990. június

²⁸⁹ DR. GÁL J., idézett előadás

²⁹⁰ A testület feladata – többek között - a gyakorlat által felvetett problémák megoldása, a különböző jogszabályok személyzetpolitikai összefüggéseinek vizsgálata, elemzése, valamint az ezekkel kapcsolatos kezdeményezések szakmai megalapozottságának biztosítása lett volna. Sok tekintetben hasonló szerep betöltése céljából írta elő néhány évvel később a köztisztviselők jogállásáról szóló [1992. évi XXIII. törvény](#) (a továbbiakban: [Ktv.](#)) a Közigazgatási és Közszolgálati Tanács létrehozását a közigazgatásban. Annak ellenére, hogy egyik fórum sem jutott el a létrehozásig, legutóbb az egységes közszolgálati törvény tervezetében jelent meg ismételten egy tanácsadó testület felállításának gondolata.

A felülvizsgálat azzal a feladattal zárult, hogy – az államigazgatásra kiterjedően – ki kell dolgozni *a karrierrendszerre épülő személyzetpolitika törvényi és kormányzati jogszabályait*. A feladat elvégzését rendkívül sürgetőnek tartották, mivel a politikai változások előszeléként a személyi állomány körében feltűnően *felderősödött a fluktuáció*, az egyre intenzívebbé váló politikai harc előre vetítette, hogy *a politikai pluralizmus keretei között a személyi állomány stabilitása veszélybe kerülhet*. Megnövekedett az egzisztenciális félelem, amely tovább rontotta a közigazgatás szakember megtartó képességét. Ugyanakkor jelentős közérdek fűződött ahhoz, hogy a választásokat követően is szakszerűen és pártatlanul járjon el a közigazgatás. Ezt csak olyan személyi állománnyal lehetett elképzelni, amely biztosítva látta, hogy ha a számára megszabott szakmai és erkölcsi követelményeknek megfelelően végzi a munkáját, akkor nem éri egzisztenciális hátrány.²⁹¹ A személyi állomány stabilizálása garantálta, hogy a közigazgatás minden szintjén magas szintű tudással hajtják végre a jogszabályokat, kellő mozgásteret engedve az önkormányzati igények érvényesítésének is.

Hamarosan el is készült *az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének koncepciójáról szóló előterjesztés*²⁹², amely ekkor még csak azért foglalkozott az előmeneteli és bérrendszer szabályozásával, mert az előkészítők úgy gondolták, *hogy először a karrier-rendszer legfontosabb koncepcionális elemét kell elfogadtatni*, s így majd következő lépésként könnyebben fogadtatható el a többi témakör – a már elfogadott karrier-elv alapján – történő szabályozása (kiválasztás és alkalmazás rendje, képzés és továbbképzés, minősítés és értékelés, speciális munkajogi helyzet, juttatási és jogosultsági feltételek, nyilvántartás rendje).

Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének koncepciójáról szóló előterjesztést végül elfogadták, amelynek eredményeként *feladatuk kapta a belügyminiszter, hogy készítse elő az államigazgatási dolgozók munkaviszony létesítésének feltételeiről, a kiválasztás és alkalmazás rendjéről, a speciális munkajogi szabályokról, a juttatások és jogosultságok köréről, valamint az előmeneteli és bérrendszerről szóló törvénytervezetet*. Megbízására készült el a közszolgálatról szóló koncepció (*Koncepció*), amely már nem részletekben, hanem a *közszolgálati rendszer egészében gondolkodott*, és határozta meg a szabályozás legfontosabb irányait.²⁹³ A Koncepció alapján született meg 1992-ben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.), amely a magyar közszolgálat történe-

²⁹¹ DR. GÁL J. Z., idézett előadás

²⁹² A belügyminiszter által jegyzett anyag pontos címe: Előterjesztés a kabinethez az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének koncepciója (Budapest, 1989 szeptember).

²⁹³ Az anyag pontos címe: Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra). A koncepciót, amely 1990. márciusában készült, a Belügyminisztérium Szakértőbizottsága jegyezte.

tében először szabályozta átfogóan a köztisztviselők jogállását, a közszolgálati jogviszony egyes elemeit.

2.4.1. A közszolgálat lehatárolása

A nemzetközi gyakorlat sem egységes abban, hogy valójában *kik tartoznak a közszolgálatba*, kinek a munkavégzése, szolgálata hordozza magán azokat a sajátos jegyeket, amelyek miatt a speciális jogi szabályozás érvényesítése indokolt. Országonként eltér a közszolgálat személyi hatálya, s sok esetben különösebb elvi megfontolás nélkül, esetlegesen jelölik ki a közszolgálat határvonalait.

Ugyanakkor a közszolgálat lehatárolásának problémája szorosan összefügg a szabályozás rendszertani beazonosításával is, nevezetesen azzal, hogy a közjog, vagy a magánjog keretei között célszerű-e rendezni a közszolgálati kérdéseket. Így például a magánjogias elemek túlsúlyba kerülésével kevésbé indokolt a speciális szabályozás fenntartása, amelynek eredményeként szűkül a közjogias szabályok hatálya alá tartozók köre.

Mindezek ismeretében érthető, hogy már *a Koncepció is elsőként arra próbált meg választ adni, hogy miként határolható le a közszolgálat* és valójában kit is tekinthetünk közszolgálati dolgozónak. Abból indult ki, hogy a közszolgálati dolgozók köre „homályos és körvonalazatlan”. Mivel a szocializmus időszakában gyakorlatilag felszámolták a közszolgálat speciális szabályozását – csak a 70-es évek elejétől kezdve jelent meg újra az általánostól eltérő szabályozás csírája – *a II. világháború előtti helyzethez próbáltak meg visszanyúlni*. Hamar be kellett azonban látni, hogy ebben a korszakban sem törekedtek arra, hogy elvi alapon jelöljék ki a közszolgálat személyi körét. A közigazgatásban dolgozó tisztviselőkön kívül, a MÁV, a Posta, egyéb állami vállalatok alkalmazottai, az állami iskolák tanítói, tanárai, a rendészeti szervek tagjai, a bíróságok alkalmazottai tartoztak döntően a közszolgálatba.

Más országokhoz hasonlóan – pl. Franciaország - nálunk is a *bírósági joggyakorlat játszott jelentős szerepet a fogalmi határok kijelölésében.*²⁹⁴ *A Hatásköri Bíróság* pontosan

²⁹⁴ Franciaországban 1954-ben a *Conseil d'Etat* elvi éllel mondta ki, hogy a közszolgálat sajátos tartalmát a közszolgáltatás ellátásában való részvétel adja. Ennek megfelelően köztisztviselő az, aki közreműködik a közszolgáltatás biztosításában. CE Sect. 4. juin 1954, Rec. p. 342 (2 arrêts), concl. Chardeau; AJDA, 1954, 2 bis, p. 6, chron. Gazier et Lone. Később ez a közfeladatok végrehajtásában való közvetlen részvétellel "finomodott". A *Conseil d'Etat* több eseti döntésében rámutatott arra, hogy mindenki köztisztviselőnek minősül, aki a szerv alaptevékenységével összefüggő feladatkört lát el, függetlenül a hierarchiában elfoglalt helyétől, kinevezésének (szerződésének) időtartamától, díjazásának módjától. Így kizárólag a kisegítő feladatot ellátók kerülnek e körön kívülre. (Pl. karbantartás, étkeztetés.) E funkciókat azonban egyre gyakrabban magánvállalkozások látják el. [In. Jean-Michel de Forges: *Droit de la fonction publique*, Presses Universitaires de France, 1986. 80 old.]

meghatározta a II. világháború előtti közszolgálati jogviszony elemeit.²⁹⁵ A közszolgálati jogviszony

- az állammal, vagy más olyan közjogi testülettel jön létre, amely a közérdeknek a hordozója, és az alkalmazott munkáját is úgy veszi igénybe, hogy az a tevékenységével a közérdeket szolgálja,
- hatósági teendők és általában közigazgatási működés ellátására, vagy közvagyon kezelésére irányul,
- feltétele eskü, vagy fogadalomtétel,
- kinevezéssel, választással, vagy különös megbízással létesül.

Ha ezek közül bármelyik is hiányzott a bíróság nem tekintette a jogviszonyt közjogi tartalmúnak, ezért nem közjogi, hanem magánjogi természetűként kezelte az állam, vagy más köztestület gazdasági vállalata (pl. MÁV), üzeme, s ennek alkalmazottja közötti jogviszonyt. Ugyanakkor a bíróság szerint az egyházak és a vallási jellegű munkakört betöltő alkalmazottak között közjogi alapozású jogviszony jött létre. Álláspontja szerint a vallási igazgatás olyan közcélt és közérdeket szolgáló tevékenység, amelyet ezért közjogi természettel indokolt felruházni.²⁹⁶

A közszolgálat lehatárolását azonban a rendszerváltozás után sem jogdogmatikai kérdésként kezelték. A pillanatnyi *hatalmi, politikai, illetve ágazati és szervezeti érdekek alakították ki*, majd módosították – különösebb elvi megfontolások nélkül – a *közszolgálat határát*. Ennek hátterében egyfajta örökségként húzódott meg, hogy a közszolgálat a rendiség idejében, mint *nobile officium* a nemesség kiváltsága volt, s ez a kivételezett helyzet az előjogoknak köszönhetően a hivatásos tisztviselői rendszerben is fennmaradt. Ennél fogva tisztviselőnek lenni mindig is magas társadalmi elismertséggel járt. Érthető ezért, hogy a közszolgálat-hoz való tartozás – tértől és időtől függetlenül – az állam szolgálatában álló rétegek alapvető érdeke volt. *Presztízs okok is szerepet játszottak abban, hogy a Ktv. szervei hatályának szabályozása nem minden esetben követte a közhatalmi elvet*. Erre azok a szervek hozhatóak fel példaként, amelyek ugyan döntően szolgáltatást végeztek, de tevékenységükben a hatósági elem is megjelent. (Textilminősítő Intézet, Ipari Minősítő Intézet, Lőfegyvervizsgáló Hivatal.) Ezek a szervek – annak ellenére, hogy alapvetően különféle szolgáltatásokat nyújtottak – azért sorolódtak a Ktv. hatálya alá, mert a köztisztviselői jogállás nagyobb biztonságot, magasabb és biztosabb jövedelmet, s nem utolsósorban nagyobb társadalmi presztízst jelentett az apparátus számára. (Később nehezen is lehetett megmagyarázni, hogy a laboratóriumi körülmé-

²⁹⁵ DR. VINCENTI G., A munka magánjogi szabályai Budapest 1942. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata 35. oldal

²⁹⁶ DR. VINCENTI G., i.m. 36. oldal

nyek között anyagvizsgálattal foglalkozó szakembereknek köztisztviselőként miért kell vizsgát tenniük pl. az alkotmányos alapismeretekből, s miért kell ismerniük a jogforrási hierarchiát.) A gazdasági stabilizációt szolgáló törvények elfogadásakor azonban ezeket a szerveket fokozatosan átalakították, s kiszervezték a Ktv. hatálya alá.²⁹⁷

A presztízs okok mellett *költségvetési érdekek is befolyásolták a Ktv. szervei hatályát.* A vízügyi igazgatásban csak az országos főigazgatóság került a Ktv. hatálya alá, míg a területi igazgatóságok dolgozói közalkalmazottak lettek. S bár kétségtelen, hogy a területi igazgatóságoknál nagyobb számban fordultak elő fizikai jellegű munkakörök, ez a tény azonban nem változtatta meg a vízügyi igazgatási feladatok jellegét, s ha az országos főigazgatóság esetében a jogalkotó igazolhatónak látta a közhatalmi jelleget, akkor a dekoncentrált szervei sem eshettek volna teljes körűen más megítélés alá. A vízügyi igazgatási szervek munkajogi jogállásának differenciált szabályozására ezért nem elvi megfontolások vezettek, hanem költségvetési, pénzügyi indokok. A vízügyi igazgatóságok „kiszervezésével” ugyanis 6 ezer fővel lehetett csökkenteni a közigazgatás létszámát. Ez akkor kiemelten fontos szempont volt, mivel a Ktv. hatályba lépése után végzett első felmérések azt mutatták, hogy jelentősen növekedett a közigazgatás létszáma. (Az államigazgatási dolgozók létszáma 1989-ben még 50 ezer alatt volt, ugyanakkor a köztisztviselők létszáma 1994-ben jóval meghaladta a 100 ezret. Ennek részleteivel később foglalkozom.)

A köztisztviselői jogállás azonban nem minden esetben bizonyult elég vonzósnak. *A kötött előmenetelnek és díjazásnak nemcsak az előnyei, hanem a hátrányai is gyorsan megmutatkoztak.* Az állam munkaerő piaci versenyképességét a pénzügyi szférában lerontotta, hogy csak a törvény által megszabott illetményt lehetett minden közigazgatási szervnél fizetni. Ennek hatására *bizonyos szervek – bár indokolt lett volna – mégsem kerültek a Ktv. hatálya alá.* Így pl. az állami vagyon privatizációjában kulcsszerepet betöltő Állami Vagyonügynökség már a kezdetektől fogva nem szerepelt a Ktv. hatálya alá tartozó szervek között.

Később a szervek vegyes profilja nemcsak a szűkebb értelemben vett közszolgálatban, hanem a teljes közszférában kikényszerítette az „egy szerv egy jogállás” elvének áttörését, amelynek következtében előfordult, hogy az ugyanannál a szervnél dolgozók más és más foglalkoztatási törvény hatálya alá kerültek. A folyamat a rendvédelmi szervek körében indult el, majd áttevődött a közigazgatásra (Nemzeti Fejlesztési Hivatal), s ma már ott tartunk, hogy – közalkalmazotti körben – javaslat született arra, hogy a munkáltató fenntartója dönthesse el, a

²⁹⁷ Először a Kjt. hatálya alá kerültek, majd gazdasági társaság formájában az Mt. alá.

munkakörök a közalkalmazotti törvény, vagy a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartoznak-e.²⁹⁸

A közszolgálat lehatárolása nemcsak szervezeti, hanem személyi oldalról is problémákat vetett fel, amelyek kezelésében nem kevésbé mutatott „elvtelenséget” a jogalkotó, mint a szervezeti hatály megállapításánál. Az *ügykezelők „kiszervezése”, majd visszaszervezése, illetve a fizikai alkalmazottak Mt. alá helyezése, de a költségvetési intézményeknél közalkalmazottként történő megtartása inkább a politikai, mint a szakmai szempontok érvényesítésére utalt.*

2.4.2. Közjog vagy magánjog

A Konceptió készítőinek az általános munkajogi szabályozástól elkülönülő, önálló szabályozást is meg kellett indokolniuk. Ugyanis találkozni lehetett olyan állásponttal is, amely a közszolgálat szabályozását a Munka Törvénykönyve keretein belül is megoldhatónak tartotta. Így például *Ádám Lóránt* szerint nem vitatható, hogy az ellátandó feladat hatással van a közszolgálati dolgozók munkaviszonyára, s ezért jogállásuk speciális szabályozást igényel, de ezek a speciális szabályok csak a munkaviszonyra vonatkozó szabályozáson belül mutatnak eltéréseket, s munkajogi jellemzőik továbbra is kimutathatóak. *Az eltérések nem érik el azt a mértéket, ami miatt a közszolgálati szabályokat az államigazgatási jogban kellene külön területként elhelyezni.* A megoldás az lenne, ha az (új) Mt.-ben szerepelnének a közszolgálatra vonatkozó, az önszabályozást kizáró, illetve korlátozó rendelkezések.²⁹⁹ *Horváth István* másként közelítette meg a kérdést, de ugyanarra a következtetésre jutott. Véleménye szerint kétségtelenül a közszolgálatban kimutatható a közhatalmi jelleg, de nem a köztisztviselő, hanem az alkalmazó közigazgatási szerv kerül közjogi jogviszonyba. Az impérium gyakorlása sem változtat azon a tényen, hogy a köztisztviselő közbizalmi feladatát munkaviszonya alapján látja el. Az önálló törvény indokolatlanul kiszakítaná a köztisztviselők jogállásának szabályozását a munkajogi kötelekezőből.³⁰⁰ Tehát a közigazgatási szerv sajátos jogállása, közhatalmi feladatainak ellátása nem gyakorol hatást az alkalmazottak munkavégzésére, s nem változtatja meg foglalkoztatási jogviszonyuk jellegét. Ezek az álláspontok azonban kisebbségben maradtak, a *többség azon a véleményen volt, hogy az egyik legsürgetőbb feladat egy önálló közszolgálati törvény elfogadása.*

²⁹⁸ T/5726/7, 72. számú módosító javaslatok

²⁹⁹ Az 1989. december 5-7. között tartott első Országos Humánpolitikai Konferencián elhangzott előadás alapján. In. Magyar Közigazgatás 1990. június

³⁰⁰ DR. HORVÁTH I., Rendszerváltozás és változó követelmények [A köztisztviselői munkaviszony (újra)szabályozásának dilemmái], Magyar Közigazgatás 1990. 8. szám

Mindezek után különösen lényeges, hogy a Konceptió mivel indokolta az államigazgatási dolgozók közszférán belüli elkülönített szabályozásának szükségességét. Ezek a következők voltak:

- Az államigazgatási dolgozók olyan *közhatalmat gyakorló szervek alkalmazottai, amelyek az állam végrehajtó funkcióit látják el*, ezért élesen el kell különíteni őket az állami alkalmazásban lévő tanároktól, orvosoktól, mérnököktől és egyéb alkalmazottaktól, akik valamilyen szolgáltató vagy termelő tevékenységet végeznek. Ugyancsak emiatt meg kell különböztetni őket az igazságszolgáltatást ellátó bíraktól, ügyészekről, akik bár közhatalmi tevékenységet látnak el, de nem végrehajtó jellegűt.
- Az államigazgatási dolgozók látnak el *legszélesebb körben állami feladatot*, amelyekhez a legheterogénebb tevékenységek társulnak (nyilvántartás, engedélyezés, közrend biztosítása, szociális ellátás, egészségügy és oktatás megszervezése, stb.). Ezeknek a feladatoknak az ellátásához kiterjedt körű eszközökkel rendelkeznek (bírságot lehetnek, büntethetnek, tiltathatnak, előírhatnak, kisajátíthatnak, korlátozást rendelhetnek el, stb.).
- Az *államigazgatási dolgozók létszáma* jelentősen meghaladja a bírósági, ügyészségi dolgozók létszámát.
- Az *államigazgatási dolgozók állnak a legszorosabb kapcsolatban a politikával*, mivel közreműködnek a politika kidolgozásában, illetve végrehajtják a döntéseket.

Tehát a Konceptió szerint súlyuk és szerepük miatt kellett a közigazgatásban szolgálatot teljesítő államigazgatási dolgozók jogállását önállóan szabályozni.

3. A jogi szabályozás fejlődése a karrier-és az állástípusú rendszer jellemzőinek egymáshoz való viszonylatában

A magyar közszoigálat bemutatott története is bizonyítja, hogy a jogi szabályozás alapvetően az európai kontinentális fejlődést követte. A karrier-típusú, közszoigálati alapozású speciális szabályozás fokozatosan épült ki, s bár a szocializmus korszakában jelentős törés következett be fejlődésében, a speciális szabályozás felszámolása nem eredményezte a közszoigálati szabályokra

épülő zárt rendszer elemeinek teljes körű megszűnését, annak köszönhetően, hogy a társadalmi fejlődés kikényszerítette a karrier-rendszer megmaradt és meggyengült elemeinek korrekcióját.

Ugyanakkor erős közjogi kötődése ellenére a magyar szabályozás sem vonhatja ki magát azoknak a változásoknak a hatása alól, amelyek tendenciaszerűen eredményezték a karrier-rendszerek visszaszorulását és a magánjogias kötődésű állástípusú szabályozás térnyerését a közsférában. Mindkét szabályozás eltérő koncepcióra épül, amelynek jellemzői nemcsak a jogviszony szabályozásában, hanem a személyzeti rendszer egyéb elemeiben is kimutathatóak. A közszolgálati jogot ugyanis tágabban, a személyzeti rendszer jogszabályi környezeteként kell felfognunk. A kétféle koncepció jegyeinek fejlődését, egymáshoz való viszonyát ezért csak *komplexen*, a személyzeti rendszer valamennyi elemének tekintetében szükséges vizsgálni. Ebben a megközelítésben lényeges kérdés, hogy a *közszolgálati jogviszony tartalmának meghatározása, a munkáltatói jogok gyakorlása, az adminisztratív, támogató feladatok szervezése, illetve a horizontális koordináció* miként alakult, s e tárgykörökre vonatkozóan döntően melyik szabályozási forma érvényesült, a karrier-rendszerekre jellemző közjogias, vagy az állástípusú modellek magánjogias szabályozása.

3.1. Közszolgálati jogviszony tartalmának meghatározása

A Ktv. elfogadásával a közszolgálati jogviszony valamennyi eleme *törvényi szintű* szabályozást nyert. Ez már önmagában egy *határozott elmozdulást eredményezett a közjogias szabályozás irányába*, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy korábban alacsonyabb szintű jogszabály – minisztertanácsi rendelet – szabályozta az államigazgatási dolgozók jogállását.

A jogforrás szintjének változásával együtt a *jogviszony tartalmában is megerősödtek a közjogias elemek*, mivel a jogok és kötelezettségek meghatározásában *a korábbinál jelentősebb szerepet kaptak a kógens szabályok*, s háttérbe szorultak az eltérést engedő diszpozitív rendelkezések. Ezek a változások alapvetően *összefüggtek azzal a politikai szándékkal, hogy stabilizálják a személyi állomány helyzetét*, amelynek egyedüli szabályozási eszközei csak a kógens szabályok lehettek.

3.1.1. A jogviszony dinamikája

A jogviszony létesítését megelőző kiválasztási eljárás esetében - a 2007. évi törvénymódosításig - annak ellenére nem mutathatóak ki a karrier-jegyek, hogy a Ktv. deklarált céljai között szerepelt a karrier-rendszer megteremtése.³⁰¹ Ez véleményem szerint *több okra* vezethető vissza. Az *egyik a kiválasztás szabályozásának történetiségében* keresendő. Ennek megértéséhez vissza kell kanyarodnunk a *Koncepcióhoz*, amely a kiválasztási eljárás általános és kötelező formájaként a nyilvános pályázat bevezetését javasolta, oly módon, hogy minden közigazgatási állást *csak pályázat útján* lehessen betölteni. A Koncepció készítői alternatívaként ugyan megfontolandónak tartották a pályázati rendszernek csak az érdemi munkakörökre való korlátozását, de mindjárt azt is hozzátették, hogy a munkanélküliség várható növekedésével a *pályázati védelem nélkül még az ügykezelők esetében is reálisan számolni kell a szubjektivizmus, s a korrupció veszélyével*. Azt a lehetőséget azonban elfogadhatónak tartották, hogy bizonyos önkormányzati kategóriákat (pl. ezer fő alatti községek) mentesítsenek a kötelező pályázat alól.

Az 1990. szeptemberében benyújtott törvényjavaslatban (507. Javaslat) azonban már érezhető volt az *elbizonytalanodás*, mivel „A” és „B” alternatívát tartalmazott. Az előbbi minden köztisztviselői állás betöltéséhez kötelezően írta elő a pályázat kiírását³⁰², míg az utóbbi rábízta a munkáltatóra a pályázat kiírását. Az „A” alternatívát azzal indokolta, hogy a pályázat *„kötelező előírása a szubjektív elemek csökkentését célozza*. Erősíti az Alkotmányban rögzített jog-és esélyegyenlőség érvényesülését, a diszkrimináció tilalmát. Hozzájárul az egységes közigazgatás megteremtéséhez, a közélet tisztaságához. A pályázati rendszer előnye

³⁰¹ A kiválasztási módszerek tekintetében a tagállamok között jelentős eltéréseket tapasztalhatunk, ugyanakkor a közös jegyek alapján két nagyobb csoportot különböztethetünk meg: egyfelől azokat az országokat, ahol a toborzás, kiválasztás intézményesítetten, többé-kevésbé centralizáltan történik, másfelől azokat, ahol nem alkalmaznak speciális szabályokat és a közigazgatási szervek jelentős mozgástérrel rendelkeznek a kiválasztásban. Az első csoportba tartozó országokra a karrierrendszerű közszolgálat jellemző. Ezek: Ausztria, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Luxemburg, Portugália, Spanyolország. Hat tagországban versenyvizsgát írnak ki, amely írásbeli és szóbeli részből áll. A jelentkezőket - az eredményt alapul véve - rangsorolják, s annak figyelembevételével töltik be a meghirdetett állásokat. A vizsgán szerzett eredmény meghatározott ideig érvényes, s azok alapján később is lehet megüresedő álláshelyekre pályázni. A versenyvizsga jogintézményét azok az országok alkalmazzák, amelyekre a centralizált vagy részben centralizált közszolgálat jellemző. A decentralizált rendszerekkel rendelkező országokban nem jellemző a versenyvizsgák alkalmazása, ugyanakkor a közszolgálatba való felvételnek szigorú szakmai feltételei vannak. Ezeket a feltételeket gyakran munkakör specifikusan határozzák meg.

A nem karriertípusú közszolgálattal rendelkező EU tagországokban a nyílt toborzási és kiválasztási eljárás került előtérbe, amely segítségével meghatározott állásra keresik a köztisztviselőket. A munkakör követelményeként gyakran speciális képességek meglétét írják elő. (Forrás: Linder Viktória: A közszolgálat uniós szabályozási megoldásai és a közszolgálattal kapcsolatos EU-s elvárások. Kézirat: Magyar Közigazgatási Intézet)

³⁰² A Javaslat két kivételt engedett: ha felmentése esetén, a köztisztviselőnek másik üres betöltetlen álláshelyet, illetve egészségügyi alkalmatlanság esetén, a köztisztviselőnek egészségi állapotának megfelelő másik álláshelyet ajánlottak fel.

továbbá, lehetőséget ad az esélyesek jelentkezéséhez, ezáltal növeli a kiválasztás demokratizmusát és nyilvánosságát.” Továbbá azt is előírta, hogy a pályázók alkalmasságának megítéléséhez versenyvizsgát lehet alkalmazni. Az 507. Javaslatot a Kormány később visszakérte, s az 1991. novemberében ismételten benyújtott törvényjavaslat (3631. sz. *Javaslat*) már csak a *fakultatív pályázati kiírásról rendelkezett*, s a versenyvizsgát csak az indoklásában említette meg, mint a kiválasztás egyik lehetséges módszerét. Az Országgyűlés ebben a formában fogadta el a pályázatra vonatkozó szabályokat.

Ezzel a *Koncepció* pályázattal kapcsolatos *elvszerűsége és következetessége* (hogy a karrier-elvet a rendszer minden elemében érvényesítse) a törvényalkotás folyamatában *meggyengült*. Erre legegyszerűbb magyarázatként a politikai befolyás erősödése hozható fel, hiszen az Antall-kormány ciklusának elején már érezhetően csökkent a régi szakértői elit iránti politikai bizalom, s emiatt a politikának nem volt érdeke a kiválasztás objektív alapokra helyezése. Mégis úgy gondolom, hogy *hiba lenne kizárólag a politika számlájára írni a karrier-elv gyengülését*. Véleményem szerint a *szakértői elitnek, illetve a bürokrácia felső rétegeinek legalább akkora érdeke fűződött a diszkrecionális alapokon történő kiválasztás fenntartásához, mint a politikának*, mert ezzel, ha növelni nem is, de szinten tudta tartani befolyásának mértékét.

A bürokrácia érdekérvényesítésének erősödésére mutat rá a *pályázat szabályozásának további története* is. Annak ellenére, hogy a rendszerváltozást követően Magyarország a közép-kelet-európai régióban elsőként fogadta el az európai mércének is megfelelő közszolgálati törvényt, *a kiválasztás szabályozása még az Európai Unióhoz való csatlakozásunk időpontjában sem felelt meg az európai standardoknak*. A pályázatra vonatkozó szabályok első jelentősebb módosítására csak 1997-ben került sor, amelynek ellentmondásossága már az indokolásból is kitűnt.³⁰³ Célként határozták meg ugyan, hogy erősíteni kell a köztisztviselők kiválasztásának demokratizmusát, a kiválasztási eljárás szakszerűségét, s vissza kell szorítani a személyi állomány körében érvényesülő kontraszelekciót, a módosítás valójában fenntartotta az akkor hatályos szabályozást azzal a kiegészítéssel, hogy elrendelte a megüresedett álláshelyek nyilvános közzétételét. Ezzel azonban nem lehetett érdemben korlátozni a munkáltató diszkrecionális jogkörét.

Ha mélyebbre ásunk az akkori eseményekben, akkor láthatjuk, hogy a módosítás egy sajátos „*kompromisszum*” terméke. Az említett módosítás hatálybalépése után néhány hónappal kezdődtek meg Magyarország és az Európai Unió között a csatlakozási tárgyalások.³⁰⁴ Ezt

³⁰³ 1997. évi CI. törvény

³⁰⁴ 1998. március 31.

követően napirendre került a közigazgatás „átvilágítása” is, hogy meg lehessen állapítani, mennyire felel meg az európai uniós követelményeknek. Bár kötelező uniós előírás nem szabta meg a pályázat bevezetését, mégis általános gyakorlatnak lehetett tekinteni az uniós tagállamokban a köztisztviselői állások pályázat útján történő betöltését. Ehhez a „követelményhez” az akkori döntéshozóknak is alkalmazkodniuk kellett. Érdemi változtatást azonban nem akartak.³⁰⁵ Legalábbis olyat nem, amely lényegesen korlátozta volna a kinevező mozgásterét. Valamiféle előrelépést azonban fel kellett mutatni, mert várható volt, hogy az Európai Unió nem hagyja szó nélkül a kiválasztás „alulszabályozottságát”. (Ez egyébként be is következett és még a csatlakozásunkat megelőző utolsó országvéleményben is szerepelt a pályázati eljárás hiányát kifogásoló kritika.³⁰⁶) Ezért döntöttek úgy, hogy elrendelik az üres álláshelyek nyilvános közzétételét, ami valójában „fából vaskarika”, és inkább rontott, mint javított a közigazgatás demokratizmusán, illetve átláthatóságán. Az üres álláshelyek nyilvános közzététele ugyanis egyáltalán nem jelentette azt, hogy a közigazgatási szerv be is akarta tölteni az üres álláshelyet. Ebből a szempontból tehát cél nélküli volt a közzététel, ha csak azt nem tekintjük célnak, hogy a kívülállók tudomást szerezzenek arról, hogy hol érdemes önéletrajzokkal kopogtatni.

Végül – több javaslatot követően³⁰⁷ – 2007-ben került sor az általános pályázati kötelezettség bevezetésére.³⁰⁸

A kiválasztással, illetve a pályázati kényszerrel kapcsolatos kompromisszum, valamint a szakmaisággal szembeni ellenállás ismételtén bebizonyította, hogy a magyar közigazgatás még mindig nem tudta levetkőzni történelmi múltjában erősen gyökerező sajátosságát, amely szerint működésében, ügyintézésében jól megférnek egymás mellett a patronálás és a szakszerűség szempontjai. *Bibó* ezt a kettősséget annak idején úgy írta le, hogy „...az erősebben működő társadalmi hatalmi szelekció megtúrta a szakmait,...”és a szakmai tudás békén elviselte „... a hatalmi, összeköttetési és politikai szelekciónak teljesen másszerű és a szakmaiság bel-

³⁰⁵ A Belügyminisztérium által kidolgozott módosítás eredetileg a pályázati rendszer bevezetését tartalmazta, ezt azonban – elsősorban – a tárcák ellenállása miatt nem lehetett keresztül vinni. Egy későbbi belügyi előterjesztés újra megpróbálkozott a kötelező pályáztatás bevezetésével, amelynek eredményeként sikerült elérni, hogy a Miniszterelnöki Hivatalnál, a minisztériumoknál – kivéve a Külügyminisztériumot -, illetve a Kormány által közvetlenül irányított központi közigazgatási szervnél főosztályvezetői megbízás – a törvény által megállapított esetek kivételével - csak pályázat alapján adható. [[2001. évi XXXVI. törvény](#)]

³⁰⁶ „A magyar közigazgatásban a felvételi és előmeneteli rendszer még nincs teljesen összhangban az olyan alapvető közszolgálati elvekkel, mint az egyenlő hozzáférés és verseny a teljesítmény alapján, mivel nincs nyílt versenyen alapuló kötelező felvétel. A jelenlegi rendszert emiatt javítani szükséges.”

³⁰⁷ A Belügyminisztérium 2004. decemberében előterjesztést készített a közigazgatás személyi állománya teljesítőképségének növeléséről, amelyben szerepelt a pályázat átalakítása, valamint a versenyvizsga bevezetése. Ehhez kapcsolódóan elkészült a [Ktv.](#) módosítása is. Az egységes közszolgálati törvény vitája miatt azonban egyik előterjesztést sem tárgyalta meg a Kormány.

³⁰⁸ 2007. évi LXXXIII. törvény 7. §.

ső követelményeitől merőben idegen világát.”³⁰⁹ A féloldalas fejlődés tehát már a jogviszony létesítését megelőző időszakban megmutatkozott. A fejlődésnek ez a sajátossága a személyzeti rendszer más elemeire is jellemzővé vált – ezekre később részletesen is kitérek –, ezért *a féloldalas fejlődést akár a magyar szabályozás rendszerjellemzőjének is tekinthetjük.*

A kiválasztási eljárással szemben a *jogviszony keletkezésére kezdetektől fogva jellemzően kógens szabályok* vonatkoznak. Törvény írja elő az általános alkalmazási feltételeket, míg a különös alkalmazási előírásokat (a tulajdonképpeni szakképesítési követelményeket) kormányrendelet határozza meg. A jogviszony fenntartásának feltételévé vált a közigazgatási alapvizsga. Megszűntek a képesítési előírások alóli felmentési lehetőségek. A szigorítást indokolta, hogy *a 80-as években a képesítési előírások a központi közigazgatásban a 30-as évekhez képest alacsonyabb szintre kerültek, míg helyi szinten általában nem voltak magasabbak.* Így például a központi államigazgatásban nem alaptévékenység körében középiskolai végzettséggel is lehetett ügyintézőt alkalmazni. A községi, nagyközségi tanácsok VB-titkárainak a fele tanácsakadémiát végzett.³¹⁰ Az „eredmény” nem is maradt el, a *minisztériumokban, országos hatáskörű szerveknél az ügyintézők között általános iskolai végzettségűek is előfordultak.*³¹¹ Később tovább szigorodtak az alkalmazási feltételek (nemzetbiztonsági ellenőrzés, vagyonynyilatkozat, kötelező próbaidő, pályázati kényszer), amely még inkább korlátozta a munkáltatók mozgásterét.

Itt kell megemlíteni, hogy a pályázók közötti sorrend megállapítására a *Koncepció elképzelhetőnek tartotta a versenyvizsga bevezetését, de valójában a próbaidő általánossá tételét,* illetve a próbaidőt lezáró vizsga előírását *tartotta jobb megoldásnak.* Ez utóbbi gyakorlatilag a később bevezetett alapvizsga csírájának is tekinthetjük, amely ugyan formailag nem minősíthető próbaidőnek, de joghatását tekintve – sikertelen vizsga esetén – hasonló eredménnyel jár, mint a próbaidő alatti azonnali hatállyal történő jogviszony megszüntetés.

Véleményem szerint a *Koncepció tévesen értelmezte a versenyvizsga és a próbaidőhöz kapcsolódó vizsga (későbbi alapvizsga) egymáshoz való viszonyát,* ugyanis a két vizsga nem

³⁰⁹ BIBÓ I., A magyar közigazgatásról. Válogatott tanulmányok II. kötet 1945-1949 Magvető Könyvkiadó, Bp. 1986. 480. old.

³¹⁰ Az 1883: I. tc. alapján közigazgatási munkakörben fogalmazóként csak azt lehetett alkalmazni, aki ügyvédi oklevéllel, államtudományi vagy jogtudományi oklevéllel, vagy legalább államtudományi államvizsgával rendelkezett. 1912-től kezdődően hasonló előírás vonatkozott a városokban a közigazgatási tanácsnokokra. A községi jegyzőknek a középiskolai végzettség mellett négy féléves képesítő vizsgával záruló jegyzői tanfolyammal kellett rendelkezniük. In: DR. LŐRINCZ L., A politikai modernizáció személyi feltételei, Állam és Igazgatás, 1988. december

³¹¹ A rendszerváltozás előtti személyi állomány létszámárányaira és szakmai összetételére egyedül az 1989. november 1-jei statisztikai adatok nyújthatnak betekintést. A központi államigazgatási szervekben és a tanácsai szervezetekben 1989. november 1-jén teljes munkaidőben, főállásban foglalkoztatott dolgozókra vonatkozó adatokat a Belügyminisztérium államtitkárának kérésére a fővárosi és megyei tanácsok végrehajtó bizottságai személyzeti szervezetei, valamint 28 központi közigazgatási szerv személyzeti szervezete közölte.

egymás alternatívája, az egyik nem képes kiváltani a másikat, még ha látszólag mindegyiknek a „jelöltek” ismeretének ellenőrzése a célja, s csak abban különböznek egymástól, hogy a versenyvizsga eredménye a jogviszony létesítésének, míg az alapvizsga a jogviszony fenntartásának a feltétele. A versenyvizsga célja a közigazgatásba pályázók általános alkalmasságának felmérése, míg az alapvizsga a különböző előképzettséggel rendelkező köztisztviselőkkel szemben megkövetelhető minimális igazgatási ismeretszint számonkérésére irányul.³¹² S hogy *mennyire nem lehet a két vizsgát egymás alternatívájának tekinteni később, a közigazgatási versenyvizsga bevezetésekor derült ki*, amikor – alapvetően költségvetési indokok miatt – a versenyvizsgával akarták a közigazgatási alapvizsgát kiváltani.³¹³ Bár kezdetben úgy tűnt, hogy a versenyvizsga követelményrendszere magába foglalhatja az alapszintű általános közigazgatási ismereteket is, később azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a versenyvizsga sokkal inkább az alapvető politikai, társadalmi, gazdasági témákat integrálja, mint az alapvető jogi és igazgatási ismereteket, illetve az ismeretellenőrzés helyett bizonyos készségek felmérésére helyezi a hangsúlyt.³¹⁴

³¹² A közigazgatási versenyvizsga szakértői albizottság több alkalommal is megtárgyalta a közigazgatási versenyvizsga struktúráját, illetve követelményrendszerét érintő kérdéseket. Ennek során megállapította, hogy a versenyvizsga struktúrájának, illetve követelményrendszerének kialakításánál figyelemmel kell lenni a törvényben meghatározott szabályokra, amelyek keretbe foglalják, s egyúttal orientálják a részletszabályok kidolgozását. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert a struktúra és követelményrendszer egyes kérdéseinek eldöntését a versenyvizsga célja, illetve a köztisztviselői kiválasztási rendszerben betöltött szerepe befolyásolja.

Mindezek alapján első lépésként indokolt sorra venni azokat a sajátosságokat, amelyek a törvényi szabályozásból következnek, s mint ilyeneket a végrehajtási szabályok kidolgozásánál is figyelembe kell venni:

- a) A versenyvizsga a kiválasztás szükséges, de nem kizárólagos eszköze, mivel külön eljárás keretében történik a kompetencia vizsgálat. Ez azt jelenti, hogy a munkakör-specifikus kompetencia-vizsgálat elkülönül a versenyvizsgától. Ezt azért kell hangsúlyozni, mert a versenyvizsga követelményrendszerét úgy kell kialakítani, hogy ne alakuljon ki indokolatlan párhuzamosság a kiválasztási eljárásban, vagyis a lehetőségekhez képest kerülni kell a kompetencia jellegű követelmények mérését, azt meg kell hagyni a pályázati eljárás során lefolytatandó kompetencia-vizsgálatnak.
- b) Nem konkrét álláshelyek betöltésére hirdetik meg, ezért még a legjobb eredményt elérők sem nyernek jogot a kinevezésre. Ebből az következik, hogy a versenyvizsga követelményrendszere nem lehet munkakör-specifikus, s a differenciálási igénynek a lehető legminimálisabb mértékben kell eleget tenni. Ezt támasztja alá, hogy a versenyvizsgát a törvény általános alkalmazási feltételnek tekinti.
- c) Bár a jogviszony létesítés általános feltétele (ha a törvény alapján mentesül a kinevezett köztisztviselő, akkor kizárólag a jogviszony fenntartásának feltétele), funkciója mégsem merül ki abban, hogy az érvényes kinevezéshez teljesíteni kell, hanem a kiválasztás során rangsort állít fel a pályázók között, vagyis nemcsak a vizsga teljesítésének van jelentősége, hanem az eredménynek is. Ez a sajátosság igen szűkre szabja a vizsga alóli mentesítés lehetőségét.
- d) Érvényességi ideje van (5 év). Bármikor és korlátlan számban ismételtető.
- e) Kizárólag külső vizsgaként értelmezhető, mert a belső elmenetelt nem érinti. Viszont felveti a közigazgatási szakvizsga átalakításának szükségességét.

³¹³ Míg az alapvizsga költségét a központi költségvetés, illetve a közigazgatási szervek finanszírozták, addig a versenyvizsgát mindenki saját költségére teheti le.

³¹⁴ A versenyvizsga követelményrendszerének kidolgozása kezdetén a szakértői albizottság a következő szempontokból indult ki: A vizsga követelményrendszerének meghatározását két lényeges körülmény befolyásolja. Egyfelől a vizsga teljesítése általános alkalmazási feltétel, ezért követelményeit úgy kell összeállítani, hogy azok minden leendő köztisztviselőtől számon kérhetőek legyenek, másfelől a megszűnő alapvizsga szerepét is át kell vennie, tehát az alapvizsga követelményeit is integrálni kell a versenyvizsga követelményrendszerébe. Ehhez többfajta ismeretet és megközelítést kell ötvözni, ugyanis a versenyvizsga követelményei nem korlátozódhatnak

A kép teljessége érdekében itt kell még megjegyeznünk, hogy a Ktv. elfogadott szövegébe végül a próbaidő jogintézménye nem került be, de később – más foglalkoztatási jogviszonyokhoz való harmonizáció, illetve a rugalmasabb munkaerő-gazdálkodás megteremtése jegyében – először csak lehetőségként,³¹⁵ utóbb kötelezően épült be a kiválasztás szabályai közé.³¹⁶

A jogviszony létesítése tekintetében tehát azt mondhatjuk, hogy a Ktv. elfogadásával *jelentősen megerősödött a szabályok kógens jellege, s a későbbiekben ez a tendencia folytatódott.* Ugyanez azonban nem mondható el a *vezetői megbízásra*, mivel a törvény nem állapította meg a vezetővé válás speciális feltételeit. Tulajdonképpen a munkáltatói jogkör gyakorlásának belátására van bízva, hogy kit tart alkalmasnak arra, hogy vezető legyen. A pályázati

a közigazgatási alapvizsga ismereteire. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy míg az alapvizsgát köztisztviselők teljesítették, addig a versenyvizsga teljesítésére bárki vállalkozhat (ha az általános alkalmazási feltételeknek megfelel), aki a közigazgatásba szeretne belépni. A versenyvizsga követelményrendszerébe ezért be kell építeni az általános társadalomismereteket. Ehhez a társadalomismeret tantárgy (közép- és emeltszintű) érettségi követelményeiből lehetett kiindulni, mivel a közigazgatás működésének megértéséhez elsősorban tágabb értelemben vett társadalomismeretre van szükség.

A közigazgatás a társadalmi viszonyok működtetésében és alakításában tölt be alapvető szerepet, s ezért valamennyi köztisztviselőtől elvárható, hogy ismerje az őt körülvevő társadalmi viszonyokat, együttélési szabályokat és mintákat, illetve képes legyen a megszerzett ismereteit személyes formában – önálló véleményeként – kifejteni. Ez egyrészt azt feltételezi, hogy saját tapasztalatait általános társadalmi környezetbe elhelyezve, az általános összefüggéseket felismerve is meg tudja fogalmazni, másrészt, pedig azt, hogy az általános társadalmi kérdéseket, azok összefüggéseit konkrét példákon és eseteken keresztül képes legyen megvilágítani.

A fenti célok érdekében a versenyvizsga követelményrendszere egyaránt integrálja az alapvető társadalmi, gazdasági, jogi és igazgatási ismereteket, politikai és szociális mintákat, készségeket, s tartalmát tekintve szorosan kötődik az aktuális társadalmi gyakorlathoz. Mindezt úgy teszi, hogy komplex témakörök – pl. egyén, szocializáció, helyi társadalom, nemzet, glóbusz – többoldalú (szociológiai, politológiai, jogi, igazgatási, gazdasági) megközelítésére épül.

Az érettségizettekkel szembeni követelményszint lényege, hogy a vizsgázó rendelkezzen az alapvető ismeretekkel, amely elsősorban a különböző alapfogalmak ismeretével mérhető, illetve megértse a közigazgatás alapvető viszonyait és a társadalomban betöltött rendeltetését. A diplomások esetében magasabb a követelményszint, mivel velük szemben elvárható, hogy képesek legyenek a megszerzett ismereteket rendszerezni, összehasonlítani, elemezni, magas fokú gondolkodási és önálló ítéletalkotási képességgel.

Mindezek alapján a versenyvizsga tárgyi ismeretei négy modulra építhetők:

- a) Társadalom- és jelenismeretek
- b) Közjogi alapismeretek
- c) Gazdasági, pénzügyi ismeretek
- d) Etika, esélyegyenlőség, antikorrupció

A végleges követelményrendszerben azonban már alig található általános igazgatási ismeret.

³¹⁵ Az 1997. évi CI. törvény 11. §-a rendelkezett a próbaidő kikötésének lehetőségéről. A próbaidő hat hónapnál hosszabb nem lehetett, pályakezdő esetében időtartamát a gyakornoki időbe be kellett számítani. Nem lehetett próbaidőt kikötni, ha a kiválasztás jogszabály által elrendelt pályázat útján történt, vagy, ha a közszolgálati jogviszony létesítésekor egyúttal vezetői megbízásra vagy kinevezésre is sor került.

³¹⁶ A szabályozás általánossá tette a próbaidő intézményét, a próbaidő leghosszabb időtartamát 6 hónapban határozta meg, amelyen belül 3 hónapot kötelező próbaidőként kell kikötni. [11. §.] A közszféra foglalkoztatási jogviszonyai közötti harmonizáció, mint törvénymódosítási indok később többször is megfogalmazódott, de a próbaidő szabályozása is jól mutatta, hogy az egységesítés, mint jogalkotási cél csak részben, vagy egyáltalán nem valósult meg. Így például, ha a jelentkező nem rendelkezik szakirányú iskolai végzettséggel *Hszt.* tizenkét hónap, a *Hjt.* három – hat hónap próbaidő kikötését teszi kötelezővé. A *Kjt.* esetében a „nem megfelelő” eredménnyel letett gyakornoki vizsga után egy éven belül történő kinevezéskor a maximumot, hat hónapos próbaidőt kell megállapítani. A közoktatás sajátosságaira figyelemmel (pl. tanév közben problematikus az eltávozó pedagógus pótlása) lehetőség van tíz hónapos próbaidő kikötésére is.

kényszer, s a kompetencia-alapú kiválasztás ezen a helyzeten valamelyest változtatott, de a lényeges kérdés, hogy milyen feltételekkel rendelkező személy kaphat vezetői megbízást, továbbra is szabályozatlan. Akár törvényszerűnek is tekinthetjük, hogy nemcsak a vezetői megbízás adása, hanem a visszavonása is alapvetően diszkrecionális jogkör. Be kell látnunk, *hogy a nagyobb vezetői stabilitáshoz a vezetővé válás követelményeinek meghatározásán keresztül vezet az út.* (A vezetői stabilitás kérdését később részletesen is tárgyalom.)

A jogviszony módosítása alapvetően közös megegyezéssel lehetséges. A felek megállapodásától függ, hogy a jogviszony tartalma hogyan módosul. Ez lényegében megfelel az általános munkajogi szabályoknak. Ugyanakkor felfedezhetőek olyan, a köztisztviselő oldalán jelentkező kötelezettségek, amelyeket a közigazgatási szerv akár egyoldalúan is előírhat. Itt azokról az esetekről van szó, amikor a munkáltató a köztisztviselő beleegyezése nélkül is módosíthatja a kinevezést. Ezek közül kiemelés érdemel a kormányzati érdekből történő kirendelés, amikor megváltozik a munkavégzés helye, munkáltatói jogkör gyakorlójának személye s – bizonyos feltételek esetén – az illetmény és juttatások mértéke. Ezzel a központi szabályozás a jogviszony olyan elemébe is beavatkozik, amelyről – igazodva az általános munkajogi szabályozáshoz – a feleknek egyébként külön kellene megállapodniuk. A diszpozitivitás korlátozását a Kormány munkáltatói szerepkörének egységes felfogása indokolja. A munkáltatói jogok decentralizált telepítése miatt ugyanis a Kormánynak olyan eszközökkel is rendelkeznie kell, amelyekkel – szükség esetén – átnyúlva a munkáltatói jogok decentralizált rendszerén, képes az állam nevében foglalkoztatott köztisztviselők munkáját saját érdekei szerint megszervezni, s ennek megfelelően az érintett személyeket a szervek között mozgatni. Már a Ktv. eredeti normaszövege is tartalmazta – vezetőket érintően a központi közigazgatásban – a kényszer-áthelyezést, ennek ellenére egyetlen ilyen áthelyezésre nem került sor. Később a főtisztviselők egyoldalú mozgatásának lehetősége került be a törvénybe, de ennek alkalmazása sem járt több sikerrel.³¹⁷ A Ktv. 2007. évi módosítása ismét felélesztette a kormányzati kirendelést, de élek a gyanúperrel, hogy ez sem fogja eredményesebben valóra váltani a hozzáfűzött reményeket, mint a korábbi próbálkozások. Önmagában ugyanis a jogi szabályozás nem elegendő egy jogintézmény működéséhez. Szükség van a szervezeti feltételek kialakítására is. (A karrier-menedzsment tágabb dimenzióba helyezése, az adminisztratív, információkezelési feladatok összkormányzati szinten való megszervezése. Ezekről a harmadik koncepció-változás tárgyalása során részletesen is szólok.)

³¹⁷ Ktv. 31. § (6) bekezdés.

A jogviszony munkáltató általi megszüntetését viszont a szigorú kógenca jellemzi. A Ktv. kötött felmentési jogcímekeket állapított meg, s meghatározta a felmentési idő, valamint a végkielégítés pontos mértékét. Ezekről eltérni nem lehet. Ugyanakkor néhányan felvetik, hogy a Ktv. védelmi szabályai valójában alig haladják meg az általános munkajogi rendelkezések garanciális szintjét, s hiányolják az 1945. előtti foglalkoztatási stabilitást.³¹⁸ Ennek kapcsán le kell szögeznünk, hogy a sokszor *idealizált háború előtti közszolgálatban – mint ahogy ezt korábban bemutattam – a felmentési jogcímekek gyakorlatilag megegyeztek a Ktv. szabályával, sőt még a jogviszonyváltás későbbi szabályozásának is megtalálható az előfutára a „háború előtti szabályozásban”*.³¹⁹ Végeredményben tehát *ebben az időszakban sem élveztek nagyobb jogi védelmet a köztisztviselők, mint a rendszerváltozás után a Ktv. alapján. Az állam – szervezeti és költségvetési okok miatt – ekkor is megszüntethette egyoldalúan a jogviszonyt.*

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy – kétségtelen előnye ellenére – nem szabad úgy tekintenünk az 1945 előtti szabályozásra, mint amely iskolapéldája lenne a karrierrendszer nyújtotta foglalkoztatási biztonságnak. Mindazonáltal a karrierrendszerekhez képest a [Ktv.](#) – az egyébként kötött felmentési okokat – viszonylag széles körben határozta meg.³²⁰ A törvény ugyanis lehetővé tette, hogy egyfelől a szervezet- és a feladatrendszer átalakításával összefüggő ok miatt is elbocsátható legyen a köztisztviselő, másfelől a szakmai alkalmatlanság is felmentési jogcímnak minősüljön. A széles körben megállapított felmentési jogcímekek volt köszönhető, hogy az 1995-ben végrehajtott gazdasági stabilizáció eredményeként több ezer köztisztviselő leépítése jogilag zökkenőmentesen mehetett végbe.³²¹

A túlzottan széles körben megállapított felmentési okok korrekciója céljából viszont már 1996-ban felmerült a felülvizsgálat szükségessége.³²² *A felülvizsgálat azonban elmaradt,*

³¹⁸ Dr. Horváth István arról ír, hogy az 1945 előtti felmentési rendszer szabályozása eredményeként a mai viszonyokhoz képest egy meglehetősen „munkavállaló-barát” rendszer működött In: DR. HORVÁTH I., Merre tovább?! Javaslatok egy új magyar közszolgálati szabályozás megalapozásához. Közjogi Szemle, 2008, I. évf., 2. szám

³¹⁹ A városi, községi orvosok és körorvosok a 40-es évek elején állami tisztviselővé váltak, s a belügyminiszter munkajogi hatalma alá kerültek. Az erről rendelkező törvény részletesen szabályozta a jogviszonyváltás folyamatát, többek között azt, hogy szabályszerű elbánás alá került, aki nem fogadta el jogállás változását, illetve a korábbi magasabb fizetést – az előmenetelben történő helyben járás mellett – meg lehetett tartani. [1942: XII. tc.]

³²⁰ Az 1992. július 1-jén hatályos szöveg szerint a közszolgálati jogviszony felmentéssel akkor szüntethető meg, ha

- a közigazgatási szerv jogutód nélkül megszűnik;
- az Országgyűlés, a Kormány, illetve az önkormányzati képviselő-testület döntése alapján a közigazgatási szerv hivatali szervezetében létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a köztisztviselő további foglalkoztatására nincs lehetőség;
- megszűnt a közigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a köztisztviselőt foglalkoztatták;
- átszervezés következtében munkaköre feleslegessé vált;
- a köztisztviselő feladatai ellátására alkalmatlan;
- a köztisztviselő nyugellátásra szerzett jogosultságot.

³²¹ [1995. évi XLVIII. tv.](#) (a továbbiakban: Gstv.)

³²² „Időszerű a felmentésre vonatkozó szabályok áttekintése is, különösen abból a szempontból, hogy miként lehetne a köztisztviselői érdekek védelmét erősíteni. A köztisztviselői stabilitás növelés érdekében teljesen új

a szabályozás gyakorlatilag nem változott. Leszámítva azt, hogy 2003-ban,³²³ illetve 2006-ban³²⁴ is született egy olyan törvénymódosítás, amely az Országgyűlés és a Kormány mellett először a költségvetési fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjét (például minisztert), majd a közigazgatási szerv vezetőjét is felhatalmazta arra, hogy létszámcsökkentést rendeljen el. Ez utóbbival párhuzamosan megszűnt a jogszerű felmentés feltételeként előírt állásfelajánlási kötelezettség is.

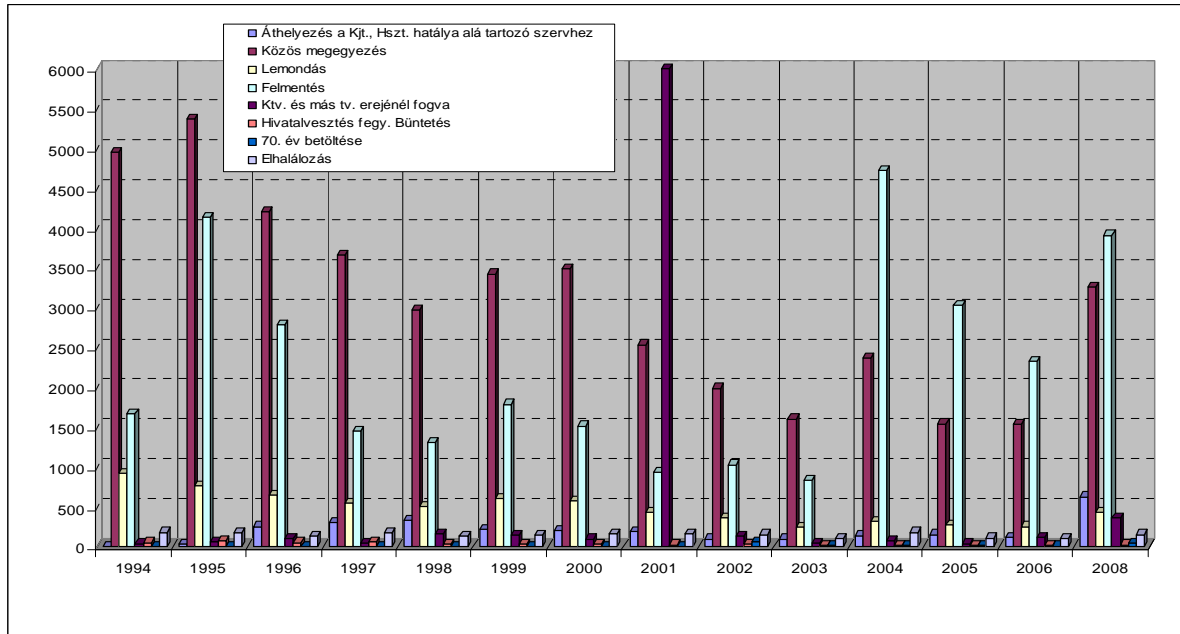
Ugyanakkor még a viszonylag tág körben meghatározott felmentési okokkal is elejét lehetett venni annak, hogy a személyi állomány foglalkoztatási biztonsága politikai értelemben destabilizálódjon. A statisztikai adatok azt mutatják, hogy a felmentések száma az országgyűlési és önkormányzati választások évében az átlag alatt maradt. Ezzel szemben a létszámleépítésekkel jelentősen megemelkedett. A személyi állomány stabilitására sokkal inkább a szervezeti átalakítások, és a létszámcsökkentések, mint a politikai változások gyakoroltak hatást.

koncepciót kellene kialakítani és nem a jelenlegi erősen vitatható megoldást finomítani. A felmentést a legszűkebb körre lenne indokolt visszaszorítani, az alkalmatlanság és a nyugdíjkorhatár elérésének az eseteire. Az összes többi felmentési jogcím ugyanis teljes mértékben lerontja a közszerzési jogviszony stabilitását. Az Európai Unióba való belépés kritériumai közé tartozik a köztisztviselői kar pártpolitikai semlegessége és ennek eszköze a közszerzési jogviszony stabilitása.” A közszerzési korszerősítési kormánybiztos helyettese kezdeményezte a stabilitás növelését a [Ktv.](#) felülvizsgálata során eldöntendő koncepcionális kérdések vitája során. (1996)

³²³ 2003. évi CXVI. tv.

³²⁴ 2006. évi LXXII. tv.

A közszerológáati jogviszonyban állók megoszlása a közszerológáati jogviszony megszűnésének főbb módjai alapján 1994-2006³²⁵ között és 2008.³²⁶ évben országosan összesen³²⁷

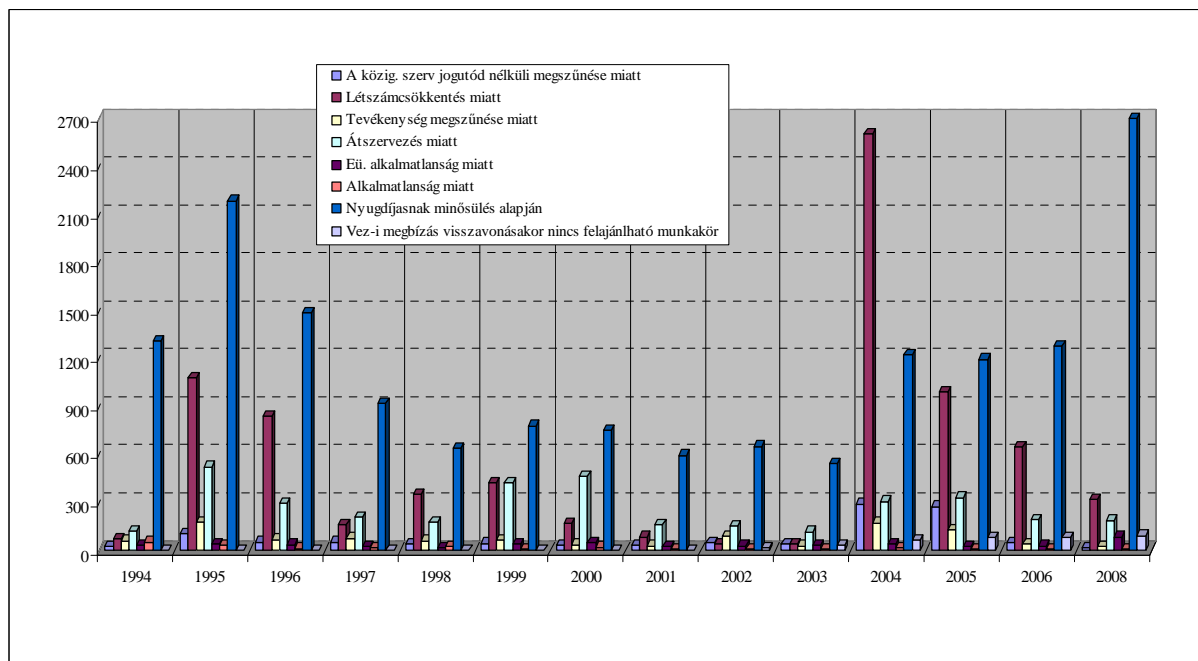


³²⁵ A 2006. szeptember 1-jei állapot szerint.

³²⁶ eközigtad 2009. adatai [a 11. sor adata magában foglalja az előrehozott öregségi (1644 fő), valamint a rokkantsági (46 fő) nyugdíjjogosultság miatti felmentéseket.]

³²⁷ Az értekezésben szereplő adatok forrása a MEH KÖZIGTAD. Ahol az adatok ettől eltérő forrásból származnak, ott azt külön jelzem a forrás feltüntetésével.

**A felmentett közszolgálati jogviszonyban állók megoszlása a felmentés indoka alapján
1994-2006³²⁸ között és 2008.³²⁹ évben országosan összesen**



A stabilitás növelése ezért olyan eszközök igénybe vételével képzelhető el, amelyek nem korlátozzák indokolatlanul a közigazgatás szervezeti és működési viszonyainak átalakítását, ha a gazdasági, társadalmi környezet a változást kikényszeríti, de lehetőséget nyújtanak arra, hogy a személyi feltételek is rugalmasan hozzáigazíthatóak legyenek az átalakított szervezet- és feladatrendszerhez. Ilyen eszközzé fejleszthető a *tartalékállomány*.

A köztisztviselők létszáma bizonyos esetekben aránytalanul oszlik meg a közigazgatási szervek között, ezért kisebb-nagyobb létszámmozgásokkal kell számolni a közigazgatáson belül. Fontos személyzetpolitikai és költségvetési érdek, hogy ezekben az esetekben *végkielégítés kifizetésére csak akkor kerüljön sor, ha a köztisztviselő végleg elhagyja a közszolgálati szférát*. Ehhez azonban jól működő információs rendszerre van szükség, amely egyszerre képes naprakészen nyilvántartani a közigazgatás létszámigényeit és a feleslegessé váló köztisztviselők adatait. A „kínálati és keresleti oldal” összekapcsolásával valódi tartalommal tölthető meg az áthelyezés jogintézménye és jelentős költségvetési megtakarítás érhető el azzal, hogy

³²⁸ A 2006. szeptember 1-jei állapot szerint.

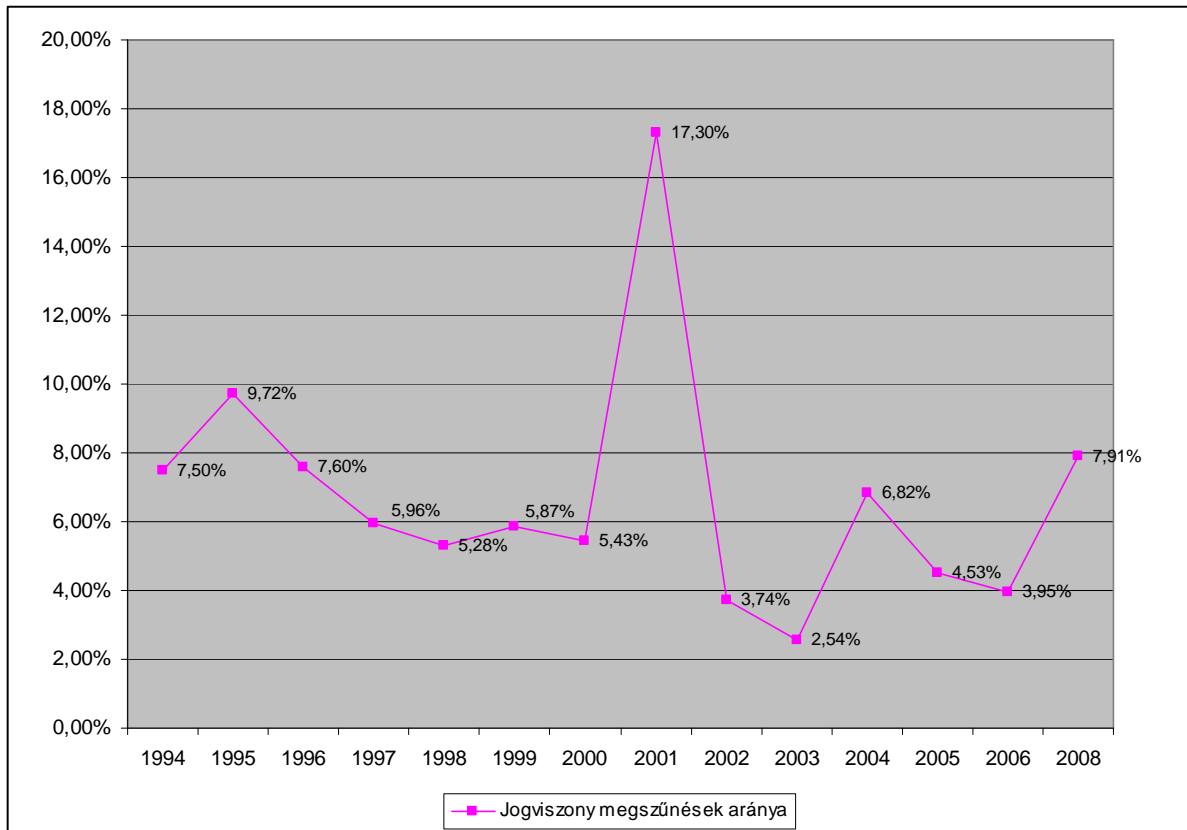
³²⁹ eközigtaad 2009. adatai [a 11. sor adata magában foglalja az *előrehozott öregségi* (1644 fő), valamint a *rokantsági* (46 fő) nyugdíjjogosultság miatti felmentéseket.]

nem kell végkielégítést fizetni. *A tartalékállománnyal összhangba hozható a stabilitás és a kiszámíthatóság a szervezeti változásokkal.*

A tartalékállomány azonban – több ok miatt is – *jelenlegi állapotában nem képes betölteni eredeti rendeltetését.* Egyrészt azért nem, mert a költségvetési megszorítások és a létszámcsökkentések végrehajtása miatt a pénzügyi kormányzat eddig abban volt érdekelt, hogy az elbocsájtott köztisztviselők a rendszerből is végleg kikerüljenek. Másrészt azért nem, mert a szervek a létszámleépítéseket, átszervezéseket arra használták fel, hogy – külön minősítési eljárás s a bírósági felülvizsgálat kockázatának vállalása nélkül – megszabaduljanak a szakmailag alkalmatlannak (vagy kevésbé alkalmasnak) ítélt köztisztviselőktől, ezért elsősorban őket mentették fel, s helyezték tartalékállományba. E miatt *a tartalékállomány diszfunkcionálissá vált, s nem a belső racionalizálást, hanem a szakmai alkalmatlanság burkolt szankcionálását szolgálta.* S végül a tartalékállomány azért sem válhatott a közigazgatás „munkaerő-közvetítőjévé”, mert nem rendelkezik korszerű informatikai támogatással.

A fenti anomáliák ellenére a fluktuáció mértéke fokozatosan csökkent, az utóbbi néhány évben a kilencvenes évekhez képest a felére esett. *A személyi állomány stabilitása tehát általában is növekedett.*

**Köszolgálati jogviszony megszűnések aránya, 1994–2006³³⁰ között és 2008.³³¹ évben
országosan összesen**

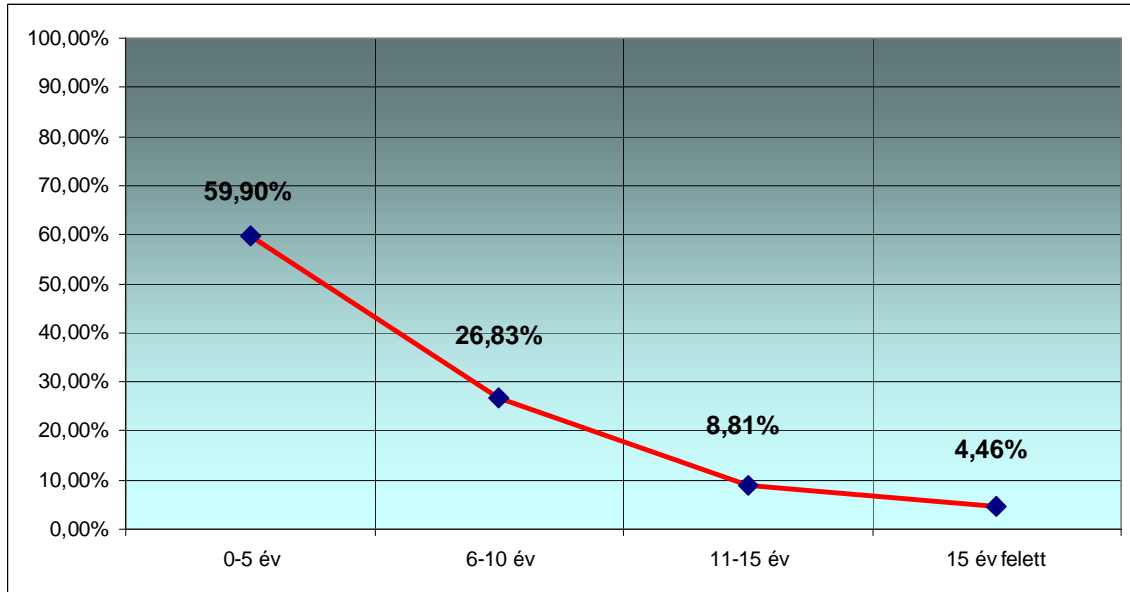


Bár a Ktv. szabályozása alapján a vezetői megbízás elválik a közzolgálati jogviszonytól, s ezért a vezetői megbízás visszavonása nem jelenti feltétlenül azt, hogy a köztisztviselőnek távoznia kell a közigazgatásból, mégis úgy gondolom, hogy külön is szólni kell a *vezetők stabilitásáról, vagy még inkább instabilitásáról*. A foglalkoztatási biztonság ugyanis egyáltalán nem jellemző a vezetőkre, akiknek mintegy 60%-a legfeljebb 5 évnél rövidebb ideje tölti be a pozícióját, s mindössze 13%-a van 10 évnél hosszabb ideje vezetői beosztásában. *A jegyzők foglalkoztatását jellemzi a legnagyobb stabilitás*. Ez nem véletlen, mivel az ő esetükben a vezetői kinevezés egyet jelent a köztisztviselői kinevezéssel, felmenteni őket csak a Ktv. köztölt indokai alapján lehetséges.

³³⁰ 2006. szeptember 1-jei állapot szerint.

³³¹ eközigtaad 2009. adatai [a11. sor adata magában foglalja az *előrehozott öregségi* (1644 fő), valamint a *rokkantsági* (46 fő) nyugdíjjogosultság miatti felmentéseket.]

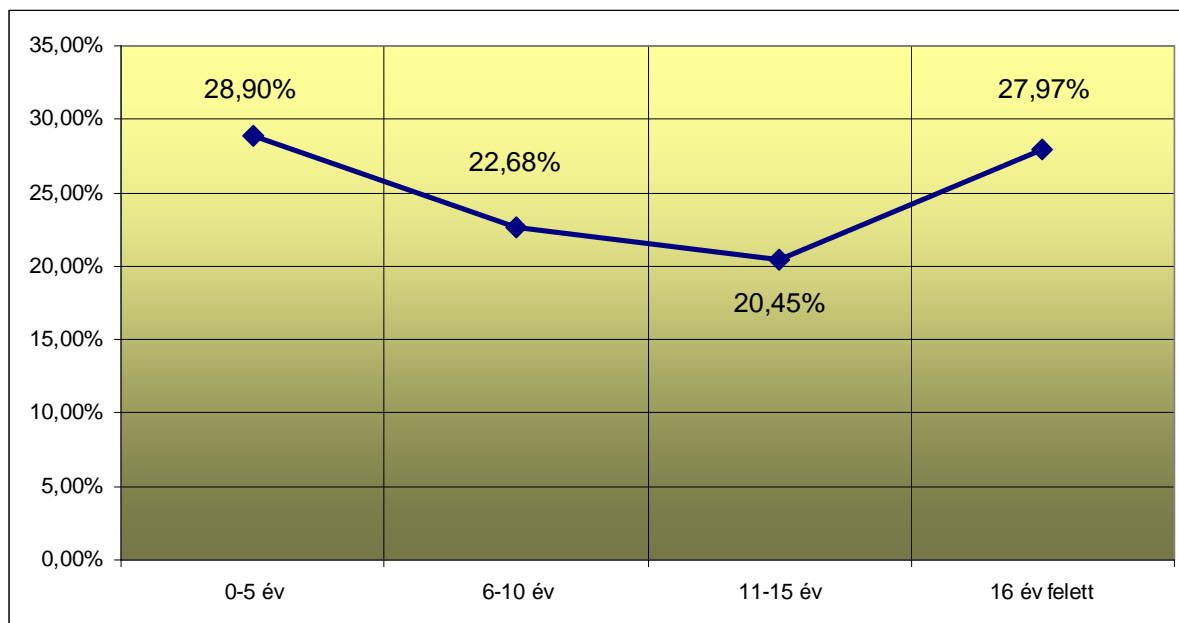
A vezetők megoszlása az adott vezetői kinevezésben, megbízásban töltött időtartam alapján, 2006-ban országosan összesen³³²



A vezetők stabilitásának alacsony szintje különösen akkor szembetűnő, ha a személyi állomány egészével hasonlítjuk össze.

³³² A 2006. szeptember 1-jei állapot szerint.

A határozatlan időre kinevezett köztisztviselők megoszlása az ugyanannál a közigazgatási szervnél töltött szolgálati idő szerint, 2006-ba országosan összesen³³³



A vezetők instabilitása alapvetően arra vezethető vissza, hogy a vezetői megbízás bármikor, indokolás nélkül visszavonható. S bár az akkori Belügyminisztérium már 1993-ban javaslatot készített a korrekcióra, csak jóval később került sor a tényleges kiigazításra.³³⁴

³³³ A 2006. szeptember 1-jei állapot szerint.

³³⁴ A javaslat a következő elveket kívánta érvényesíteni:

- A közigazgatási szerv első számú vezetője mindenkor szabadon választhatja ki saját vezető beosztású köztisztviselőit. E követelmény szükségszerűen kapcsolódik a közigazgatási szerv vezetőjének egy személyi felelősségéhez;
- A vezetői megbízás visszavonása nem jelentheti egyúttal a vezetői karrier végleges megszakadását, ezért a vezetői megbízás megszűnésével csupán az adott vezetői funkció elvesztése járhat együtt;
- Vezetői életpályára csak magas szintű – értelemszerűen a vezetői feladatokra adaptált – szakmai ismeretekkel rendelkező köztisztviselő kerülhet;
- Minden esetben gondoskodni kell a vezetői szakmai ismeretek hasznosításáról.

Bár a fenti elvek felvetették a vezető kiválasztási rendszer újragondolását is, a javaslat kizárólag a vezetői megbízás visszavonásának kérdéseivel foglalkozott, megállapítva, hogy a vezető kiválasztási rendszer megteremtéséhez további széles körű szakmai előkészítő munkára van szükség. A javaslat szerint el kell választani a vezetői karriert a vezetői megbízástól. Ennek érdekében új kategóriaként a *rendelkezési állomány* bevezetését tartotta szükségesnek. A javaslat alapján kormány-előterjesztés is készült, amely a vezetői megbízás visszavonása esetén – az érintett köztisztviselő választásától függően – megteremtette volna a rendelkezési állományba helyezés, illetve másik vezetői megbízás, valamint a közszolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének lehetőségét. Ezek a szabályok azonban csak az állami vezetőkre, illetve a főosztályvezetőkre vonatkoztak volna. Ez nem véletlen, mivel ez a réteg számíthatott arra, hogy a választásokat követően távoznia kell posztjáról. (Az előterjesztés 1994. februárjában készült el, törvényjavaslat azonban már nem került az Országgyűlés elé.) A rendelkezési állomány jóval később jelent meg a törvényi szabályozásban, de az már egy új köztisztviselői kategóriához, a főtisztviselőkhöz kapcsolódott.

A vezetők jogállásának szabályozásában két jelentős változás következett be. A vezetői megbízás visszavonása esetén lehetővé vált a vezető köztisztviselői jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetése és végkielégítés fizetése. Ily módon a leváltott vezető nem kényszerült arra, hogy beosztott ügyintézőként az általa korábban vezetett szervezetnél, vagy szervezeti egységénél maradjon. A másik változás a főosztályvezetők jogállását érintette. Esetükben a vezetői megbízás határozott idejűvé vált (6 év), viszont a megbízás fennállása alatt csak a törvényben meghatározott indokok alapján lehet a megbízást visszavonni.

A határozott idő bevezetése látszólag csökkenti a stabilitást, valójában azonban a vezetői megbízás visszavonásának törvényi indokokhoz való kötése erősítheti a főosztályvezetők stabilitását. Különösen így van ez, ha figyelembe vesszük, hogy a határozatlan idejű vezetői megbízás – az indokolás nélküli visszavonás lehetősége miatt – bármikor határozott idejűvé válhat. Ráadásul a főosztályvezetői megbízás visszavonásának jogszerűsége bíróság előtt felülvizsgálható, míg egyéb vezetői megbízás visszavonása – indokok hiánya miatt – bíróságnál nem támadható meg.

A vezetők jogállásának változásai a stabilitás és a kiszámíthatóság irányába mutatnak, ugyanakkor nem szerencsés, hogy *a vezetői állományra legalább háromféle szabályozás vonatkozik* (jegyző, főosztályvezető és egyéb vezető). Indokolatlan a differenciálás és *szükség lenne az egységesítésre*, legalább a vezetői megbízások vonatkozásában a főosztályvezetői megbízást mintául véve.

Ha összehasonlítjuk a jogviszony dinamikájának egyes elemeit érintő kógens rendelkezések célját, akkor megállapíthatjuk, hogy *míg a jogviszony keletkezése, illetve módosulása esetében a kötelező érvényű szabályok alapvetően az alkalmazó közigazgatás érdekeit szolgálják, addig a jogviszony munkáltató általi megszüntetésénél a köztisztviselők érdekeit védik*. Ez lehet a magyarázata annak, hogy a jogviszony keletkezésére, illetve módosítására vonatkozó szabályok kógenciája az évek folyamán erősödött, ugyanakkor a felmentésre vonatkozó rendelkezések közül az utóbbi időszakban kikerült néhány, a köztisztviselők számára garanciális szabály (például munkakör felajánlási kötelezettség megszüntetése), illetve új, a munkáltató érdekeit szolgáló kötelező előírások születtek (soron kívüli minősítés). Ez állt összhangban ugyanis azzal a kormányzati célkitűzéssel, hogy szigorodjanak a bekerülés feltételei, viszont oldódjanak a jogviszony megszüntetésének kötöttségei.

3.1.2. A jogviszony statikája

A jogok és kötelezettségek közül az *előmeneteli és díjazási szabályokat érintették a legjelentősebb változások a kógenia és diszpozitivitás viszonyának szempontjából*. A Ktv. szabályozási koncepciója (Koncepció) egy szigorúan zárt előmeneteli, illetve díjazási rendszert vázolt fel. Ennek oka, hogy a rendszerváltozás előtt több negatív tendencia is kirajzolódott. A *bérezési gyakorlat túlzottan az államigazgatási hierarchikus szintekhez igazodott*, s a magasabb igazgatási szinteken magasabb bérek alakultak ki, amely *csak abban az esetben elfogadható, ha a magasabb illetménynek a magasabb képzettség, nagyobb tapasztalat és rutin a fedezete*. Ezzel szemben a 80-as években a „(...) megyei vezetők összességükben nagyobb igazgatási tapasztalattal rendelkeztek, mint a minisztériumaik, iskolázottsági mutatóik is jobbak voltak, illetményük mégis alacsonyabb volt, de ugyanez volt a helyzet a megyei és a megyei városi vezetők között, ezúttal a megyeiek javára, s még lehetne folytatni a sort. Ennek eredményeként ugyanolyan életkorú, ugyanolyan végzettségű, munkáját egyaránt kifogástalanul végző funkcionárius bére között 10 %-os különbség is lehetett, ha az egyik községi vb. titkár, a másik minisztériumi osztályvezető volt.”

A bérezésben az igazgatási ágazatok között olykor 50%-os különbségeket is ki lehetett mutatni. Az egyenlőtlenségek azonban ebben az esetben sem az eltérő szakmai felkészültség, hanem az igazgatási szakterületek közötti különböző bérvizonyok miatt alakultak ki. *A választóvonal a gazdasági és a kulturális, általános igazgatási ágazatok között húzódott meg*. „Az ipar, mezőgazdaság, ahonnan a gazdasági igazgatás szakértőit kiválasztotta, kereseti viszonyai lényegesen kedvezőbbek voltak, mint az oktatásé, egészségügyé, s innen adódik az igazgatási ágazatok eltérő nagyságú átlagbére, amely egyazon szervezeti egységen – például városi tanács – belül is fennállt. A bérezési aránytalanságok gátolták többek között az igazgatási szektorok közötti egyébként kívánatos \geq átjárásokat \leq ”.

Sem a bérezési gyakorlat, sem a bérezés elve nem ismerte el bizonyos igazgatási területek kiemelt fontosságát vagy veszélyeztetettségét. Így idézte elő egyes területek csaknem elkerülhetetlen kihalását, például gyámügy, lakásügy, szabálysértés területén.

A Koncepció tehát alapvető követelménynek tekintette az *„azonos besorolás azonos illetmény” elvének* érvényesítését, amelytől csak akkor engedett eltérést, ha a magasabb illetménynek magasabb szintű szaktudás volt a „fedezete”. Ezzel szemben a Ktv. – bár kiszámíthatóvá tette az illetmény megállapítását és emelését, valamint visszaszorította a főnöki diszkreciót – *több ponton is visszavett a Koncepció szigorúságából*. A törvény ugyanis két esetben engedett eltérést az egységes rendszertől: ha a közigazgatási szervnek az államigazgatási hie-

rarchiában elfoglalt helye, illetve a kiemelkedő egyéni teljesítmény indokolta azt. Az előbbi az *illetménykiegészítés*, míg az utóbbi a *személyi illetmény* formájában öltött testet.

Köztudott, hogy a Ktv. eredetileg benyújtott javaslatát (507. sz. Javaslat) a Kormány visszavonta, és átdolgozás után ismét benyújtotta a Parlament elé (3631. sz. Javaslat). Ezt azért fontos megemlíteni, mert az illetményrendszer vonatkozásában több különbség is kimutatható a két javaslat között. Az 507. sz. Javaslat még *következetesen képviselte a Konceptióban lefektetett elvet*, s kizárólag a besoroláshoz kapcsolódó illetményről rendelkezett. Még pótlékot is csak vezetői beosztások (jegyző, főjegyző) esetén állapított meg. Az illetmény összegét tehát minden köztisztviselő esetében – függetlenül attól, hogy milyen jogállású szervnél állt alkalmazásban, ügyintéző, vagy vezető volt-e – kizárólag az iskolai végzettség, illetve a szolgálati idő határozta volna meg. Ezzel szemben a 3631. sz. *Javaslatban már az szerepelt, hogy az illetmény alapilletményből, illetménykiegészítésből és illetménypótlékból áll*, s 15%-os illetménykiegészítésre jogosultak a központi közigazgatási szervnél dolgozók.³³⁵

Az illetménykiegészítés bevezetése mögött a tárcáknak az egységes illetménnyel szembeni ellenállása húzódt meg. Attól tartottak ugyanis, hogy a Konceptió által javasolt egységes rendszerben nem kap megfelelő anyagi elismerést az államigazgatási hierarchiában elfoglalt helyük. Az illetménykiegészítés szükségességét azzal indokolták, hogy magasabb illetményt kell kapnia annak, aki irányítási jogkörében (utasítás, felügyelet, vagy ellenőrzés) eljárva felülvizsgálja az alsóbb szinten dolgozók döntését, mivel ez magasabb felkészültséget, nagyobb tapasztalatot és fokozottabb felelősséget igényel.

Közjogi helyzetükre tekintettel az illetménykiegészítésre jogosultak köréből az ügynevezett nem kormányirányítás alatt álló központi szervek sem maradhattak ki, sőt később illetménykiegészítésük mértéke jelentősen meghaladta a minisztériumokét.³³⁶

Az illetménykiegészítés további története jól mutatja, hogy a *kivételek hogyan válhatnak parttalanná és destabilizálják a karrier-rendszert* azzal, hogy utat nyitnak a pillanatnyi érdekek mentén születő, minden elvszerűség nélkülöző bürokratikus alkuknak. A későbbiek folyamán ugyanis *tovább differenciálódott az illetménykiegészítés mértéke, nemcsak igazgatási szintenként (központi, területi és helyi szervek), hanem az iskolai végzettség szintje szerint*

³³⁵ A köztársasági megbízott hivatalában, valamint a központi közigazgatási szerv legalább megyei illetékességű területi szervénél alkalmazott köztisztviselők illetménykiegészítésének mértéke a köztisztviselő alapilletményének 10%-a. [44. § (1)–(2) bekezdések.] Később a Ktv.-t is ezzel a szöveggel fogadták el.

³³⁶ Míg a minisztériumokban felsőfokú, illetve középfokú iskolai végzettségű köztisztviselők illetménykiegészítése 50%, illetve 15%, addig az Országgyűlés Hivatalánál, a Köztársasági Elnök Hivatalánál, az Alkotmánybíróság Hivatalánál, az országgyűlési biztos hivatalaiban és az Állami Számvevőszéknél az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 80%-a, a középiskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 35%-a [2002. évi LXII. tv. 76. § (2) bekezdés].

is. A szabályozás azt a logikát próbálta meg követni, hogy a központi, területi és helyi államigazgatási szerveknél dolgozó köztisztviselők a hierarchiában felfelé haladva egyre nagyobb illetménykiegészítésre legyenek jogosultak. A differenciálást azonban nem sikerült elvi alapon megvalósítani. Elsősorban központi szinten *az egyes szervek érdekérvényesítő képességétől függött, hogy melyik illetménykiegészítési kategóriába tudtak bekerülni.* Ezt támasztja alá, hogy a Ktv. eredeti elképzelése szerint csak a minisztériumok, illetve a Kormány közvetlen irányítása alatt álló központi közigazgatási szervek lehettek volna jogosultak a magasabb, 50%-os illetménykiegészítésre. Ezzel szemben ma már vegyesen, többféle központi szerv (kormányhivatal, központi hivatal) tartozik az 50 %-os kategóriában. Nehéz elvi alapon megindokolni, hogy az egyébként központi hivatalnak minősülő Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, vagy a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal központi szervénél miért kell 50%-os illetménykiegészítést fizetni, míg a hasonló jogállású ÁNTSz központi szervénél dolgozó felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselők csak 35%-os illetménykiegészítésre jogosultak. Az pedig már végképp megmagyarázhatatlan, hogy a Magyar Energia Hivatal esetében – amely kormányhivatal, tehát hierarchiában a minisztériumokhoz képest alsóbb szinten helyezkedik el – az illetménykiegészítés miatt magasabb, mint a minisztériumoké (65%). A példákat folytatni lehetne. E helyett azonban csak azt emelem ki, hogy a folyamat betetőzéseként *a Kormány kapott felhatalmazást arra, hogy rendeletben jelölje ki az 50%-os illetménykiegészítést fizető államigazgatási szerveket.* Ezáltal az illetménykiegészítés végképp a mindenkori lobby-erő fokmérőjévé válhat. Ráadásul az érdekérvényesítés iránya is megváltozhat, hiszen a kedvezőbb illetménykiegészítési kategóriába kerülést elegendő a Kormánynál „kijárni”. A kép teljességéhez azonban hozzátartozik, hogy a mai napig a Kormány nem élt a törvényi felhatalmazással, s nem állapított meg 50%-os kiegészítést.

Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a *Ktv. 44. §-a a karrierrendszer kórképe is lehetne, amelynek változásain keresztül jól nyomon követhető az egységesség fellazulása.* Az illetménykiegészítés diszfunkciója azonban – a bürokrácia eltérő érdekérvényesítő képességén túl – *egy másik, egyre feszítőbb problémára is utal, amelynek megoldása alapjaiban érintheti a karrierrendszert.* A karrierrendszer egységes keretei között ugyanis rendkívül nehéz differenciáltan kifejezni a díjazásban a munkakörök betöltésével együtt járó különböző felelősségi szinteket, szakmai kompetenciákat. Már pedig kétségtelen, hogy a munkakörök szerinti differenciálásra egyre növekszik az igény a korszerű emberi erőforrás gazdálkodásban, s erre a kihívásra a közszolgálatnak is előbb vagy utóbb – de inkább előbb – választ kell adnia. *A munkakör-alapú díjazás megkerülhetetlen kérdése a közszolgálat további fejlődésének.*

A személyi illetmény több tekintetben is hasonló utat járt be, mint az illetménykiegészítés. Az 507. sz. *Javaslat* még a Konceptió szellemében született meg, s egyáltalán *nem engedte meg az egyénre szabott, teljesítményalapú illetmény megállapítását*. A 3631. sz. *Javaslatban* viszont már szerepelt a személyi illetmény a „kimagasló teljesítmény” anyagi elismerésére. A rendelkezés a Ktv. szövegébe is beépült. Ekkor még azonban *több szabály is korlátozta a személyi illetményt, hogy ne váljon parttalaná*. A Kormány egyértelműen meghatározta a személyi illetmény alkalmazási körét és felső határát.³³⁷

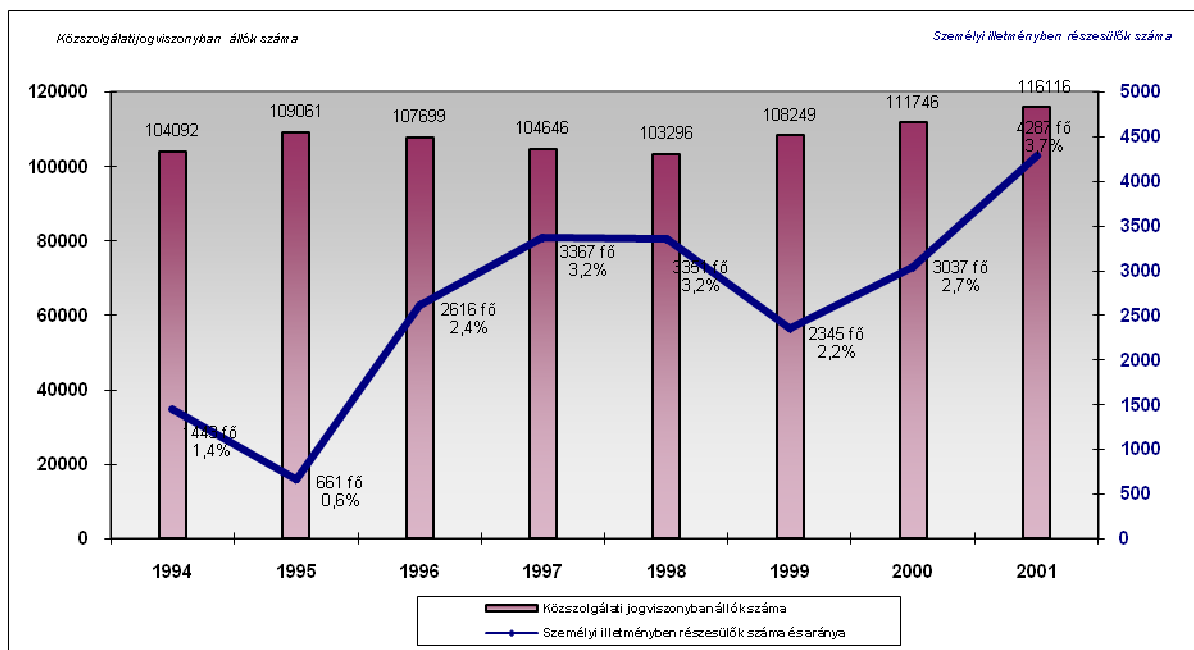
Nem sokkal később azonban *jelentős fordulat következett be a karrierelvű illetményrendszer, s ezzel együtt a személyi illetmény kormányzati megítélésében*. A gazdasági stabilizációt szolgáló törvénymódosítás (Gstv.) alapjaiban változtatta meg az egységes illetményrendszerrel, illetve a karrierelvvel kapcsolatos gondolkodást, s ez a személyi illetményt sem hagyta érintetlenül³³⁸. Hatályon kívül helyezték a személyi illetmény jóváhagyási rendjéről szóló [1012/1994. \(II. 16.\) Korm. határozatot](#), s eltörölték a korlátozásokat. (A létszám 20 %-áig lehetett személyi illetményt megállapítani.) Később még a 20%-os korlátozást is súlytalaná tették azzal, hogy 40%-ra emelték fel a létszámkvótát.³³⁹ Ezzel *a személyi illetmény megszűnt csak kivételesen alkalmazott díjazási eszköz lenni*. S bár a szűkös pénzügyi lehetőségek „természetes akadályát” képezték annak, hogy a személyi illetmény általános díjazási formává váljon, alkalmazása mégis széles körben elterjedt. *A személyi illetményesek aránya 1994–2001 között csaknem megháromszorozódott*.

³³⁷ Ez azt jelentette, hogy a miniszter, valamint a Kormány irányítása alá tartozó országos hatáskörű szerv vezetője a felelősségi körébe tartozó közigazgatási szerveknél az érintett közigazgatási szerv éves költségvetésében megállapított létszám legfeljebb 5%-át részesíthette – közigazgatási szervenként – személyi illetményben az éves beralap terhére. 20 fő alatti közigazgatási szerv esetében egy köztisztviselő kaphatott személyi illetményt. [[1012/1994. \(II. 16.\) Korm. határozat](#)]

³³⁸ [1995. évi XLVIII. tv.](#)

³³⁹ [1998. évi XC. tv.](#)

A személyi illetményben részesülők száma és aránya a közszolgálati jogviszonyban állók között, 1994–2001 között országosan összesen³⁴⁰



A Konceptióban felvázolt egységes illetményrendszeren azonban nem az illetménykiégészítés, illetve a személyi illetmény ütötte a legnagyobb rést, hanem a törvény által garantált alapilletmény kötöttségének megszüntetése. Annak ellenére, hogy a személyi illetmény megállapításának lehetősége jelentősen növelte a rendszer rugalmasságát és a munkáltató mozgásterét, a *Gstv. lehetővé tette, hogy a teljesítmények differenciált elismerése céljából a közigazgatási szerv hivatali szervének vezetője az alapilletménytől pozitív és negatív irányban 20%-kal eltérjen.*

A politika az „egyénre szabott”, magasabb illetménnyel akarta megtartani a jó szakembereket, illetve vonzóvá tenni a köztisztviselői pályát a fiatalok számára.³⁴¹ Mivel azonban a központi költségvetés teherbíró képessége miatt nem lehetett számítani a bértömeg növelésére, a törvény által garantált mértékhez képest magasabb illetmények fedezete csak a belső arányok átrendezésével volt biztosítható (például a szerveken belül a negatív irányú eltérítés teremtett forrást a pozitív irányú eltérítéshez). *Az alapilletmény eltérítésének lehetősége ezért*

³⁴⁰ 2001-ben az úgynevezett életpálya törvény – az államigazgatásban - megszüntette a személyi illetményt.

³⁴¹ Példaként említhető, hogy a pályakezdő középiskolai végzettségű köztisztviselőnél csak háromszor keresett többet a 25 éves szolgálati idővel rendelkező egyetemi végzettségű köztisztviselő. A külföldi országokban ez az arány általában hatszoros, de találkozhatunk nyolcszoros, illetve tizenkétszeres különbséggel is. Az illetmény-skála összenyomottsága miatt a különböző rendkívüli előmeneteli formák (gyorsítás, címadományozás stb.) is csak igen kis mértékű különbségtételt engedtek a díjazásban.

elsődlegesen a forrásteremtést szolgálta. Az illetményrendszer módosításának indokaként felhozott teljesítmény szerinti differenciált díjazást ezzel a megoldással nem lehetett megvalósítani, mivel az eltérítés iránya és mértéke nem követte szükségszerűen teljesítményeket. Ennek az volt az oka, hogy a törvényalkotó kizárólag a munkáltató belátására bízta, hogy miként alkalmazza az eltérítést, s később is csak annyiban korlátozta a munkáltató diszkrecionális jogkörét, hogy a minősítés, illetve a teljesítményértékelés eredményétől tette függővé a magasabb, vagy alacsonyabb alapilletmény megállapítását.

Az eltérítés forrásteremtő funkcióját támasztja alá, hogy az alapilletmény eltérítése országosan kiegyenlített képet mutatott. Csaknem azonos mértékű a pozitív és negatív irányú eltérítés (11,94 %, 11,25 %). Vagyis a szerveknél – többletforrások hiánya miatt – többnyire csak abban az esetben lehetett többet adni a köztisztviselőknek, ha annak fedezetét másvalakitől elvették.

Érdemes kitérni arra, hogy a Ktv. előmeneteli- és illetményrendszere az akkori döntéshozók szemében miért nem tűnt eléggé ösztönzőnek, annak ellenére, hogy az előmenetel gyorsítására, illetve lassítására a törvény több eszközt is kínált. Az okot az *előmeneteli pálya „összenyomottságában”* kell keresnünk. Az előmenetelt gyorsító intézkedések csak mérsékelt illetménynövekedéssel jártak, és mivel az életpálya „rövidsége” nem adott elegendő kifutási lehetőséget (besorolási fokozatok viszonylag alacsony száma), amúgy is csak korlátozottan lehetett élni az idő előtti előresorolással, címadományozással. A „gyorsított köztisztviselő” rövid időn belül elérte pályája csúcsát, ahonnan már nem tudott előrelépni.

Az egyes fizetési fokozatokhoz rendelt szorzószámok között olyan minimális volt a különbség, hogy ha például valaki az előmenetele során fizetési fokozatot váltott, akkor az előrelépés számára átlagosan mintegy 6,25%-os alapilletmény növekedést eredményezett. Ennek jövedelemnövelő hatása a kilencvenes évekre jellemző mintegy évi 20%-os infláció tükrében elenyészőnek mondható.³⁴² A pályaut legalacsonyabb, illetve legmagasabb szorzószáma közötti különbség 272%-os volt. Így az előmeneteli pályák nyomottsága, valamint a magas infláció együttes hatásaként az érdemeken alapuló előmenetel egyik legfontosabb tartalmi elemét veszítette el, nevezetesen a garantált, motiváló hatású illetménynövekedést, *hiszen a szorzószámok közötti minimális különbség csupán jelképpé tette a magasabb besorolással együtt járó alapilletmény emelkedést.* Másrészt az előmenetel gyorsításához a köztisztviselőket minősíteni kellett, amely nemcsak többletmunkát jelentett a vezető számára, hanem

³⁴² Az infláció mértéke a kilencvenes évek közepén az alábbiak szerint alakult: 1993: 22,5%, 1994: 18,8%, 1995: 28,2%, 1996: 23,6%, 1997: 18,3%. Forrás: RÉPÁSSY B., A Bokros-csomag: a tények a mítosz mögött <http://www.origo.hu/print/uzletinegyed/hirek/hazaihirek/20020418bokroscsomag.html>
Letöltés ideje: 2008. 09. 07.

folyamatos teljesítmény-monitoringot feltételezett. Ezekre tekintettel a munkáltatók inkább mellőzték a pályaut gyorsításának hagyományos eszközeit, és szívesebben állapítottak meg személyi illetményt, mert az nem járt „bürokratikus” kötöttséggel.

Az ezredfordulóra azonban a helyzet megváltozott. *Az életpálya-törvény jelentős korrekciót hajtott végre a szorzószámokon* – a legalacsonyabb és a legmagasabb szorzószám közötti különbség, diplomások körében 363%-ra emelkedett, illetve a szorzószámok a felsőfokú iskolai végzettségű diplomások körében átlagosan 76%-kal növekedtek, bizonyos kategóriáknál, mint például a vezetőknél csaknem megkétszereződtek a korábbiakhoz képest –, s ez valamelyest csökkentette a túlzottan összenyomott előmeneteli pályák illetményrendszerbeli hátrányait. Ekkorra azonban az infláció is csökkent, s ez felerősítette a szorzószámok növekedésének ösztönző hatását. Megnyílt a lehetőség arra, hogy a karrier-rendszer megerősödjön, és a hangsúly ismét az érdemeken alapuló, kiszámítható előmenetelre helyeződjön. Be is következett némi korrekció (például személyi illetmény eltörlése, alapilletmény-eltérítés korlátozása, az állami és az önkormányzati illetményalap egységesítése, jutalmazás korlátozása), *de rövid időn belül újra felerősödtek a decentralizációs törekvések*, amelyek a korábbiakhoz képest is jelentősebb rugalmasság bevezetésére irányultak (például fizetési fokozatok eltörlése).

A személyi illetmény és az alapilletmény-eltérítés bevezetését a nagyobb rugalmasság iránti igény követelte ki. Főleg az alapilletmény kötöttségének megszüntetése gyengítette a karrier-rendszert, hiszen a munkáltató jelentős mérlegelési jogkört kapott az illetmények megállapításában. *Nem önmagában a decentralizáció felerősödése a meglepő, hanem az a tény, hogy erre a Ktv. hatálybalépését követően 3 évvel már sor került.* Gondoljunk csak arra, hogy az 1992-ben elfogadott illetményrendszernek 3 év alatt kellett fokozatosan hatályba lépnie, tehát az alapilletmény-eltérítés bevezetésekor még egyáltalán nem álltak rendelkezésre értékelhető tapasztalatok, amelyek indokolhattak volna egy korrekciót a bérezésben. Véleményem szerint ennek tükrében az alapilletmény-eltérítést nem egyszerűen a centralizáció természetes korrekciójának, hanem a karrier-elvű személyzetpolitika megkérdőjelezésének tekinthetjük.

Fel kell tennünk a kérdést, hogy mi lehetett ennek az oka. A Konceptió tévesen jelölte meg az irányokat, s a kötött illetményrendszer eleve kudarcra volt ítélve, vagy a külső feltételek változtak meg, vagy egész egyszerűen bürokratikus érdekek kényszerítették ki az irányváltást? Véleményem szerint egyszerre *több ok is szerepet játszott a kötött illetményrendszer fellazulásában.*

Először is nem lehetett reális célnak tekinteni a karrierrendszer lényegéből fakadó egyenlőségi szemléletre épített előmeneteli, díjazási és juttatási rendszer biztonságos finanszírozását a

*teljes személyi állomány tekintetében a rendszerváltozás időszakában, hiszen már a 90-es évek elején nyilvánvaló volt, hogy a napirenden lévő gazdasági átalakulás csak jelentős költségvetési megszorítások árán hajtható végre.³⁴³ Ennek első jele már akkor megmutatkozott, amikor a Ktv. illetményrendszerét több lépcsőben vezették be. Ezzel párhuzamosan 1993-ban – tehát az illetményrendszer kötelező életbe lépése előtt – döntés született az előmeneteli és illetményrendszer felülvizsgálatáról, illetve rugalmasabbá tételéről. Ennek jegyében fokozatosan épültek be a törvénybe azok a rendelkezések, amelyek az egyenlősdi szemlélettel szemben csak bizonyos rétegek preferálását helyezték előtérbe (például a személyi illetmény, az illetménykiegészítés differenciálása, az alapilletmény eltérítése, céljuttatás). Meg kellett ismerkednünk a *fókuszált béremelés* fogalmával.*

A „fókuszált béremelés” nemcsak a köztisztviselők között, hanem a közszféra egészén belül is alkalmazott doktrína volt, amelynek köszönhetően jelentős bérkülönbségek alakultak ki az egyes foglalkoztatási csoportok között.³⁴⁴ Ide vezethetőek vissza a későbbi tervek gyökerei az egységes közszolgálati törvény megalkotására, amely alapvetően a teljes közszférára egységesen kiterjedő, karrier-elvű illetményrendszer finanszírozási nehézségein bukott meg.

*Szintén pénzügyi megfontolások miatt került sor a foglalkoztatási stabilitás garanciái közé tartozó végkielégítés csökkentésére, illetve a végkielégítésre jogosító szolgálati idő számításának a korábbiakhoz képest hátrányos módosítására. Ezek a változások azt jelezték, hogy a *Koncepcióban megfogalmazott karrier-rendszer hosszú távú finanszírozása nem biztosítható. Az egyre mélyülő pénzügyi, költségvetési válság fokozatosan aláásta a karrier-rendszer tartópilléreit.**

*Ráadásul időközben jelentősen átalakult a karriertípusú közszolgálat szabályozási koncepciójának nemzetközi megítélése is. A közigazgatás teljesítőképességének javítása egyre inkább megkövetelte a magánszférától kölcsön vett eljárások és módszerek bevezetését a közigazgatásban, s ez a decentralizáció irányába mutató folyamatokat erősítette. *Előtérbe kerültek a rugalmasabb, testre szabott, az egyéni teljesítménytől függő foglalkoztatási megoldások és**

³⁴³ „A rendszerváltástól 1993-ig a GDP több mint húsz százalékkal, az ipari termelés 35 százalékkal, a mezőgazdasági termelés 45 százalékkal csökkent. A magánfogyasztás csökkenése ugyan nem újdonság, hiszen az már jóval a rendszerváltozás előtt megkezdődött, de 1990 és 1993 között további 10 százalékkal esett. A jövedelmek és átlagkeresetek reálértéke 1988-tól 1993-ig folyamatosan esett. Az 1994-es évben az egy évvel korábbi állapothoz képest ugyan nőttek a reálbérek, de az egy főre jutó érték így is 22–23 százalékkal, a reáljövedelmek 12–13 százalékkal alacsonyabbak voltak az 1989-es értékeknél. A munkanélküliségi ráta a rendszerváltást követő két évben 2 százalékról 13 százalékra szokott. A drámai helyzetet jól szemlélteti, hogy 1990 és 1994 között 1,4 millió munkahely szűnt meg.” RÉPÁSSY B. i.m.

³⁴⁴ A Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium számításai szerint az összehasonlítható munkaköri szinteken mérve 2005-ben mintegy 20% relatív kereseti különbséget lehetett kimutatni a közalkalmazottak és a köztisztviselők között (az előbbieket hátrányára). Még ennél is nagyobb a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók relatív kereseti előnye.

módszerek, amelyek a törvényi garanciák helyett a mérlegelésre és az egyéni megállapodásra helyezték a hangsúlyt.

Másodszor: Az ágazatok közötti bérfeszültségek megszüntetésének célja – főleg központi szinten – felerősítette az apparátusi ellenállást, s egységes fellépésre készítette a bürokráciát, amelynek jelentős érdekérvényesítő képességgel rendelkező tagjai sikeresen lobbiztak politikai vezetőiknél a „rugalmasítás” érdekében, azzal érvelve, hogy ha a középszerűséget favorizáló rendszerben nincs lehetőség a „legjobbak” kiemelt anyagi elismerésére, a kulcsemberek elhagyják a közigazgatást.

Az igazán jelentős jövedelemkülönbségek azonban nem a bérezésben, hanem a jutalmazásban alakultak ki. Nem véletlen, hogy amikor napirendre került 2006-ban a jutalmak összegét korlátozó Teljesítményértékelési Rendszer (TÉR) bevezetése, akkor éppen azok a tárcák tanúsították a leghevesebb ellenállást, amelyek az átlagot messze meghaladó mértékű jutalmat fizettek köztisztviselőiknek. Így például az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban, valamint a Pénzügyminisztériumban, a TÉR keretei között a korábbi jutalmak csupán 81,8%-át, illetve 48%-át lehetett kifizetni. Ugyanakkor az egészségügyi tárcánál – 2005-höz képest – megduplázódott a jutalomra fordítható keretösszeg.³⁴⁵

A bürokrácia magas érdekérvényesítő képességét mutatja, hogy a kialakult konfliktus még a kormányzati döntéshozatalt is „megzavarta”. Néhány napos eltéréssel a *Kormány egymással ellentétes döntést hozott az éves szinten kifizethető jutalmak mértéke tekintetében. A kiegyenlítettebb jövedelmi viszonyok érdekében fellépő kormányzati személyügyi államtitkár javaslatára a Kormány 2006. december 23-án úgy döntött, hogy 2007. január 1-jétől, illetve július 1-jétől kezdődően a minisztériumokban – vezetők és ügyintézők részére – kizárólag a TÉR alapján lehet jutalmat fizetni. Ez azt jelentette, hogy év közben nem kerülhetett sor jutalom kifizetésére, illetve a jutalom összegét a jogszabály alsó-felső korlátok között határozta meg.³⁴⁶ Ugyanakkor rá négy napra – a Pénzügyminisztérium előterjesztésére – december 27-én született meg egy másik kormányrendelet, amelyik közvetetten átléphetővé tette a felső korlátot, s ezzel gyakorlatilag felülírta az említett korlátozást.³⁴⁷ Ez nemcsak a jogalkalmazás-*

³⁴⁵ Forrás: MEH

³⁴⁶ 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól (14. §).

³⁴⁷ 356/2006. (XII. 27.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról

„A nem rendszeres személyi juttatások között kell megtervezni az Áht. 93/A. §-ában foglalt keresetkiegészítést, melynek számíthatási alapja a keresetbe tartozó juttatások előző évi bázis előirányzata. E juttatások között kell továbbá megtervezni a jutalom előirányzatát, melynek mértéke - amennyiben a Kormány másként nem rendelkezik - a költségvetési szerveknél a rendszeres személyi juttatások előirányzatának legfeljebb 8%-a. E rendelkezés nem vonatkozik az adó-, illeték- és vámügyi, továbbá munkabiztonsági és munkaügyi feladatokat ellátó szervek-

ban okozott komoly zavart, hanem a kormányzati személyzetpolitika hitelességét is megkérdőjelezte. Végül *egy törvénymódosítás oldotta fel a konfliktust azzal, hogy kimondta: pénzzutalom a Kormány által meghatározott teljesítményértékelési rendszert alkalmazó közigazgatási szervnél kizárólag a teljesítményértékelés alapján fizethető ki.*³⁴⁸

Harmadszor: Az utóbbi évtized nemzetközi tapasztalatai azt mutatják, hogy *a közigazgatás egyre erősödő bérversenybe került a versenyszférával.* Ennek egyik oka, hogy a társadalom elöregedése felgyorsult és a *demográfiai viszonyok valamennyi OECD országban egyre hátrányosabbá váltak.*³⁴⁹ Míg 2000-ben 3 aktív lakosra 1 inaktív jutott, addig 2050-ben – az előrejelzések szerint – ez az arány 2 a 3-hoz lesz. Európában közel 1 az 1-hez. A folyamat gazdasági következményeként az elkövetkezendő 30 évben a várható gazdasági növekedés mintegy 30%-al csökken.³⁵⁰ Általános jelenség az is, hogy a közszektorban az elöregedés jelentősebb, mint a társadalom egyéb területein.³⁵¹ S ugyanez fordítva is igaz, a közszektorban a legalacsonyabb a fiatalok aránya.

Az a tény, hogy a közszférában súlyosabb problémaként jelentkezik *a személyi állomány elöregedése két sajátos körülménnyel hozható összefüggésbe.* Egyrészt azzal, hogy a 70-es, 80-as években a közigazgatási feladatok expanzív növekedése miatt ebben az időszakban jelentős létszámfejlesztésre került sor, s akik ekkor kerültek a közigazgatásba, most járnak 50-es éveik közepén, másrészt azzal, hogy a közigazgatásba belépők átlag életkora folyamatosan növekszik.³⁵² Ráadásul a köztisztviselők élve a korkedvezményes nyugdíjba vonulási lehetőségekkel, az átlaghoz képest korábban mennek nyugdíjba.³⁵³

re, illetve helyi önkormányzati költségvetési szervek esetében az e feladatokat ellátókra, továbbá a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletére.” (28. §)

„A személyi juttatások előirányzatának az előirányzat-maradványa év közben, illetve a következő évben a pénzmaradvány, illetőleg az előirányzat-maradvány jóváhagyását követően felhasználható jutalom kifizetésére. E kifizetés valamennyi forrásból az e rendelet 58. §-ának (5) bekezdésében említett mértéken felül a rendszeres személyi juttatási előirányzat további 10%-os mértékéig terjedhet, az e rendelet 58. §-ának (5) bekezdésében megjelölt szervek és feladatot ellátók kivételével. E mértéken felül csak teljesítményhez kötötten fizethető jutalom.” [29. § (1) bekezdés]

³⁴⁸ 2007. évi LXXXIII. tv. a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról (24. §)

³⁴⁹ A társadalom elöregedése különböző mértékben érinti az egyes országokat. Így például Hollandiában lassúbb az elöregedés folyamata, ugyanakkor Olaszországban és Portugáliában jelentősen növekedett az idősebb korosztályok aránya. In. *Vieillessement et service public-Le défi des ressources humaines.* OCDE, 2007. 18. oldal

³⁵⁰ *Vieillessement et service public-Le défi des ressources humaines.* 18. oldal

³⁵¹ Ausztráliában 3 évenként, Franciaországban 2,5 évenként, Írországban 15 hónaponként növekszik 1 évvel az átlag életkor a közszférában (*Vieillessement et service public-Le défi des ressources humaines.* 19. oldal)

³⁵² Ausztráliában 20 év alatt 20%-ról 40%-ra növekedett azoknak az aránya, akik 35 évesen, vagy idősebben lépnek be a közigazgatásba. Írországban az utóbbi tíz évben az új belépők átlagéletkora meghaladta a 30 évet. In. *Vieillessement et service public-Le défi des ressources humaines.* 20–21. oldal

³⁵³ Például Franciaországban a 60 éves a nyugdíjkorhatár ellenére általában már 57 évesen igénybe veszik a nyugdíjat. In. *Vieillessement et service public-Le défi des ressources humaines.* 22. oldal

A nyugdíjba vonulók pótlása még akkor is komoly kihívás elé állítja az országokat, ha a természetes fogyás egy részét a létszám csökkentésére, illetve racionalizálására használják fel. *Az utánpótlás biztosításának kulcskérdése azonban, hogy a közigazgatás mennyire képes vonzó lenni a fiatalok számára.* Ennek megítélése nagymértékben függ a közigazgatásban elérhető jövedelmek szintjétől. Már pedig az ezredfordulóra – a korábbi erőfeszítések ellenére – *a köztisztviselői hivatás társadalmi megbecsültsége folyamatosan romlott, átlagkereseti színvonala elmaradt a versenyszféráétól.*³⁵⁴

Az OECD vizsgálata szerint *Magyarország is azokhoz az országokhoz tartozik, ahol kiemelkedően magas az 50 évesnél idősebbek aránya.*³⁵⁵ Ezt saját adataink is alátámasztják. Ugyanakkor *jelentős különbség tapasztalható a magyar és más országok közigazgatása korösszetételének alakulása között.* Míg más országokban az 50 és 60 év közöttiek mellett a 40 és 50 év közöttiek aránya is magas, addig *Magyarországon a negyvenesek korosztályából jelentős létszám hiányzik.* Az idetartozó szakemberek a rendszerváltozás időszakában kezdték pályájukat, s vélhetőleg ők azok, akik az évek folyamán a legnagyobb számban hagyták el a közigazgatást. Adatok hiányában ezt egyértelműen alátámasztani nem lehet, de mégis árulkodó, hogy a 90-es évek közepén szüntették meg legtöbben közös megegyezéssel jogviszonyukat, s ugyanebben az időszakban mentették fel a legtöbb köztisztviselőt. Mindenesetre a középgeneráció hiánya azt mutatja, hogy *a magyar közigazgatásban az utánpótlás biztosítása mellett komoly problémát jelent a szakemberek megtartása is.*³⁵⁶

³⁵⁴ A szellemi és a fizikai dolgozók bruttó átlagkeresete 1997 óta (két évet leszámítva) egyaránt magasabb, mint a költségvetési szférában alkalmazottaké. A szellemi foglalkozásúak esetében 1998-ban volt a legnagyobb a különbség (35%), míg 2003-ban a legkisebb. Ez utóbbi oka, hogy 2002. szeptemberében átlagosan 50%-val emelkedtek a közalkalmazotti alapilletmények, illetve 2003-ban kellett végrehajtani az életpályatörvény alapján az illetményeszorzók emelésének második ütemét. A fizikai dolgozók esetében jóval kisebb a különbség a két szféra között. A legnagyobb differenciát 1997-ben mérték (22%), míg 2005-ben gyakorlatilag megegyezett a két szféra átlagkeresete. (Forrás: Statisztikai Tükör, II. évf., 84. szám)

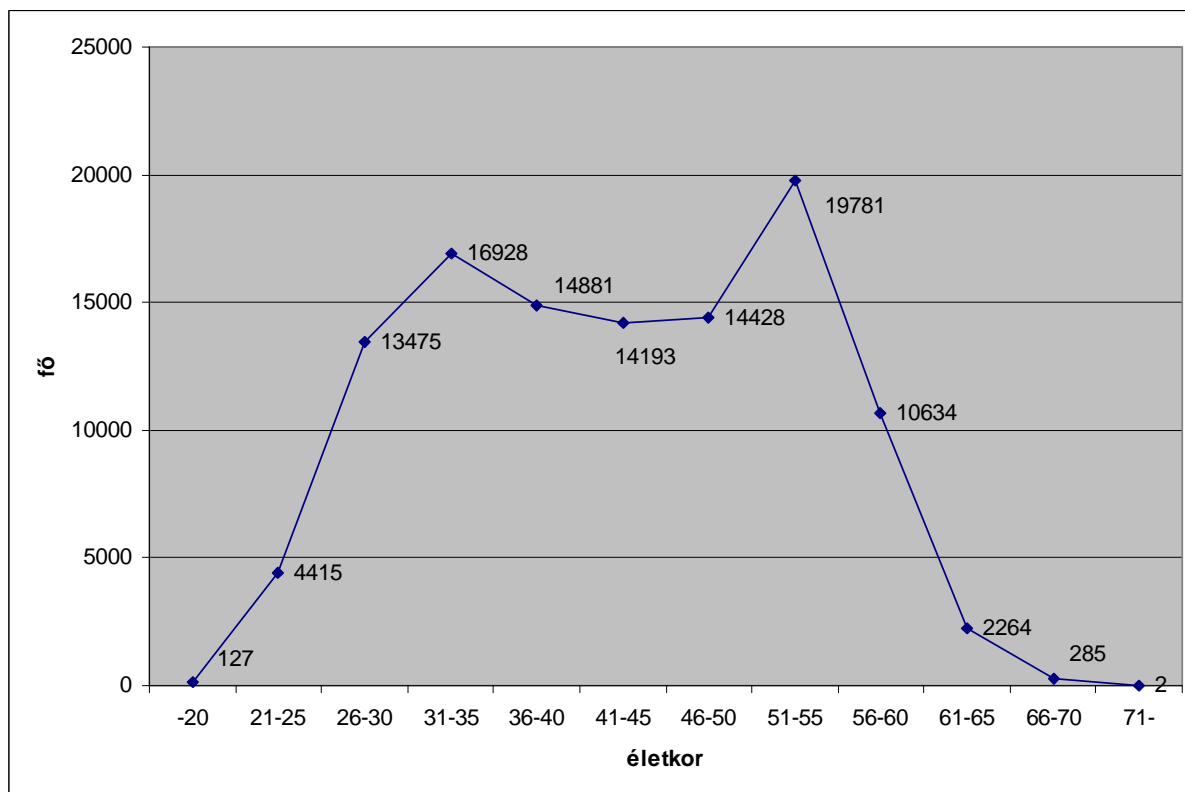
Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy ha az előnyök és hátrányok szempontjából összehasonlítjuk a közszférát a versenyszférával, esetenként az utóbbi tűnik kedvezőbbnek a munkavállaló szempontjából. Így például a közszolgálati életpálya elején általában többet keresnek a köztisztviselők, mint a munkajogviszonyban állók, és csak az életpálya közepén fordul meg az arány a versenyszféra javára. Sőt egyes OECD felmérések szerint a közszektor átlagilletményének színvonala valamivel meg is haladja a versenyszféráét. Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy a versenyszektor átlagát lefelé szorítja az a tény, hogy ott nagyobb arányú az alacsonyabb képzettségű munkavállalók aránya, mint a közigazgatásban. In. Emberi erőforrás gazdálkodás fejlődése a közigazgatásokban PUMA/HRM 1999. 3. oldal.

³⁵⁵ In. Emberi erőforrás gazdálkodás fejlődése a közigazgatásokban PUMA/HRM 2001. 11. oldal.

³⁵⁶ Figyelemre méltó az is, hogy a minisztériumok körében a „legnépesebb” korosztály a 26–30 éveseké, s csak a második legnépesebb az 51–55 éveseké. Ez alapvetően eltér az országos trendtől. Ez vélhetően arra vezethető vissza, hogy a 2001-ben bevezetett – és a fiatalok pályára vonzását prioritásként kezelő – köztisztviselői életpálya program elsősorban központi szinten, a minisztériumok körében fejtette ki hatását.

Ha részletesebben megvizsgáljuk az egyes minisztériumok személyi állományának korösszetételét, akkor komoly eltéréseket tapasztalhatunk. Míg a Miniszterelnöki Hivatalra, illetve az Igazságügyi Minisztériumra jellemző leginkább a fiatal pályakezdekők jelentősebb aránya, addig a karriertervezésben, illetve a tervszerű munkaerő-gazdálkodásban jelentős hagyományokkal rendelkező Külügyminisztérium külszolgálatának életkor piramisa egy kiegyensúlyozottabb munkaerő-utánpótlást tükröz.

Közszolgálati jogviszonyban állók kor szerinti összetétele³⁵⁷



Súlyosbítja a helyzetet a gyakornokok alacsony száma is, amely évek óta csökkenő tendenciát mutat. A gyakornokok jelentik ugyanis – új belépőként – a tényleges utánpótlást, mivel a szervek közötti mozgás csupán munkaerő átcsoportosítást eredményez, új munkaerő nem kerül a rendszerbe. Ha nem változik a gyakornokok aránya, akkor évente csupán 3500 pályakezdővel lehet számolni, akik – még a létszámleépítéseket is figyelembe véve – várhatóan nem képesek pótolni a kilépőket.³⁵⁸

A nemzetközi tapasztalatok szerint a *legnagyobb munkaerő-piaci verseny a gazdasági élethez közvetlenül kapcsolódó igazgatási területeken tapasztalható (pénzügyi rendszer felügyelete, versenyfelügyelet, fogyasztóvédelem stb.), ahol a tevékenységek rokon jellege miatt a közigazgatási és a magánszektorbeli foglalkoztatási körülmények minden nehézség nélkül, közvetlenül összehasonlíthatóak*, s emiatt a felügyeletet ellátó köztisztviselők a felügyelt szer-

³⁵⁷ Teljes és nem teljes munkaidőben foglalkoztattak, 2009. január 1-jei állapot.

³⁵⁸ Arra vonatkozóan nem rendelkezünk adatokkal, hogy a gyakornoknál magasabb besorolással hányan, s milyen életkorban kerülnek új belépőként a közigazgatásba. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy ők is az utánpótlás jelentős részét képezik. A gyakornokok arányára vonatkozó grafikon az Államkincstár 2008. január 1-jei adatait is figyelembe veszi.

vekéhez hasonló színvonalú feltételeket követelnek maguknak.³⁵⁹ Szintén nehéz megtartani, illetve a pályára vonzani a specialistákat, akik szaktudásukat a versenyszférában is kamatoztatni tudják. A magyar közigazgatás szakmai összetételének fejlődéséből kitűnik, hogy az elmúlt 10 évben a jogi, bölcsészet-tudományi, valamint az informatikai szakképzettséggel rendelkezők aránya jelentősen növekedett, míg a műszaki, természet-tudományi végzettségűek aránya visszaesett.

A versenyképes bérek hiánya egyébként nemcsak központi szinten okozott fennakadást az utánpótlásban, hanem helyi szinten is, például az építésügyi igazgatásban. Ilyen körülmények között szinte természetesnek vehető, hogy a közigazgatás vonzerejének növelését elsődlegesen az illetményrendszer rugalmasabbá tételével képzelték el, amely lehetővé tett, hogy esetenként jelentősen eltérjenek az előmenetelhez kötött alapilletménytől, s versenyképes bérekkel nyerjék meg a szakembereket.³⁶⁰

3.2. A munkáltatói jogok gyakorlásának meghatározása

A közszolgálat az állam (illetve az önkormányzat) nevében történő alkalmazást jelenti. Erre a Ktv. is utalt, mégis a közszolgálati jogviszony létesítését, s ezzel együtt a *munkáltatói jogok gyakorlását a közigazgatási szervekhez kötötte*. A csaknem háromezer közigazgatási szerv egyenrangú, önálló munkáltatóvá vált. E miatt a karrier-rendszer bevezetésével szükségszerűen megnövekedett személyzeti tevékenységet a néhány főt foglalkoztató szerveknél éppúgy biztosítani kellett, mint a több száz köztisztviselőt alkalmazó minisztériumoknál. A munkáltatói jogok gyakorlásának decentralizálása komoly *hatékonysági problémákhoz* vezetett.

³⁵⁹ Faire face aux défis de l'évolution démographique: Intérêt des politiques de recrutement en tant que moyen de renforcer l'attrait des emplois dans la fonction publique. EIPA, 2002.

³⁶⁰ Ugyanakkor azzal is számolni kell, hogy a „testreszabott”, teljesítményelvű díjazás kedvezőtlen következményekkel is járhat. Csökken a köztisztviselők közötti szolidaritás, s nő a bizonytalanság a havi járandóság nagysága tekintetében. Előtérbe kerülhet a vezetői szubjektívizmus.

A már idézett dán vizsgálat szerint a megkérdezett dán köztisztviselők az alábbiak szerint vélekedtek az új, teljesítményalapú díjazási rendszerről. (Válaszadók százalékban.)

Az új fizetési rendszer csökkenti a szolidaritást a kollégák között	44 %
Bizonytalanságot okoz, hogy nem tudják milyen fizetésük lesz a jövőben	42 %
Az új fizetési rendszer teret ad a béreknek	38 %
Az új fizetési rendszer nem eléggé vonzó	38 %
Az új fizetési rendszer ösztönöz a keményebb munkára	31 %
Az új fizetési rendszer ösztönöz a képességek fejlesztésére	28 %
Az új fizetési rendszer tisztességesebb	22 %
Több a kommunikáció a felettséggel	20 %
Az új fizetési rendszer új információkat ad a szervezetek céljairól	14 %

In. Faire face aux défis de l'évolution démographique: Intérêt des politiques de recrutement en tant que moyen de renforcer l'attrait des emplois dans la fonction publique. EIPA, 2002.

Számolni kellett volna azzal, hogy a karrier-rendszer bevezetése a személyzeti igazgatás bizonyos szintű centralizációját követeli meg, amelynek részeként a munkáltatói jogok gyakorlásának is egy központosítottabb rendszerét kellett volna kialakítani. Ez azonban elmaradt, s a rendszerváltozás előtti időszakra jellemző szétaprózódott munkáltatói struktúrát örökítették át. Véleményem szerint azonban ez nem volt tudatos választás, sokkal inkább a *régi reflexek továbbéléséről* volt szó. A rendszerváltozás előtt ugyanis – leszámítva a vezetők kiválasztását és minősítését – *nem beszélhetünk egységes személyzetpolitikáról*, centralizált személyzeti igazgatásról, ennél fogva a szervek szintjén – ha úgy tetszik decentralizáltan – születtek személyzeti és munkáltatói intézkedések.

A munkáltatói jogok gyakorlásának közigazgatási szervekhez történő telepítése azonban csak *látszólag eredményezett decentralizációt*, mivel a karrier-rendszer kötött szabályai (pl. előmenetel, díjazás), valamint a költségvetési, gazdálkodási szabályok jelentősen korlátozták a munkáltató mozgásterét.³⁶¹ Egy valódi decentralizáció ekkor még a nemzetközi trendet is megelőzte volna, hiszen a 90-es évek elején még csak elkezdődött az NPM filozófiájának átültetése a közszolgálat területére, s csak később vált erőteljesebbé az önállóság növelése a személyzeti igazgatásban, amelytől az erőforrások hatékonyabb felhasználását, vagyis a létszám racionalizálását várták.³⁶²

A centralizált személyzeti igazgatást feltételező karrier-rendszer és a munkáltatói jogok gyakorlásának decentralizációja közötti ellentmondás miatt leromló hatékonyság javítását a *nagyobb szervezeti méretek kialakításával, illetve a munkáltatói jogok gyakorlásához szükséges egyes adminisztrációs, támogató feladatok centralizálásával* próbálták meg elérni.³⁶³ Ezek a változások értelemszerűen *a munkáltatói jogok centralizációját is eredményezték*, hi-

³⁶¹ Jóval később már születtek ugyan olyan módosítások, amelyek az intézményi decentralizációt tudatosan erősítették, de a költségvetési szabályozás továbbra sem támogatta a szervezetek önállóságát. Ma már hiába dönthet a szerv vezetője saját hatáskörében létszámcökkentésről, ha nem kap garanciát arra, hogy a következő évi előirányzatát nem csökkentik, vagyis a felszabaduló források hosszú távon helyben maradnak, s azokat szabadon használhatja fel, mondjuk a megmaradó személyek ösztönzésére. Amíg ez az érdekeltségi elem hiányzik, addig a decentralizáció jótékony hatása sem fog megmutatkozni.

³⁶² Az országok a személyzet egységes, centralizált kezelése felől a rugalmasabb és „testre szabott”, személyesebb emberierőforrás-menedzselés felé mozdulnak el, amely jobban figyelembe veszi a köztisztviselő egyéni képességeit és szakmai hozzáértését. Ez a stratégia arra épül, hogy növelik a szervek önállóságát a létszám- és bér-gazdálkodásban. A szervek a rendelkezésükre álló költségvetés keretein belül szabadon alakítják létszámukat, illetve az uniformizált és centralizált nomenklatúrákra épülő besorolási- és illetményrendszer helyett az egyéni képességektől és teljesítménytől függően a munkáltató szintjén állapítják meg a köztisztviselői illetményeket. Bár tisztán decentralizált rendszerekről egyik országban sem beszélhetünk, mégis azt mondhatjuk, hogy többnyire ez a fajta stratégia jellemzi Új-Zélandot, Svédországot, Finnországot, Kanadát, Nagy-Britanniát, Ausztráliát és Hollandiát.

³⁶³ A nagyobb üzemméret a regionális szintű szervezeti átalakítások eredményeként alakult ki. Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló többször módosított 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az egy-egy tárcához tartozó, különböző dekoncentrált szervek összevonását, vagy közigazgatási hivatalokba történő integrálását, továbbá regionális szinten történő integrálását írta elő.

szen az átszervezéssel érintett szervek elvesztették önálló munkajogi jogalanyiségüket, s a munkáltatói jogok a nagyobb méretekben létre hozott új szervezet vezetőjéhez kerültek. Területi szinten tehát *horizontális és vertikális értelemben egyaránt sor került a munkáltatói jogok centralizáltabb felépítésére.*

Az *elmulasztott centralizációt* azonban elsősorban nem a munkáltatói jogok gyakorlásának újraszabályozásával, hanem a *kapcsolódó operatív jellegű személyzeti tevékenység központosításával akarták pótolni.* Ennek azonban *gátat szab a közigazgatási szervek önálló munkáltatói minősége.* Addig, amíg az egyes közigazgatási szervekhez kötődik a közszolgálati jogviszony, nem lehet központosítani olyan mechanizmusokat, folyamatokat, amelyek szorosan összekapcsolódnak a munkáltatói jogok gyakorlásával. E miatt kifogásolható például jogi értelemben – akár alkotmányosan is – az egyéni karrier-tervezésnek egy központi kormányzati szervhez történő telepítése.

Úgy gondolom, hogy a *munkáltatói jogok decentralizálása a Ktv.-ben* a régi reflexek továbbélésén túlmenően *egy sajátos hatalmi helyzetre is visszavezethető.* A rendszerváltozás időszakában ugyanis a *központosítást megtestesítő állam pejoratív fogalomként csengett* a hatalomra került ellenzék számára, mivel a régi rendszerben összefonódva az uralkodó állampárttal hitelét veszítette, s ennek köszönhetően a bukott politikai rendszer jelképévé vált. Szemükben minden gyanús volt, ami az állami hatalom erősítését eredményezte. A *hangsúly a decentralizációra,* a helyi önkormányzatok létrehozására, illetve önállóságuk megteremtésére *helyeződött.* Az állami hatalom visszaszorítását eredményezte az ekkor uralkodóvá vált „minimális állam” elve is, amely még inkább abba az irányba orientálta a politikai döntéshozókat, hogy az egyre mélyülő gazdasági válságra – többek között – az állami szerepvállalás korlátozásával találjanak gyógyírt.

3.3. Az *adminisztratív, kisegítő feladatok ellátása*

Kétségtelen tény, hogy a karrier-rendszer bevezetése *megnövelte a személyügyi tevékenység adminisztratív terheit.* A többletfeladatok azonban nemcsak a munkaterhet növelték, hanem sajátos szakértelmet is követeltek. A kiválasztáshoz, a karrier-tervezéshez, a képzési igények felméréséhez, később a teljesítményértékeléshez már nem voltak elegendők a többnyire jogi és technikai jellegű ismeretek. A munkáltatói jogok decentralizált rendszerében képtelenség volt elvárni, hogy minden munkáltató saját maga szervezze meg a személyügyi tevékenység operatív feladatait, mert nem rendelkeztek sem elegendő számú, sem megfelelő szakmai felkészültségű humánpolitikussal. Következésképpen *az adminisztratív feladatok bővülése foko-*

zatos centralizációt igényelt, amely néha informálisan ment végbe. A központosítás a bérszámfejtés területén jutott a legtovább, bár teljes körűnek még ma sem mondható. Részleges centralizáció valósult meg a továbbképzési rendszerben. A legjelentősebb áttörés azonban az utóbbi két éven következett be az *egységes kormányzati személyügy* megteremtésének kísérletével.

3.4. A horizontális koordináció

Az *egységes közigazgatási személyzetpolitika alapvető feltétele a központi koordinációs szint kiépülése*. Ezen szinten kell ugyanis összehangolni a minisztériumok, illetve az önkormányzatok és az egyéb szervek személyzeti tevékenységét, valamint meghatározni az egységes személyzetpolitikai elveket kifejező jogszabályi rendelkezéseket. A horizontális koordináció azonban csak abban az esetben működik, ha van mit koordinálni, s van, aki a koordinációt végrehajtja. Másként fogalmazva központi szinten léteznie kell *ún. rendszerirányító centrumnak* (Magyary szavaival élve szellemi centrumnak), amely egyfelől kidolgozza az *egységes közigazgatási személyzetpolitika* irányait és elveit (személyzetpolitikai koncepció), másfelől biztosítja annak megvalósítását, amelynek során képes az ágazati érdekeken felülemelkedni, a különböző szálakon futó személyzetpolitikai elemeket összehangolni. Az elmúlt tizenöt évben a *magyar közszolgálat fejlődése gyakorlatilag egyik feltételnek sem tudott teljes körűen megfelelni*.

3.4.1. Rendszerirányító centrum hiánya

A közszolgálat irányítását mindig is a *hatásköri megosztás, nem egyszer a bürokráciák közötti hatáskörökért való versengés jellemezte*. A II. világháború előtt, mint a belső ügyek minisztériuma, a Belügyminisztérium játszott meghatározó szerepet a közigazgatás, közszolgálat irányításában, illetve fejlesztésében.³⁶⁴ A szocializmus időszakában rendészeti minisztériummá vált, s ezzel elvesztette civil szerepkörét. A 80-as évek vége felé a közigazgatási személyzetpolitika alakításában a Minisztertanács játszott meghatározó szerepet. Ugyanakkor jellemező

³⁶⁴ Hagyományosan a belügyminiszter felügyelte az általános igazgatást, amelyhez külön jogszabállyal szakigazgatási szervhez nem utalt ügyek tartoztak. Ezeket a községek, főszolgabírák, polgármesterek, törvényhatósági jogú városban a tanács által megbízott tisztviselők látták el. Tevékenységüket a belügyminiszter felügyelte. In. CSIZMADIA A., i.m. 195. oldal Magyary Zoltán miután lemondott kormánybiztosi megbízatásáról, a közigazgatás racionalizálásának irányítása a Belügyminisztériumhoz került. In. CSIZMADIA A., i.m. 416. oldal. 1942-től a vármegyei, városi tisztviselői, valamint községi (kör)jegyzői állásokat a belügyminiszter töltötte be, aki az állások betöltői felett széleskörű munkáltatói jogokat gyakorolt. In. CSIZMADIA A., i.m. 506. oldal

volt, hogy a személyzetpolitika kidolgozása, megvalósítása, ellenőrzése *több kormányzati szerv között oszlott meg*, s hiányzott tevékenységük horizontális összehangolása. A „közszolgálat” több szereplős irányítása – erős horizontális integráció hiányában – odavezetett, hogy az *ágazati érdekek megakadályozták az egységes közigazgatási személyzetpolitika kifejlődését*.³⁶⁵ A rendszerváltozást közvetlenül megelőzően ismét megerősödött a Belügyminisztérium civil profilja. A kormányzati munkamegosztásban a tanácsi tisztségviselők képzésével, továbbképzésével, képesítési feltételeinek megállapításával kapcsolatos feladatokat kapott.³⁶⁶ Ilyen előzmények után érthető, hogy a történelmi hagyományok felé forduló *Antall-kormányban a belügyminiszter vált a közigazgatás, illetve a közszolgálat centrumává*. A hatáskör megosztás azonban már ekkor megjelent, mivel a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárával kellett együttműködnie a Kormány közigazgatás-politikai koncepciójának, a közigazgatási szervezet és más államhatalmi ágakba tartozó szervek, valamint az egyéb közjogi szervezetek kapcsolatrendjének kidolgozása során, valamint az érdekelt minisztereket is be kellett vonnia a központi és helyi-területi közigazgatási szervezetek rendszerének, működésének és kapcsolatrendjének továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatok elkészítésébe. Közigazgatási személyzetpolitikai feladatai ekkor még többnyire a „közreműködésben” merültek ki, s csak a köztisztviselői törvény-tervezet benyújtását követően stabilizálódott személyzetpolitikai hatásköre.³⁶⁷

³⁶⁵ Erős ágazati érdekérvényesítőnek bizonyult az Állami Bér-és Munkaügyi Hivatal, a Pénzügyminisztérium és az Országos Tervhivatal, de a többi ágazati szerv is meghatározó szerepet töltött be a képesítési előírások ágazati konkretizálásában, továbbképzés konkretizálásában stb. Erről ír részletesen Dr. Lőrincz Lajos „A modernizáció személyi feltételei” című cikkében. Állam-és Igazgatás 1988. december.

³⁶⁶ A belügyminiszter szervezte a tanácsi tisztségviselők képzését, továbbképzését, közreműködött a tanácsi dolgozók képesítési feltételeinek megállapításában. A szakszervezetekkel együttműködve figyelemmel kísérte, elemezte, értékelte a tanácsi dolgozók élet- és munkakörülményeit, javaslatot tett a tanácsi munka személyi feltételeinek javítására. Ezeken túlmenően előkészítette a fővárosi, megyei tanács tisztségviselőinek a Minisztertanács hatáskörébe tartozó személyzeti ügyeit, megállapította - a megyei tanács végrehajtó bizottságának egyetértésével - a megyei tanács végrehajtó bizottsága titkárának személyi alapbérét és jutalmát. A belügyminiszter irányította az Államigazgatási Főiskolát és az Államigazgatási Szervezési Intézetet. [20/1988. (IV. 8.) MT rendelet 8. § (1)-(3) bekezdések]

³⁶⁷ A 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet 2. és 4. §-ai alapján: A belügyminiszter az általános közigazgatás-szervezési feladatai körében: a) előkészíti a helyi önkormányzatok, az országgyűlési és az önkormányzati képviselő-választás rendszerének elvi megalapozását, szabályozási koncepcióját, valamint az ezzel összefüggő jogi szabályozást;

b) irányítja az országgyűlési, az önkormányzati képviselő-választás, valamint az országos népszavazás lebonyolítását;

c) közreműködik a rendkívüli állapotról, a szükségállapotról szóló jogi szabályozás előkészítésében és végrehajtásának megszervezésében;

d) a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárával együttműködve javaslatot dolgoz ki a Kormány közigazgatás-politikai koncepciójára, a közigazgatási szervezet és más államhatalmi ágakba tartozó szervek, valamint az egyéb közjogi szervezetek kapcsolatrendjének alakítására;

e) figyelemmel kíséri és elemzi a közigazgatási szervezet rendszerének működését, a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárával és az érintett miniszterekkel együttműködve javaslatot dolgoz ki a központi és helyi-területi közigazgatási szervezetek rendszerének, működésének és kapcsolatrendjének továbbfejlesztésére;

A Horn-kormány időszakában a közigazgatás fejlesztésének súlypontja azonban a Miniszterelnöki Hivatalba került át azzal, hogy a Kormány kormánybiztost nevezett ki a közigazgatás korszerűsítésére. Ez a változás a személyzetpolitikai hatásköröket is érintette. Elemzéseket, javaslatokat készített a közigazgatás személyi állományát átfogóan érintő jogszabálytervezetek előkészítéséhez. Ezzel kétségkívül *korlátozta a belügyminiszter személyzetpolitikai hatáskörét*, bár a kormánybiztos feladat-és hatásköréről szóló kormányhatározat külön hangsúlyozta, hogy kidolgozott javaslatait a kérdés jogi szabályozásáért felelős miniszter rendelkezésére kellett bocsátania, vagyis a közigazgatási személyzetpolitikára vonatkozó javaslattevési joga nem járt együtt automatikusan a belügyminiszter szabályozási jogának elvonásával.³⁶⁸ Ugyanakkor – korábban a belügyminiszter által felügyelt – Magyar Közigazgatási Intézet kettős irányítás alá került. Az Intézet irányítását a kormánybiztos vette át, de az Oktatási és Módszertani Igazgatósága továbbra is a Belügyminisztérium felügyelete alatt maradt. A kormánybiztos közreműködési jogot kapott a köztisztviselői képzésben, továbbképzésben, vezetőképzésben. A továbbképzés egységes irányítása megszűnt. Ugyanebben az időszakban kísérlet történt az *egységes közszolgálat* megteremtésére is, legalábbis a *belügyminiszter arra kapott felhatalmazást, hogy kidolgozza a közigazgatási személyzetpolitika, valamint az egységes közszolgálat működési elveit és jogi szabályait*.

f) közigazgatási szempontból véleményezi a jogszabályokat, javaslatokat tesz a jogi szabályozás korszerűsítésére, az indokolatlan szabályozás megelőzésére, illetve a felesleges, túlhaladott jogszabályok hatályon kívül helyezésére;

g) előkészíti a közigazgatási hatósági eljárás általános elveit, előkészíti a jogi szabályozását, összehangolja a különös eljárási szabályok kidolgozását;

h) előkészíti az ország közigazgatási területi tagozódásával kapcsolatos szabályozást, valamint az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket;

i) közreműködik a közigazgatási tudományos kutatás és a felsőoktatás összehangolásában.

A belügyminiszter a közigazgatási személyzetpolitikai feladatkörében:

a) közreműködik a közigazgatási személyzetpolitika elveinek és eszközrendszerének kialakításában, és előmozdítja ezek érvényesülését;

b) közreműködik a közszolgálati alkalmazottak jogainak és kötelezettségeinek, kiválasztási, képesítési, képzési, továbbképzési, minősítési, előmeneteli, valamint illetmény és felelősségi rendszerének elvi megalapozásában, az ezzel kapcsolatos jogi szabályozás előkészítésében;

c) közreműködik a Kormány közigazgatási tárgyú személyzetpolitikai döntéseinek kialakításában és összehangolja ezek végrehajtását;

d) feladatkörében előkészíti a Kormány, illetőleg a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó személyzeti ügyeket;

e) szervezi, összehangolja a közigazgatási szakképzéssel, a vezetőképzéssel, az irányítása alá tartozó szakigazgatási területeken a szakmai képzéssel, valamint a továbbképzéssel kapcsolatos feladatok ellátását.

159/1991. (XII. 14.) Korm. rendelet 3. §-a szerint a belügyminiszter a közigazgatási személyzetpolitikai feladatkörében: kidolgozza a közigazgatási személyzetpolitika elveit, előmozdítja ezek érvényesülését és közreműködik eszközrendszerek kialakításában; előkészíti a köztisztviselők jogainak és kötelezettségeinek, kiválasztási, képesítési, képzési, továbbképzési, minősítési, előmeneteli, valamint illetmény és felelősségi rendszerének, elveit, előkészíti az ezzel kapcsolatos jogi szabályozást.

³⁶⁸ 112/1994. (VIII. 6.) Korm. rendelet 2. § a) pont

Az Orbán-kormány a közigazgatás-politikai feladatokat a Miniszterelnöki Hivatalban tartotta, ellátásukra államtitkári posztot hozott létre. A személyzetpolitika tekintetében fennmaradt a hatáskörök megosztása, de a közszolgálat fejlesztésében és működtetésében továbbra is a Belügyminisztérium játszott meghatározó szerepet.³⁶⁹

A közszolgálat irányításában, illetve a bürokráciák közötti versengésben teljesen új helyzetet teremtett a Medgyessy-kormány az egységes közszolgálati szabályozás kidolgozására vonatkozó döntése. Külön kormány megbízott irányította a munkát, s koordinálta a végrehajtást.³⁷⁰ Ezzel egy olyan irányítási centrum alapjai körvonalazódtak, amely gyökeresen átrendezhette volna az apparátusok között hallgatólagosan elfogadott felelősségi viszonyokat (*modus vivendi*). A tervek szerint ugyanis meg kellett vizsgálni egy egységes Közszolgálati Hivatal létrehozásának jogi, szervezeti és pénzügyi feltételeit. A szakértői előkészítés fázisában maradt normaszöveg már egy olyan hivatal felállításáról rendelkezett, amely – a miniszterelnöki hivatal vezető miniszternek alárendelten – *a közszolgálati igazgatás csúcsszerve lett volna*, s mint ilyen a stratégiai, jogalkotási feladatokon túlmenően operatív, technikai jellegű szervezési, igazgatási feladatokat is ellátott volna.³⁷¹ Véleményem szerint a közszolgálattal kapcsolatos kormányzati hatásköröknek a kancellárián megvalósuló bizonyos mértékű centralizációja feltétlenül támogatható lett volna, mivel ezzel meg lehetett volna teremteni a tágabb értelemben vett közszolgálat kormányzati szintű összehangolásának, s ezen belül a közigazgatási személyzetpolitika szervezeti kereteit, amely nélkül az összkormányzati szempontok érvényesítése nem megoldható. A tervbe vett *centralizáció azonban jóval meghaladta az optimális mértéket*, amelynek eredményeként egy valódi igazgatási vízfej alakult volna ki a kancellárián.³⁷² Ráadásul a feladat-és hatáskörök ilyen mértékű átrendezése jelentősen sértette az ágazati érdekeket is. Ezek a körülmények is hozzájárultak ahhoz, hogy az egységes szabályozással szemben erős szakmai, politikai és szakszervezeti ellenállás alakult ki, amely végeredményben az egységes szabályozás megvalósításának bukásához vezetett.

A Belügyminisztérium megszüntetésével új helyzet állt elő. A helyét részben betöltő önkormányzati minisztérium tisztán ágazati tárcává vált, ezért a közszolgálat irányítását, mint összkormányzati feladatot nem lehetett ott tartani. A közigazgatás-politikában, illetve a közszolgálat korszerűsítésében kulcsszerepet játszó *Miniszterelnöki Hivatal vette át a közszolgálatot* (ami lényegében a köztisztviselői törvény és a hozzákapcsolódó jogszabályok gondozá-

³⁶⁹ 183/1998. (XI. 11.) Korm. rendelet

³⁷⁰ 1161/2002. (IX. 26.) Korm. határozat, 2317/2003. (XII. 10.) Korm. határozat

³⁷¹ A tervezet 223-224. §-ok. Megtalálható Vadász János: Közszolgálati reform (A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása) 259-260. oldalak Bp. Kossuth Kiadó 2006.

³⁷² Ilyen csúcsszervvel ebben az időszakban Szlovákiában és Romániában találkozhattunk. A szlovák hivatal néhány éves működés után megszüntették.

sát jelentette). Ezzel a közigazgatás és a közszolgálat fejlesztése egy kézbe került, a több centrummal rendelkező közigazgatás-korszerűsítés alapvetően ismét egy pólusúvá vált.³⁷³

A tágabb értelemben vett *közszolgálat szabályozásának összehangolt, rendszerszerű fejlesztésének súlypontja azonban nem a kancelláriaminiszternél, hanem az államreform előkészítésére, valamint az Államreform Bizottság munkájának szervezésére kinevezett kormánybiztosnál alakult ki.*³⁷⁴ A rendszerváltozás óta először fordult elő, hogy közös irányok és elvek mentén készült törvényjavaslat a négy legjelentősebb jogállási törvény összehangolt módosítására.³⁷⁵ S bár formálisan a parlamenti vita során minden felelős miniszter maga vitte végig a saját törvénymódosítását, a kormánybiztos nyomására több olyan rendelkezés is bekerült a javaslatokba, amelyeket az illetékes tárca eredetileg nem támogatta, de a Kormány végül elfogadta. A *koordinációs centrum* tehát nem valamelyik minisztériumnál, hanem a *kormányzati struktúrán kívül teremtődött meg*.

Később a közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatos kormányzati munkamegosztásban is fordulat következett be. Az igazságügyi és rendészeti miniszter feladat- és hatáskörévé vált a közigazgatás-fejlesztés.³⁷⁶

3.4.2. Az egységes közigazgatási személyzetpolitika hiánya

A tudatos személyzetpolitika alapja a koncepcionális gondolkodás. Ehhez azonban hosszútávra szóló *személyzetfejlesztési stratégiára* van szükség. A karrier-rendszer legfőbb erénye a kiszámíthatóság is csak abban az esetben válhat valóra, ha a rendszerfejlesztés kiszámíthatóan, világos stratégia mentén történik.

A mindenkori kormányok az idő múlásával egyre kevésbé tartották fontosnak, hogy hosszú távon gondolkodjanak a közszolgálat fejlesztéséről. A *Ktv. előkészítése még koherens, részleteiben megfelelően kidolgozott koncepció alapján történt*, s az alrendszerek (továbbképzés, közszolgálati nyilvántartás) fejlesztése is szabályozási koncepciókra épült. Ezt követően azonban a *közszolgálat fejlesztése csak a közigazgatás korszerűsítéséről szóló programok részeként jelent meg*, részleteinek kifejtésére nem került sor.³⁷⁷ Átmeneti ideig tartó változást

³⁷³ 160/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet

³⁷⁴ 1061/2006. (VI.15) Korm. határozat

³⁷⁵ Törvénymódosítási csomag összeállítására korábban is volt példa, de ezek sohasem irányultak arra, hogy közös személyzetpolitikai elveket és irányokat érvényesítsenek, hanem többnyire költségvetési érdekeket szolgáltak. Az utóbbi időkben viszont a kodifikációs szempontok kerültek előtérbe különösen azért, mert néhány megtakarítás célzatú módosítás – jogalkotási hiba miatt – visszafelé sült el.

³⁷⁶ 30/2008. (II. 19.) Korm. rendelet 1§-a, 4. §-a, 7. §-a

³⁷⁷ 3603/1992. számú határozat a közigazgatás korszerűsítésének programjáról, 1996-os közigazgatási reform program

az ún. köztisztviselői életpálya bevezetésére vonatkozó program hozott. Külön koncepció ugyan nem készült, de az ezzel kapcsolatos törvénymódosítás egységes elvek alapján született, s a közszolgálati jogviszony csaknem valamennyi elemét érintette. Az ezt követő időszakban azonban újra rendszerszerűség nélkül, *pillanatnyi érdekek mentén születtek törvénymódosítások*.³⁷⁸

A közszolgálatról való gondolkodás egyre inkább csak a jogi szabályozás megújításában merült ki. *A szabályozás-centrikus megközelítés háttérbe szorította a rendszerszerű szemléletet, a koncepcionális fejlesztést, s utat nyitott a pillanatnyi érdekek érvényesítésének.* A jogias gondolkodás eluralkodása végül abban csúcsosodott ki, hogy önmagában a szabályozási struktúra átalakításától (egységesítésétől) reméltek egy igazságosabb és hatékonyabb rendszert, anélkül, hogy az emberi erőforrás-gazdálkodás egyes funkcióinak elemzését, értékelését elvégezték volna, fejlesztéséről bármit is mondtak volna. *A jogi szabályozás megújítását nem eszköznek, hanem alapvető célnak tekintették.*

Ennek meg is lett az „eredménye”. Hatálybalépésétől kezdődően *hetvennégyeszer módosították* a Ktv.-t. Ez átlagosan évi négy-öt módosítást jelent. A törvénymódosítások közül negyvennégy a kisebb, huszonhat a közepes terjedelmű, s mindössze *négy sorolható az átfogó módosítások közé.* A koncepcionális gondolkodás hiányát mutatja, hogy csak tizennyolc esetben beszélhetünk önálló törvénymódosításról, amikor a módosítás kizárólag a Ktv.-t érintette, s ezek közül is csak négy tekinthető átfogó (a rendszerszerűséget bizonyos mértékben magán hordozó) módosításnak.³⁷⁹ Árulkodó tény az is, hogy tizenháromszor a költségvetési törvényvel, míg huszonhét alkalommal valamelyik törvénymódosítás záró rendelkezései között módosították a Ktv.-t. Az előbbire néhány példa is idekívánkozik, amelyek jól mutatják, hogy a pénzügyi, költségvetési gondolkodás hogyan lazította fel a karrier-rendszer szabályait azzal, hogy megtakarítási céllal csökkentett bizonyos jogosultságokat, vagy oldotta az illetmény-rendszer kötöttségét, s utat engedett a munkáltatói mérlegelésnek. Költségvetési törvény vezette be az államtitkárok, helyettes államtitkárok, minisztériumi főosztályvezetők alapilletményének akár negyven százalékos pozitív irányú eltérítésének a lehetőségét munkájuk értékelé-

³⁷⁸ Ha abból indulunk ki, hogy minden kormányzati ciklus valamilyen szinten és formában foglalkozott a közszolgálat fejlesztésével, és összehasonlítjuk az egyes ciklusok eredményeit, akkor a stratégiai gondolkodás szempontjából a 2002-2006 közötti időszakot tekinthetjük a legellentmondásosabbnak. Egyfelől ekkor született meg az egységes közszolgálati törvény szabályozási koncepciója, amely gyökeres változást tervezett nemcsak a szabályozási struktúrában, hanem a közszolgálat irányításában is, másfelől csak az egységesítési szándék bukását követően született döntés a Kormány középtávú humánpolitikai stratégiájának elkészítéséről. A közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól szóló 1052/2005. (V. 23.) Korm. határozat III/1. pontja felelősként a miniszterelnöki hivatal vezető minisztert, illetve a belügyminisztert jelölte meg. Bár készültek szakértői anyagok, de a Kormány elé előterjesztés nem került.

³⁷⁹ 1997. évi CI. tv., 2001. évi XXXVI. tv., 2003. évi XLV. tv., 2007. évi LXXXIII. tv.

sétől függően,³⁸⁰ korlátozta a végkielégítés mértékét, tette lehetővé személyi illetmény megállapítását a létszám negyven százalékának, növelte meg az alapilletmény megemelésének mértékét negyven százalékra, s törölte el a minősítési kötelezettséget az alapilletmény csökkentésénél.³⁸¹ A rekreációs szabadságot is költségvetési törvényben törölték el, az átsorolás feltételeit is a büdseről szóló törvény szigorította.³⁸² Összességében azt mondhatjuk, hogy *míg az önálló törvénymódosítások* (amelyek a közigazgatási személyzetpolitikáét felelős Belügyminisztérium előterjesztésében kerültek a Kormány, illetve a Parlament elé) *a karrier-rendszer megerősítését célozták, addig a pénzügyi tárca által előkészített költségvetési törvényjavaslatok a rugalmasabb, nyitottabb szabályozás megteremtésére irányultak.*

3.4.3. Egységes szabályozás hiánya

A közszolgálat egységes szabályozásának hiánya *több okra* vezethető vissza. *Egyrészt* a pénzügyi erőforrások szűkössége nem tette lehetővé egy több százezres személyi állomány egységes karrier-rendszerének hosszú távon fenntartható finanszírozását. *Másrészt* a költségvetési intézményi szféra határainak képlékenysége – főleg a mai közalkalmazotti körben – bizonytalanná tette a szervi és személyi hatály lehatárolását. *Harmadrészt* a közszféra összetettsége már a 90-es évek elején kétségessé tette az egységes szabályozás megvalósíthatóságát. Ezekhez az okokhoz jól kivehető *apparátusi érdekek* is társultak, amelyek inkább a szét-tartó fejlődést mozdították elő, mint az egy irányba mutatót. Ennek lényege, hogy a rendszer-változáskor a *Belügyminisztérium*, mint a közszolgálatért felelős minisztérium az ágazati szabályok kiforratlansága, illetve az újonnan létre jövő önkormányzatok által keltett sürgető szabályozási igény miatt *több lépcsőben képzelte el a tágabb értelemben vett közszolgálat szabályozását*, s ezért első lépésként csak a közigazgatásban dolgozók jogállásának szabályozására készített törvénytervezetet. Ezzel párhuzamosan azonban a *Munkaiügyi Minisztérium* tartva attól, hogy a munka világa szabályozásának átalakulása miatt *feladatköre túlzottan összeszűkül* előzetes kormányzati egyeztetés nélkül, alapul véve a már kidolgozott köztisztviselői törvény tervezetének szövegét – *megalkotta saját javaslatát a közalkalmazottak jogállásának rendezésére.* Ennek kettős hatása volt, egyrészt végképp megszűnt a közszolgálat Mt.-n belüli szabályozásának alternatívája, másrészt olyan kényszer pályára került a közszolgálat szabá-

³⁸⁰ 1996. évi CXXXIV. tv.

³⁸¹ 1998. évi XC. tv.

³⁸² 2004. évi CXXXV. tv.

lyozása, amelyet az ágazati érdekek által is erősített széttagoltság felé vezetett.³⁸³ Az ágazati bürokratikus érdekek küzdelme ezzel még koránt sem ért véget, ugyanis a későbbiekben *rendszeresen felvetődött a közszolgálati szabályozás kormányzati hovatartozása* hol a közjogias, hol pedig a magánjogias jelleg dominanciájára hivatkozva. Megjegyzem csak 1998-ban került be „hivatalosan” is a Szociális és Munkaügyi minisztérium statútumába a közalkalmazotti törvény gondozása.³⁸⁴

Az érdekek összeütközése az egységes közszolgálati törvény vitájában csúcsosodott ki. A szabályozás-centrikus megközelítés, valamint a közszolgálatra vonatkozó rendkívül differenciált szabályozás miatt ugyanis egyre nagyobb hangsúly helyeződött a szabályozás egységesítésére, de a *széttagolt törvényi rendelkezések egy törvénybe történő integrálását a rendelkezések érdemi harmonizációja nélkül képzelték el*. Ennek az lett a következménye, hogy az elkészült normaszöveg tervezetének általános része – eltérést engedve az általános normáktól - számos utalást tartalmazott más törvényre, egyéb jogszabályra, illetve a különös részben elhelyezendő szabályokra. *Az egységesítés ily módon keretjellegű szabályok megfogalmazásában merült ki, s nem váltak egyszerűbbé, áttekinthetőbbé a rendelkezések.*³⁸⁵ Továbbra is indokolatlanul nagyszámú kiskapu maradt nyitva az eltérő törvényi szabályozásra.

Az egységes, illetve egységesebb közszolgálati szabályozás kérdése szorosan összefügg azzal, hogy *mennyire tekinthetők egységesnek azok a törvények, amelyek valamiféle egybegyűrésének szükségessége időközönként felmerül*. Mennyire képesek biztosítani az egyes jogviszonyok stabilitásához nélkülözhetetlen egységes szabályozási kereteket. A kérdés feltevését az indokolja, hogy *amíg az önálló törvényi szabályozás szintjén sem beszélhetünk egységes és koherens szabályozásról, addig a teljes közszféra egységes* (értsd ez alatt egy törvényben való) *szabályozása is illúzió marad*. Ha az egységesítés ellen ható sajátosságok érvényesítése már az egyes jogviszonyok szintjén szétfeszítik a közös kereteket, akkor az „egységes közszolgálati törvény” még inkább alkalmatlan a specialitásból fakadó problémák megoldására. Különösen így van ez, ha figyelembe vesszük, hogy minél nagyobb szabályozási területre vonatkozóan próbálunk meg közös szabályokat alkotni, annál erőteljesebben vetődik fel a differenciálás iránti igény. Mivel ma már csak a Ktv. és Kjt. viszonylatában tekinthetjük

³⁸³ Erről ír részletesen DR. GYÖRGY I., aki 1990-91-ben a Belügyminisztérium Közszolgálati Főosztályának volt a vezetője. In. DR. GYÖRGY I., Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény Magyar Közigazgatás 1998. március. 131. oldal.

³⁸⁴ 46/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet, 171/1998. (X. 15.) Korm. rendelet 5. § ag) pont

³⁸⁵ A részletes szabályok hiánya ellenére a normaszöveg általános része még így is 259 §-ból állt. Ha ehhez még hozzászámítjuk a közigazgatásra, a rendvédelemre, illetve a közalkalmazottak túlnyomó többségére vonatkozó különös részi szabályokat, akkor könnyen beláthatjuk, hogy a terjedelmet tekintve a kódexbe foglalás különböző változást nem eredményezett volna.

realitásnak az egységesítést, e két törvény tekintetében indokolt megvizsgálni, hogy mennyire jellemző az egységes szabályozás, s mennyire van jelen a törvényi szabályozásban a differenciálás iránti igény. Ez a dolgozat kereteit nyilvánvalóan meghaladja, ezért – kifejezetten a Kjt.-hez kapcsolódóan – csak néhány példán keresztül próbálom meg érzékeltetni az egységesítés és a differenciálás problémáját a jogviszony szintjén.

A közalkalmazotti törvény esetében az egységesség és differenciálás kérdését gyakorlatilag két szinten lehet vizsgálni: a Kjt., valamint az ágazatok szabályozásában. A törvényi szabályozás több esetben eltérést tesz lehetővé, amely erős tagoltságot eredményez a szabályozási rendszerben. Így például a *jogviszony létesítésének feltételeit a Kjt. állapítja meg*, de – éppen az ágazati sajátosságok okán – lehetőséget ad arra, hogy a végrehajtási rendeletek a jogviszony létesítésének feltételei közül egyesek alól mentesítést adhasson, míg másokat kötelezően írthasson elő. Az *összeférhetetlenségre* vonatkozó szabályok esetében is hasonló a helyzet. Az általánostól eltérő szabályok vonatkoznak a helyi önkormányzatok által fenntartott szolgáltató feladatokat ellátó egyes költségvetési szervekre, a katasztrófavédelmi, nemzetbiztonsági feladatot ellátó egyes munkáltatókra, a Magyar Tudományos Akadémia által fenntartott köztestületi költségvetési szervre, illetve a központi költségvetési intézményként működő kutatóintézetekre. Ezekon túlmenően több ágazati törvény is rendelkezik arról, hogy a Kjt. összeférhetlenségi szabályai közül melyik nem alkalmazható.³⁸⁶

Az ágazati törvények is tartalmazznak munkajogi szabályokat, amelyek eltérnek a Kjt. „általános” rendelkezéseitől. Ebből a szempontból a közoktatási törvény³⁸⁷ mellett kiemelkedik az egészségügy szabályozása. Az *egészségügyben* alkalmazottak jogviszonyára egyes esetekben a Kjt. szabályait, mások esetében a Munka Törvénykönyve vonatkozó rendelkezéseit, míg megint mások esetében az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvényt kell alkalmazni. Az utóbbi kilenc fajta jogviszonyt sorol fel, amelynek keretében az egészségügyi tevékenység végezhető.³⁸⁸

³⁸⁶ Így például a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény.

³⁸⁷ 1993. évi LXXIX. tv.

³⁸⁸ Az egészségügyi dolgozó egészségügyi tevékenység végzésére, illetve az abban történő közreműködésre - a rendelkezésre álló lehetőségek között - az alábbi jogviszonyok keretében jogosult

- a) szabadfoglalkozás keretében,
- b) egyéni egészségügyi vállalkozóként,
- c) társas vállalkozás tagjaként,
- d) közalkalmazotti jogviszonyban,
- e) munkaviszonyban,
- f) közszolgálati jogviszonyban,
- g) szolgálati jogviszonyban,
- h) egyházi személyként,

Maga a Kjt. számos helyen lehetőséget ad végrehajtási rendeleteknek további, illetve eltérő szabályok megalkotására. Így például főleg az oktatás és az egészségügy terén, de említhetnénk a katasztrófavédelmi ágazatot, vagy a nemzetbiztonságot, illetve a szociális ágazatot is. Az idei Kjt. módosítás hosszú listát ad a különböző ágazatoknak, illetve a Kormánynak, önkormányzatoknak a Kjt. szabályaitól való eltérő, illetve további szabályok megállapítására. Elsősorban ilyen eltérésre lehetőséget adó terület, pl.: a jogviszony létesítés feltételei, pályázatás, pótlékok, juttatások, szakképesítés, vezetőkre vonatkozó szabályok.

Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy *a közszolgálat egységes, illetve egységesebb szabályozásának megkerülhetetlen kérdése az egyes jogállási törvények egységessége, illetve differenciáltsága közötti viszony rendezése*. Különösen a Kjt. számos speciális rendelkezést tartalmaz, illetve eltérésre nyújt lehetőséget. Az ágazati szabályok is lerontják az általános szabályokat. S bár kétségkívül szükség lehet még egy jogviszonyon belül is a differenciálásra, sokat javíthat a szabályozás egységességén, ha első lépésként felülvizsgálatra kerülnének az egyes jogállási törvények abból a szempontból, hogy a megengedett eltérések indokoltsága igazolható-e, s nemcsak arról van-e szó, hogy az ágazati, vagy nem egyszer szervezeti (önös)érdekek érvényesítése írta-e felül a közös törvényi szabályokat. A Kjt. esetében külön probléma, hogy alapvetően egy keretjellegű, kevésbé differenciáló, a szabályozási struktúrába nem illeszkedő norma, amelynek létjogosultsága is megkérdőjelezhető. Ez természetesen felveti annak kérdését, hogy az intézményi szféra közalkalmazottainak jogállásának szabályozását melyik törvény „venné át”. Mindazonáltal meggyőződésem, hogy *egy később esetleg megalkotható egységes, vagy keretjellegű közszolgálati törvény sem lehet hatékony, ha előzetesen nem oldjuk fel az egyes jogviszonyokon belül az egységesség és differenciálás ellentmondásait*.

Az egységes kódex megalkotását *alkotmányossági aggályok* is hátráltatták, amelyek közül végül az ún. kétharmados törvények módosításának szükségessége vált a legjelentősebb akadállyá. A törvény előkészítői ugyanis feles törvényként kívánták elfogadtatni az egységes törvényt, mivel számítani lehetett arra, hogy az akkori ellenzék nem adja támogatását az elfogadáshoz. Ugyanakkor több kétharmados törvény tartalmazott utaló szabályokat a Ktv.-re és a Hszt.-re, amelyek módosításához ily módon nem volt elegendő az egyszerű többség (rendőrségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, számvevőszéki, média törvény). Mivel bizonyos szerveknél szabályozási koncepciónak is tekinthetjük, hogy a feladatokat eltérő jogállású személyek látják el, az Alkotmánybíróság irányadó döntéseinek értelmében az említett törvények módo-

i) önkéntes segítőként.

sításához akkor is 2/3-os többségre lett volna szükség, ha a változás csupán formai módosítást jelent.

Részben pénzügyi, finanszírozási, részben alkotmányossági kérdésként merült fel az *egységes illetményrendszer megteremtése*, amelyet az egységes közszolgálati törvény kidolgozói mindvégig központi kérdésként kezeltek. Feladatuknak tekintették egy egységes elveket érvényesítő új bérrendszer bevezetését, amely igazságos és méltányos kereseteket alakít ki. Ezt azon az áron is biztosítani akarták, hogy a korábban kialakított, megalapozatlan bérkülönbségeket fokozatosan megszüntetik.³⁸⁹ A közalkalmazottak felzárkóztatását ugyanis csak úgy lehetett megoldani, hogy – figyelemmel az eltérő illetményrendszerekből adódó díjazási különbségekre és a költségvetés teherbíró képességére – a bérkülönbözeteket az átlaghoz képest magasabb keresetűek rovására történő nivellálással finanszírozzák.³⁹⁰ Az illetményrendszerek egységesítése tehát elsősorban azt a célt szolgálta volna, hogy viszonylag gyors ütemben kiegyenlítse a relatív illetmény (kereseti) különbségeket a közalkalmazottak javára.

Bár az egységes bértábla bevezetésével egy korábban kialakult bérrendszer „igazságtalanságát” kívánták orvosolni, nem lehet szó nélkül hagyni, hogy az egységesítés másik igazságtalanságot kódolt volna a rendszerbe, amely már *alkotmányossági aggályokat is felvetett volna*. Az egységes bértáblával ugyanis olyan alkalmazotti körre akartak egységes díjazást bevezetni, akik – feladatuk jellege miatt – nincsenek egymással összemérhető helyzetben. A hivatásos állomány tagjai szolgálatba lépésükkel vállalják bizonyos alkotmányos jogaik korlátozását. Ilyen kötelem a civil közszolgálat többségére nem jellemző, bár a sztrájkjog és a politikai jogok eltérően érvényesülnek a közigazgatásban és a közalkalmazotti szférában is. A kötelezettségek differenciálása a jogok differenciálását igényli, mert csak ebben az esetben teljesülhet az a követelmény, hogy az eltérő helyzetben lévőkre eltérő szabályok vonatkozzanak. Az egymástól különböző helyzetek lényeges szabályozása ezért alkotmányosan kifogásolható. Az egységes díjazás mindenki számára azonos illetményt biztosít, annak ellenére, hogy a rendvédelemben és a közigazgatásban dolgozóknak szigorú kötelezettségeknek kell eleget tenniük. Az állam azonban felelős azért, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát úgy alakítsa ki, hogy a *jogok és kötelezettségek között arányos kapcsolat* legyen. A szigorúbb kötelezettségeket többletjogokkal, magasabb díjazással indokolt ellentételezni. Ettől lesz a díjazás *méltányos*. Ha ez nem így van, megbomlik a jogok és kötelezettségek közötti egyensúly, s

³⁸⁹ VADÁSZ J., *Közszolgálati reform- A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*, Kossuth Kiadó 2006. Bp. 9. és 78. oldal

³⁹⁰ Az akkori Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium számításai szerint az összehasonlítható munkaköri szinteken mérve 2005-ben mintegy 20 % relatív kereseti különbséget lehetett kimutatni a közalkalmazottak és a köztisztviselők között (az előbbieket hátrányára). Még ennél is nagyobb volt a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók relatív kereseti előnye.

a közszolgálati jogviszony is diszfunkcionálissá válik, csökken a teljesítmény, gyengül a közszolgálat iránti elkötelezettség, növekszik a visszaélések kockázata. Ezt különösen abban az esetben kell figyelembe venni, amikor alkotmányos jog korlátozása válik szükségessé. A tervezett egységes bérrendszer ezt a követelményt nem vette figyelembe.³⁹¹

A jogok és kötelezettségek közötti egyensúly jelentőségére a hivatásos közszolgálat kialakulásának idejéből is fel tudunk hozni példát, amikor maga a hivatásos közszolgálat is valójában az egzisztenciális függetlenséget biztosító, átlátható bérrendszeren keresztül fejlődött ki. II. József felismerte ugyan a bürokrácia lojalitása megszerzésének szükségességét, a jogok és kötelezettségek viszonyát mégis túlságosan egyoldalúan alakította ki. Szigorú és súlyos kötelmekkel terhelte a tisztviselőket, amelyekkel egyfelől azt akarta elérni, hogy munkaidő korlátozás nélkül mindig készen álljanak a közügyek vitelére, másfelől azt akarta elérni, hogy megőrizték pártatlanságukat.³⁹²

Ugyanakkor a szigorú elvárásokat és kötelmeket nem ellentételezte megfelelően, s emiatt nem teremtődött meg a jogok s kötelmek egyensúlya. A féloldalas szolgálati kapcsolat nem engedte meg, hogy teljes körűen kialakuljon az uralkodó iránti lojalitás egy olyan időszakban, amikor a reformok végrehajtásához a legnagyobb szüksége lett volna az uralkodónak a bürokrácia támogatására.³⁹³

³⁹¹ Az Alkotmánybíróság a 198/B/1998. AB határozatában rámutatott, hogy "[a] munkával kapcsolatos viszonyok vázolt különbözősége, továbbá az egyes jogviszonyokban ellátott munkatevékenységek egymástól nyilvánvalóan eltérő jellege is indokolja a jogi szabályozás differenciálását. A három törvény a munkavállalók három valóságos csoportjára vonatkozóan szab meg - a bére, az illetményre, az illetménykiegészítésre és pótlékokra, a jubileumi jutalom, a 13. havi fizetés feltételeire is kiterjedő - eltéréseket, s ezek nem tekinthetők diszkriminációnak. Alkotmányellenes megkülönböztetés ugyanis az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint [pl. a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában] 'csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel'. (ABH 1993, 65.) A köztisztviselők, a közalkalmazottak, s a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállalók pedig olyan egymástól elkülönült csoportokba sorolhatók, amelyekre az *eltérő munkajogi szabályozás alkotmányosan indokolt*." (ABH 1999, 668, 669.) Az Alkotmánybíróság megítélése a munkavégzésre irányuló jogviszonyban állóknak az a csoportja, akik köztisztviselői jogviszonyt létesítenek, egymástól elkülönült csoportba tartoznak a közalkalmazotti jogviszonyt létesítettek körétől.

Mindezekből az is következik, hogy az egységes törvényi szabályozás az Alkotmány diszkriminációt tiltó szabályát éppen azáltal sérti, hogy nem differenciál a közsféra jogállásai között, és azzal, hogy a különböző közszolgálati területekhez tartozó személyi köröket a szabályozás tekintetében azonos csoportba tartozónak minősíti, megsérti a jogok egyenlő elosztásának elvét is magába foglaló és az Alkotmány 70/A. §-ában deklarált alkotmányi rendelkezést. Ebben az esetben ugyanis a jogok, illetve a kötelezettségek egyenlő elosztása a különböző ismérvű csoportoknál eredményez egyenlőtlen, s ezért alkotmányosan megengedhetetlen helyzetet.

³⁹² Míg uralkodásának kezdetén még lehetővé tette a hivatalnokok részére évente hat hét szabadság igénybevételét, addig a bürokráciával való nyílt szakítását követően eltörölte a szabadságot, mert minden állami hivatalnoknak „...egész éven át, minden erejének megfeszítésével kell szolgálnia azt az államot, amelytől...fizetést kap.” Tiltotta a rokoni összefonódásokat, hivatalvesztéssel sújtotta a vesztegetést és egy tisztség elnyerésére tekintettel adott ajándékok elfogadását. Komoly érvágást jelentett a mellékjövedelmek szerzésének tilalma, mivel az alacsony tisztviselői fizetés nem volt elegendő a tisztességes megélhetéshez. Tiltotta, hogy a hivatalnokok magánszemélyek titkáráként tevékenykedjenek, annak ellenére, hogy a kancellária véleménye szerint e mellékjövedelem nélkül nem tudnának megélni. In. HAJDÚ L., i.m. 80. oldal, 83-84. oldal, 100. oldal.

³⁹³ Megtette ugyan a kezdeti lépéseket - szabályozta a díjazást, megalkotta a tisztviselői nyugdíjrendeletet - de rögeszmébe hajló takarékoskodása jelentősen csökkentette a tisztviselők odaadását. A létszám ésszerűtlen korlátozása, működési költségek csökkentése s az alacsony fizetések mellett - utolsó cseppként - a tisztviselők hadi-

II. József nem ismerte fel teljes körűen, hogy a független hivatalnoki kar alapja az egzisztenciális függetlenség, olyan kiszámítható fizetési rendszer, amely egyaránt biztosítja a tisztviselő és családja megélhetését. Csak így várható el, hogy teljes odaadással szolgáljon, s ellenálljon a külső kísértéseknek, s munkaerejét se bocsássa áruba másodállás vállalásával.³⁹⁴

A bérezés stratégiai szerepét jól mutatja, hogy a közszolgálat más elemeit is alapvetően befolyásolja. Az önálló fizetési rendszer hiánya nemcsak azzal a következménnyel járt, hogy nem teremthették meg helyi szinten a tisztviselői függetlenség anyagi alapja, hanem azzal is, hogy a gyakorlatban a kiválasztás nem a rátermettség, hanem a vagyoni helyzet alapján történt, mivel az adómentesség csak azok számára jelenthetett előnyt, akik jövedelemmel rendelkeztek. Az illetményrendszer fejletlensége a pénzügyi visszaélések melegágyává tette a közszolgálatot. Különösen a megyékben a legkülönbélebb „jogcímekeket” kreáltak azért, hogy a tisztviselők alacsony jövedelmét kiegészítsék.³⁹⁵

Mindezek azt mutatják, hogy a mindenkori hatalomhoz lojális, munkáját szakmai hozzáértéssel és pártatlanul végző hivatalnoki kar megteremtésének lényeges feltétele egy *átlátható, kiszámítható, méltányos és a hatalmi viszonyoktól független díjazási rendszer*.

Véleményem szerint a pénzügyi, finanszírozási és alkotmányossági problémák figyelmen kívül hagyásán túlmenően az *egységes közszolgálati törvény előkészítésének legsúlyosabb hibája a közszolgálat fejlesztésének stratégiai, koncepcionális megalapozásának elmulasztása volt*. Az előkészítők nem a valós problémákon keresztül közelítették meg a rendszer fejlesztését, hanem a jogi szabályozást helyezték előtérbe, s minden más kérdést ennek rendelték alá. Olyan kérdések maradtak megválaszolatlanul, mint például az egyéniesítés érvényesítése a kiválasztásban s a díjazásban, a teljesítményértékelés módszertani megalapozása, a továbbképzési rendszer megújítása, illetve a rendszerirányítás hatékonyságának növelése. Ezekkel a kérdésekkel csak felszínesen vagy még annyira sem foglalkoztak. Látszólag egy igazságosabb bérrendszer megteremtését tűzték ki célul, de egyáltalán nem vizsgálták meg,

adó mentességének megszüntetése tette végképp reménytelenné a bürokrácia támogatásának megszerzését, s fordította az uralkodóval szembe a hivatalnoki réteget.

³⁹⁴ Az önálló fizetési rendszer kialakítására különösen a helyi, községi igazgatásban lett volna szükség, mivel az ott kulcsszerepet betöltő bíró munkájáért nem fizetést, hanem a helyi földesúr nagylelkűségétől, illetve a faluközösség vállalásától függően adományokat kapott, valamint különféle adókedvezményeket élvezett. A jegyző – a falu igazgatásának másik kulcsszereplője – fizetését teljes egészében a helyi közösség biztosította. Ilyen körülmények között nehezen lehetett elvárni tőlük, hogy a központi hatalom érdekeinek megfelelően cselekedjenek – szükség esetén - valódi kenyéradóikkal szemben. In. HAJDÚ L., i.m. 140-141. oldal

³⁹⁵ Már ekkor megmutatkozott a bürokrácia nagyfokú találekonyosága, ha arról volt szó, hogy a törvényesség látszatát keltve hogyan lehet pénzügyi előnyöket nyújtani az elvégzett munka „tisztességes” honorálásaként. Ha a tisztség ellátásával kapcsolatban hosszú ideig kellett a birtoktól távol lenni, ezt a megyék olyan „rendkívüli fáradozásnak” tekintették, amelyet külön díjazni kellett. Napidíjat akkor is fizettek, ha a „kiküldetés” gyakorlatilag – ma azt mondanánk - a munkaköri feladatok ellátását jelentette. De nem volt túlzásoktól mentes a napidíj összege sem, ha - a megye megítélése szerint - rendkívüli körülmények nehezítették a feladat ellátását, például rögös volt az út, amelyen a helyszínt meg kellett közelíteni. In. HAJDÚ L., i.m. 40-41. oldal

hogy a tervezett egységesítés milyen hatással lehet a személyi állományra. Ehhez a jövőre fókuszáló, a stratégiai irányokat világosan meghatározó, valódi *közigazgatási személyzetpolitikára* lett volna szükség.

3.5. *Kísérlet az egységes kormányzati személyügy megteremtésére*

A személyzeti rendszer igazgatása szempontjából gyökeres változást hozott 2006-ban a Kormányzati Személyügyi Államtitkárság felállítása, amelynek elsődleges célkitűzése volt az egységes kormányzati személyügyi politika meghatározó elemeinek kialakítása. Az egységes kormányzati személyügyi politika megvalósítását komplexen, *négy koordinációs mechanizmus* – hivatalos megfogalmazás szerint pillér – bevezetésével képzelték el:³⁹⁶

- Stratégiaalkotás, szabályozás,
- Szakmai, módszertani támogatás (szakértői központok),
- Kormányzati személyügyi központ,
- Kormányzati személyügyi megbízottak.

A *stratégiaalkotás és szabályozás* alatt az egységes közigazgatási személyzetpolitika, közszolgálat működési elveinek kidolgozását, a jogi szabályozás koncepcionális továbbfejlesztését, valamint az európai közigazgatási együttműködésben való közreműködést értették. A *szakmai, módszertani támogatások* közé olyan standardok és módszertanok megalkotását sorolták, amelyek a szervezetfejlesztést (karrier-menedzsment, előmenetel, előléptetés), a teljesítményértékelést (munkakör profil, kompetencia alapú munkakör-tervezés, fejlesztési terv), a javadalmazást (illetményrendszer fejlesztése), a képzést és fejlesztést (orientációs program, versenyvizsga, készségfejlesztő programok), valamint a kiválasztást (pályázatok kezelése, alkalmazás, áthelyezés) érintették. A *Kormányzati Személyügyi Központ* feladatául a közigazgatási személyügyekkel kapcsolatos tevékenységek integrált ellátását, szakmai szolgáltatás-csomagok összeállítását, egységes személyügyi adminisztráció és adatnyilvántartás bevezetését, önkiszolgáló alkalmazotti portál és call center működtetését s vezetői információs rendszer kialakítását szabták. A *kormányzati személyügyi megbízottakkal* akarták biztosítani az egységes kormányzati személyügyi politika ágazati szintű megvalósítását, az ágazati igények

³⁹⁶ Forrás: Kormányzati személyügy a közigazgatási kultúraváltás motorja, előadás vázlat, 2006. augusztus 29-30-ai informális kormányülés anyaga

közvetítését a kormányzati személyügy részére, illetve a helyi problémák szakszerű megoldását, s egyéb specifikus feladatok ellátását.

A kormányzati tervek nemcsak azért érdemelnek kiemelés, mert *a Ktv. megalkotása óta először lehetett tapasztalni valódi kormányzati szándékot a tudatos közigazgatási személyzetpolitika elemeinek megteremtésére*, hanem azért is, mert a hazai decentralizált közszolgálatban *jelentős centralizációt* terveztek megvalósítani, hogy egy másfajta megközelítésű személyzetpolitika alapjait rakják le.

A centralizációs törekvések négy területet érintettek. Elsőként a Kormányzati Személyügyi Központ felállításáról született döntés.³⁹⁷ Eredetileg önálló költségvetési szervként kívánták létrehozni azzal a feladattal, hogy átvegye a tárcáktól a személyügyi tevékenység adminisztrációs feladatait. Rövid időn belül azonban visszafogottabbá váltak a tervek, egyrészt új szerv létrehozása helyett a Magyar Közigazgatási Intézet bázisán alakították ki a központot, másrészt a személyügyi adminisztrációs feladatokat – kivéve a kiválasztással kapcsolatos feladatokat - a tárcáknál tartották, s csak az informatikai támogatás, illetve a személyügyi folyamatok egységesítése maradt meg a centralizációs tervekből.³⁹⁸ *Másodikként* a tárcák személyzeti vezetőinek jogállását módosították oly módon, hogy vezetői megbízásukhoz, felmentésükhöz, teljesítményértékelésükhöz, jutalmazásukhoz a miniszterelnöki hivatal vezető miniszter egyetértését írták elő. *Harmadikként* a miniszterelnöki hivatal vezető miniszter ellenőrzési és jelzési jogkört kapott az új típusú teljesítményértékelési rendszer, valamint az arra épülő jutalmazás szabályaira kiterjedően. *Negyedikként* javaslat készült a minisztériumok vezetőinek egységes karrier-tervezési rendszerének kialakítására, illetve a velük kapcsolatos alapvető munkáltatói jogoknak a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterhez telepítésére.³⁹⁹

A legjelentősebb változást a Személyügyi Központ felállítása jelentette. Ennek előzménye, hogy az utóbbi néhány évben *több országban is projektet indítottak* azzal a céllal, hogy a multinacionális vállalatoknál kialakult gyakorlathoz hasonlóan a nagyobb hatékonyság érdekében *a közszférában is centralizáltan szervezzék meg a humánpolitikai folyamatokat*.⁴⁰⁰ Külön hangsúlyozni kell, hogy a *centralizáció nem a decentralizált munkáltatói jogköröknek az újraközpontosítását célozta, hanem e hatáskörök gyakorlását támogató folyamatoknak az*

³⁹⁷ 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat

³⁹⁸ 2242/2006. (XII. 23.) Korm. határozat

³⁹⁹ A javaslatot az Államreform Bizottság is megtárgyalta, de kormányzati döntés nem született a javaslatról.

⁴⁰⁰ A humánpolitikai tevékenységet elsősorban a több üzletággal rendelkező, illetve több országban jelen lévő vállalatoknál centralizálták az osztott szolgáltatásokat nyújtó ún. szolgáltató központokba (angolul: Shared Service Center: SSC). A nagyobb hatékonyságot az üzemméret növekedésétől, a specializációtól, illetve az informatikai támogatás hatékony kihasználásától várják. További előnynek tartják, hogy a szervezeti racionalizációval együtt lehetőség nyílik a humánpolitikai folyamatok standardizálására, felelősségi körök pontosítására, szervezet „áramvonalasítására”, szervezeti kultúra változtatására, teljesítménymutatók kialakítására.

egységesítését (adminisztráció, információ-és adatkezelés). Nem véletlen, hogy a humánpolitikai támogató folyamatoknak a központosított újraszervezése elsősorban azokban az országokban kezdődött meg, ahol a decentralizáció jellemzi a rendszert (Új-Zéland, Kanada, Ausztrália, Hollandia, Egyesült Királyság).⁴⁰¹

Ugyanakkor általános tapasztalat, hogy a *szolgáltató központok létrehozása során csaknem mindenhol jelentős kihívásokkal kellett szembenézni*, amelyek hátráltatták, illetve meghiúsították a tervek végrehajtását. Ez utóbbira példa *Hollandia*, ahol szolgáltató központ tervezése 2003-ban indult, s a tervek szerint 2008-ra kellett volna az adminisztrációs és regisztrációs feladatokon túl további tevékenységeket is bevonni a rendszerbe. S bár az átszervezéstől évente mintegy 40 millió euro megtakarítást vártak, a P-Direct néven futó projektet már 2005-ben visszavonták. Később a kudarc okaiként a következőket jelölték meg:⁴⁰²

- a bürokrácia ellenállása a hatalom koncentrációval szemben,
- nem várt mértékben emelkedhetnek a költségek,
- a projekt végrehajtásának nem megfelelő ütemezése,
- közigazgatás sajátosságai,
- a közigazgatásban dokumentálhatóan bevezetett szolgáltató központok hiánya.

A *kanadai kormány* is hasonló nehézségekkel volt kénytelen szembesülni. A szolgáltató központok felállítására vonatkozó tervek meghirdetését követő két év elteltével is csak a tervezés szakaszánál tartott a megvalósítás. Annak ellenére, hogy 2005-ben még nagyra törő tervekkel indították el a projektet - öt év alatt 11 milliárd dollárt szerettek volna megtakarítani⁴⁰³ – 2007-ben még azt vizsgálták, hogy milyen akadályokkal kell számolni, s ezeket hogyan lehet leküzdeni.⁴⁰⁴ Így például:

- a felelősségi viszonyok nem tisztázottak (milyen hatáskörök maradnak a kormányzati szerveknél, s milyen hatásköröket szerveznek ki),

⁴⁰¹ A kormányzati szolgáltató központokba leginkább az IT (78%), pénzügy (62%), humán erőforrás menedzsment (60%), beszerzés (59%) és létesítmény menedzsment (56%) folyamatait vonták be. Ezekon túlmenően a dokumentumkezelés és archiválás (39%), a beszerzés (80%) és a jogi szolgáltatás (29%) centralizációját tervezik. Forrás: Accenture 2005-ös felmérése. (13 ország kormányzati, önkormányzati és intézményi shared service centereit vizsgálták) A felmérésre a KSZK megvalósíthatósági tanulmánya hivatkozik.

⁴⁰² Forrás: (<http://delivery.acm.org/10.1145/1160000/1151513/p354-wagenaar.pdf?key1=1151513&key2=2020591611&coll=&dl=ACM&CFID=15151515&CFTOKEN=6184618>) (Osztott központok irányítása a közigazgatásban Dilemmák és Optimálás; a továbbiakban: Dilemma Tanulmány) Letöltés időpontja: 2008. augusztus 23.

⁴⁰³ Forrás: Megvalósíthatósági tanulmány

⁴⁰⁴ A Conseil national mixte (a közszolgálati érdekegyeztetésért felelős országos fórum) által 2007. szeptemberében Halifaxban rendezett konferencián elhangzottak alapján.

Forrás : www.njc-cnm.gc.ca/doc.php?did=381&lang=fra Letöltés időpontja : 2008. augusztus 23.

- a közsféra különböző jogállásai megnehezítik a folyamatok egységesítését (standardizálását) különösen a besorolás és a díjazás területén a kollektív szerződéseknek köszönhetően,
- nem tisztázott, hogy a racionalizáció hogyan érinti a létszámviszonyokat.

Ezzel szemben már kézzelfogható eredmények születtek Ausztráliában, ahol a *queenslandi projekt* kezdete óta (2003) összesen 18 millió ausztrál dollár megtakarítást eredményezett.⁴⁰⁵

A szolgáltató központok adaptálása a közszférában tehát vegyes képet mutat a sikeresség szempontjából, ennek ellenére a magyarországi kormányzati személyügyi központ előkészítését szolgáló *megvalósíthatósági tanulmány (KSZK tanulmány)*⁴⁰⁶ egyértelműen sikeresnek értékelte a külföldi tapasztalatokat, ezzel megerősítve azt, hogy Magyarországon is eredményes lehet a humánpolitikai folyamatok centralizációja.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ A projekt keretében az egész kormányzatot összefogó szolgáltató központ megvalósítását tűzték ki célul. A projektet 2003-ban indították, amelynek keretében az érintett kormányzati szervek pénzügyi, HR, adminisztratív és dokumentációs folyamatait 6 szolgáltató központba szervezték át. Források: Megvalósíthatósági tanulmányban hivatkozva 1) http://www.archives.qld.gov.au/publications/AnnualReport2004_05.pdf

2) http://www.qld.gov.au/shareservices/pdf/FS1_Introduction_SSI.pdf

3) http://www.qld.gov.au/shareservices/pdf/Framework1_Implementation.pdf

4) http://www.qld.gov.au/shareservices/pdf/bp3_building.pdf.

⁴⁰⁶ Megvalósíthatósági tanulmány a Kormányzati Személyügyi Központ szervezetének kialakítására, KPMG Tanácsadó Kft. Kézirat. 2006. november 3. (továbbiakban: KSZK megvalósíthatósági tanulmány)

⁴⁰⁷ „A fenti alfejezetekben bemutatott példák, a kormányzati és versenyszférában alkalmazott üzleti megoldások és bevezetett projektek részletes értékelése alapján, a Magyarországon felállítandó Kormányzati Személyügyi Központ létrehozására az alábbi tapasztalatok, projekt-eredmények vonatkoztathatók:

- Számos sikeres példa, projekt áll rendelkezésre az osztott szolgáltató központok alkalmazására a kormányzati szektorban is. A szolgáltató központok jellegét vizsgálva az a megállapítás is megfogalmazható, hogy a humánpolitikai folyamatok a három leginkább bevonásra kerülő szakmai terület között kapnak helyet.

- Mind a kormányzati szektorban, mind a versenyszférában a sikeresen megvalósított humánpolitikai szolgáltatási központ projektek pozitív megtérülést és megtakarítást eredményeztek a bevezetést követő 3. évtől. Minden esetben azonban a siker fő záloga az alapos, részletes tervezés volt, amelyre optimális esetben éveket fordítottak a projektekben érintett kormányzatok.

- A sikeresen megvalósított projektek minden esetben humán erőforrás megtakarítást és hatékonyság növelést eredményeztek az érintett szakmai területeken.

- A megtérülés és megtakarítás mértéke annál jelentősebb az osztott szolgáltató központ projektek esetében, minél nagyobb folyamat-terjedelmet lát el a jövőbeli központ. Ennek megfelelően megállapítható, hogy ugyan a fokozatosság elve folyamatonként és célcsoportonként minden projekt esetében megjelenik, a megtérülés felfutása az előrehaladás mértékével exponenciálisan növekszik. Jellemző információ, hogy eddig egyetlen projekt esetében sem beszélhetünk a teljes potenciális kapacitás kihasználásáról, azaz az átfutási idő hosszára vonatkozóan egy osztott szolgáltató központ megtérülését és teljes körű működését tekintve minimálisan is több éves távlatban kell számolni.

- A személyügyi szolgáltató központ jövőbeli működésének megtervezésekor figyelmet kell szentelni annak az általános érvényűnek minősíthető nemzetközi tapasztalatnak, miszerint az eddigi kormányzati projektekben a humánpolitikai folyamatok sokszínűsége, a kormányzati specialitások magas aránya miatt a potenciálisan integrálható folyamatok száma erőteljesen függ az adott folyamatok sztenderdizálhatósági fokától.

- Általánosságban megfogalmazható az a tétel is az egyes humánpolitikai folyamatok integrálhatóságára vonatkozóan, hogy az erőforrások kezelése, a stratégiaalkotás, valamint a döntési-munkáltatói jogkörök a központon kívül, a belső ügyfélkörben maradnak.

Hasonló nagyvonalúság tapasztalható a minisztériumokban elvégzett *helyzetfelmérés* kapcsán, amelynek eredményeként megállapították, hogy *fellelhetőek olyan tényezők, amelyek a központ mellett szóló érveket erősítik, de tapasztaltak olyan sajátosságokat is, amelyek megfontolásra késztetnek.*⁴⁰⁸ A központ mellett szólt, hogy a legtöbb tárcánál humánpolitikai folyamatok szabályozottsága alacsony szintű volt, a humánpolitikai tevékenység jelentős részét az adminisztratív, operatív feladatok tették ki, a stratégiai tervezésre kevés energiát fordítottak, a munkaköri leírások karbantartása elmaradt, a munkakör-értékelésekre, a kompetenciák meghatározására sem került sor, s teljesítménymutatók alkalmazása sem volt jellemző. Növelte azonban a kockázatot, hogy a minisztériumok 10 fajta jogállást kezeltek, amely az egységes informatika és folyamatkezelés szempontjából jelentett kihívást, illetve a humánpolitikai feladatok ellátásához szükséges optimális létszám megállapítása nemcsak a centralizálandó feladatoktól, hanem a folyamatban lévő egyéb szervezeti átalakításoktól is függött, amelyek szintén létszámcsökkentésre irányultak. Később látni fogjuk, hogy az átszervezéstől remélt megtakarítás mértékét jelentősen befolyásolja, hogy többnyire olyan feladatok kiszervezésére kerül sor, amelyek az utóbbi idők jogszabályváltozásainak köszönhetően merültek fel, s ezért értelemszerűen korábban nem kötöttek le minisztériumi kapacitást.

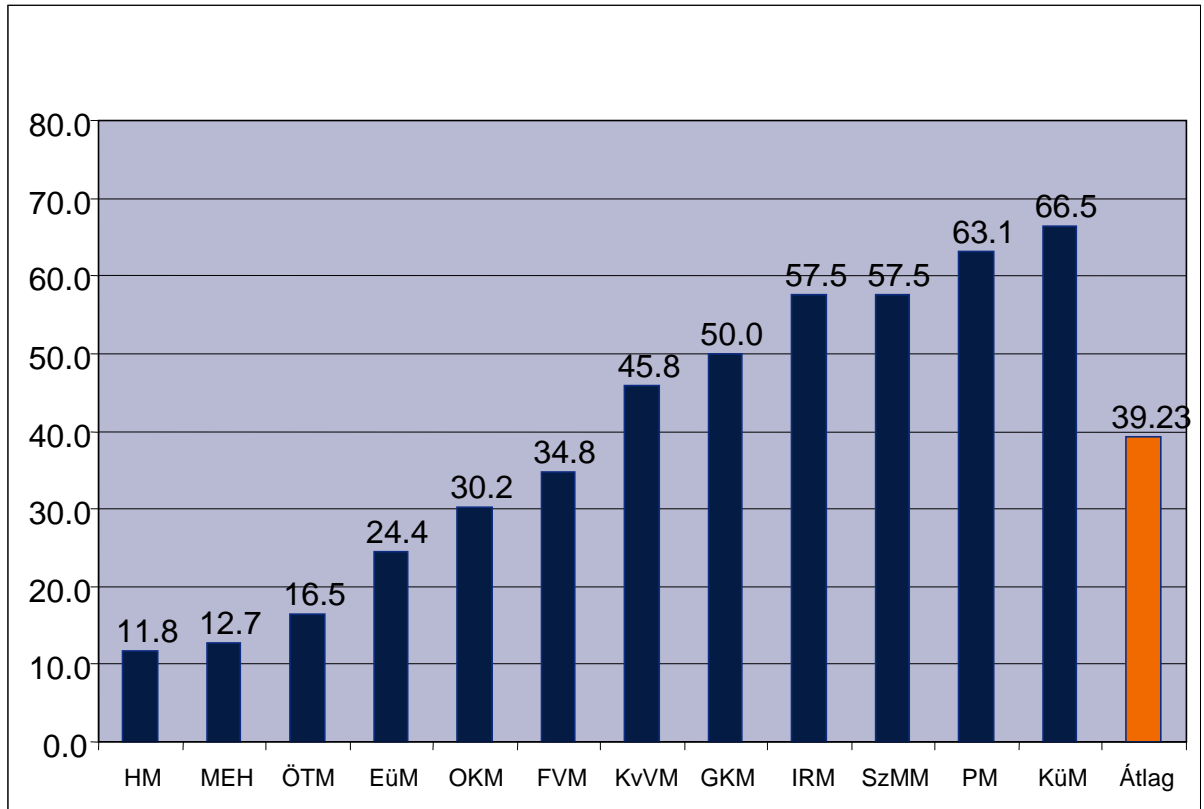
A helyzetértékelés jelentős eltéréseket mutatott ki a tárcák között az egy humánpolitikai feladatot ellátó munkatársra eső „munkavállalók” száma tekintetében, amelynek átlagos mértéke nemzetközi összehasonlításban igen alacsonynak mondható.⁴⁰⁹

- A megvalósítás költségtényezői között meghatározó pozíciót foglalnak el az informatikai beruházások költség-elemei. Ezzel egyidejűleg nem hagyhatók figyelmen kívül az új folyamatok, új működési és szervezeti modell, megváltozott munkavégzési kultúra miatti képzések lebonyolításából eredő ráfordítások sem.”

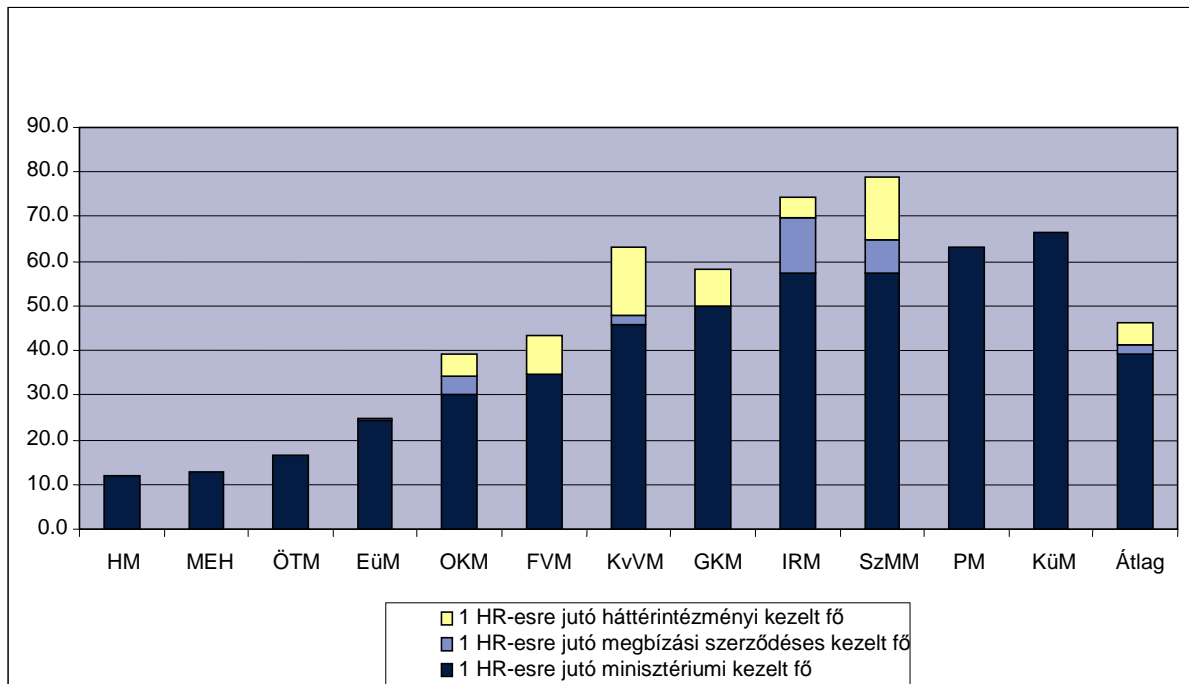
⁴⁰⁸ Forrás: KSZK tanulmány

⁴⁰⁹ A Megvalósíthatósági tanulmány a Személyügyi Központ létrehozásával legalább az 1:100-hoz arányt célozta meg.

1 HR-esre jutó minisztériumi kezelt fő⁴¹⁰



1 HR-esre jutó összes kezelt fő⁴¹¹



⁴¹⁰ Forrás: KSZK tanulmány

⁴¹¹ Forrás: KSZK tanulmány

Mindezek alapján a KSZK tanulmány *azoknak a humánpolitikai folyamatoknak centralizálását javasolta, amelyek közvetlenül nem kapcsolódnak a minisztérium tevékenységéhez, helyszíni jelenléthez nem kötöttek, egységes informatikai fejlesztéssel sem adhatók át a Személyügyi Központnak, speciálisak, vagy nehezen standardizálhatóak.* Ezeket a szempontokat figyelembe véve 13 folyamat „kiszervezését” javasolták (4. számú melléklet).

Később azonban *változás következett be* a centralizáció mértékét illetően, s a kiválasztással, illetve a teljesítményértékeléssel kapcsolatos feladatok kivételével a személyügyi adminisztrációt meghagyták a tárcáknál. *A hangsúly az egységes, integrált személyügyi nyilvántartás megteremtésére helyeződött* azzal a céllal, hogy a minisztériumok ugyanazt az informatikai rendszert használják, s a nyilvántartásokat a Személyügyi Központ tárolja. Az alacsonyabb szintű centralizációtól is nagyobb hatékonyságot várnak, elsősorban azzal, hogy a tárcákat terhelő különféle jelentések, adatszolgáltatások, statisztikák elkészítését, monitoring feladatok ellátását a Személyügyi Központ veszi át. Az egységes informatikai rendszert a humánpolitikai folyamatok fejlesztése, implementálásuk módszertani támogatása egészíti ki, amely a folyamatok standardizálását segíti elő.⁴¹² Az adminisztratív feladatok *teljes körű*

⁴¹² A KSzSzR kiépítendő moduljai:

- *Adminisztrációs és információs központ* működését támogató integrált, és központi informatikai eszköz és megoldás (Call Center) amelybe beleértendő egy integrált szoftver, amely a központ alapműködését, a fenti csatornák kezelését, a mögöttes nyilvántartó rendszerekhez való egy felületen keresztül történő hozzáférést biztosítja. Másrészt beleértendő a kapcsolódó alap infrastruktúra: a hardver elemek, a telefonközpont funkcionalitását biztosító eszközök és az egyéb szükséges kommunikációs eszközök (pl. fax, email kezelő eszköz), illetve az információs központ felhasználói tranzakciós támogató rendszere.
- *Személyügyi nyilvántartás, adminisztráció*, minden jogviszony előírt adatainak meghatározott sorrendben (pl. időbéli sorrendben) történő nyilvántartása mellett a jogviszonyok törvény által előírt speciális folyamatainak támogatása is kiemelt feladata (pl. kinevezések, áthelyezések, kirendelések, jogviszony megszüntetések, a személy kapott kiténtetéseinek, annak alapadatainak nyilvántartása, stb.).
- *A tartalékállomány* nyilvántartása, és annak kezelése a Ktv. 20/A paragrafusa alapján.
- *Teljesítményértékelés*, a központi személyügyi nyilvántartásra épülő funkció, amely kapcsolatban áll a képzéseket kezelő funkciókkal, illetve integrált kapcsolat kerül kialakításra a bérszámfejtési rendszerekkel; egységes kompetencia nyilvántartást tesz lehetővé, nyilvántartja az elvégzett teljesítményértékeléseket, támogatja annak monitoringját. Jelen projekt keretében kiépítendő rendszerbe a korábban bevezetésre került Teljesítményértékelést támogató átmeneti rendszerből az adatokat át kell venni.
- *Képzés, oktatás*, ami támogatja a képzés menedzselését, azaz a képzések szervezését és végrehajtását, az elvégzett képzések nyilvántartását, a képzési javaslatok, jelentkezések, jóváhagyások, valamint az elvégzett tanfolyamok regisztrálását, a vizsgaeredmények nyilvántartását, ideértve a versenyvizsga nyilvántartását is. Jelen projekt keretében a képzés menedzsmenttel kapcsolatos feladatok megvalósítása az ajánlattevő feladata, további célcsoportra vonatkozóan a Közigazgatási képzési rendszer (képzés menedzsment feladatokra alkalmas -, valamint az e-Learning szolgáltatásokat tartalmazó rendszer) bevezetését a Kormányzati Személyügyi Központ külön közbeszerzési eljárás keretében kívánja megvalósítani. Ennek értelmében biztosítani kell a KSzSzR és a későbbiek folyamán kialakításra kerülő Közigazgatási képzési rendszer közötti kétirányú adatcsere lehetőségét. A modul a képzési adatok teljesítményértékeléssel integrált kezelését teszi lehetővé.
- *Béren kívüli juttatások*, a központi személyügyi nyilvántartásra épülő béren kívüli juttatások (az igények, keretek, igénybevételek) nyilvántartása integrált kapcsolatban állva a bérszámfejtési rendszerekkel, melynek képesnek kellene lennie Cafetéria kezelésére is.

centralizációjáról azonban nem mondtak le véglegesen, mivel a Személyügyi Központ szervezetfejlesztését a centralizált működésre is modellezik, s meghatározzák az esetleges későbbi átállás ütemtervét.

A kiszervezendő folyamatok közül a *kiválasztással kapcsolatos személyügyi tevékenység átalakítását érték a leghevesebb kritikák*. Ez annak ellenére történt, hogy a centralizáció nem terjedt ki a munkáltatói jogok gyakorlására, vagyis a kinevezésről való döntés megmaradt a munkáltatóknál. A centralizálás kizárólag a kiválasztással kapcsolatos adminisztrációs és támogató feladatokat érintette.

A pályázati kényszer mellett *a pályázati eljárás lebonyolítása volt a kiválasztás másik kulcskérdése*. Már a Koncepció is beleütközött a kiválasztás lebonyolításának, valamint a vizsgakötelezettség előírásának problémáiba, amelyeket mind a mai napig nem sikerült megnyugtatóan rendezni. A kérdés úgy vetődött fel, hogy *centralizáltan, egyetlen kormányzati szerv közreműködésével, vagy decentralizáltan, a közigazgatási szervek szintjén bonyolítsák le a pályázati eljárást*. Az egységes közigazgatás, illetve a karrier-rendszerű közszolgálat elveire épülő Koncepció az államigazgatás területén a centralizált megoldásra tett javaslatot. Az önkormányzatoknál alkalmazott köztisztviselő tekintetében azonban a decentralizált kiválasztás mellett foglalt állást, mivel ez felelt meg az autonómia elvének.⁴¹³

A centralizáció növelésének szándékát *erős kritikával*, néhány tárca részéről heves ellenállással fogadták. Ez nem véletlen, hiszen az egyes személyzeti feladatok a központosításban a minisztériumok humánpolitikai apparátusai saját szerepkörük, befolyásuk csökkenését látták. Félelmük azonban – véleményem szerint – alaptalan volt. A már említett KSZK tanulmány felmérése szerint *a minisztériumok valójában nem tudják ellátni a stratégiai jellegű humánpolitikai feladatokat*. Másként fogalmazva, nem képesek teljes körűen élni a rájuk ruházott személyügyi, személyzetpolitikai felelősséggel. A tárcák humánpolitikai tevékenységének közel 70 %-a adminisztratív, operatív jellegű, s csak mindössze 15-20%-ot tesznek ki a stratégiai jellegű feladatok. *A minisztériumok alapvetően a döntés-előkészítő, operatív felada-*

-
- *Önkiszolgáló intranetes felület*, olyan, bármely munkavállaló és/vagy vezető által intraneten keresztül elérhető alkalmazás, amelyben a már rögzített saját adatait megtekintheti, adatmódosításokat végezhet, a fenti modulok meghatározott funkcionalitását elérheti.
 - *Vezetői információs rendszer (VIR), HR kontrollig*, központosított adatszolgáltatás, mely egyrésztől biztosítja, hogy a vezetői önkiszolgáló rendszerben a vezetők megtekinthessék és felhasználhassák az alkalmazotkáról nyilvántartott adatokat (tájékoztatási kötelezettség biztosítása), másrésztől előre definiált és szabadon paramétereztető vezetői lekérdezéseket tesz lehetővé.
 - *Dokumentumtár*, a modulok által használt dokumentum sablonok tárolása, generálása, nyomtatása.
 - *Munkaidő és távollét nyilvántartás*, munkaidő regisztráció, szabadság és egyéb távollét nyilvántartás: tervezés, és tényadatok; ezáltal az elszámolás alapjának képzése. Integrált kapcsolat a bérszámfejtési rendszerekkel.

⁴¹³ Mindkét esetben indokoltnak tartotta megnyitni a bírói út igénybevételenek lehetőségét a pályázati döntés ellen, ha azt a pályázó jogszabálysértőnek tartja.

tokra koncentrálnak, s csak minimális mértékben foglalkoznak a stratégiai folyamatokkal. Ennek oka az egységes kormányzati személyzetpolitikai stratégia hiánya, illetve az adminisztratív feladatok miatti túlterheltség. Az egységes kormányzati személyügyi politika 2006-ban megkezdett kialakítása éppen ezeket a problémákat próbálta meg orvosolni a centralizáció eszközével.

3.6. A centralizáció, mint a magánjogiasítás korlátja

A centralizáció a karrier-rendszerek sajátja, ezért amikor a centralizációról, mint a magánjogiasítás korlátjáról⁴¹⁴ beszélünk, a közjogi alapozású karrier-rendszerek, illetve a magánjogi kötődésű állástípusú szabályozások egymáshoz való viszonyát érintjük. A centralizáció-decentralizáció fogalompár a közszolgálatot érintően *háromféle értelemben* használható. *Egyrészt* értelmezhető a szabályozás szintjén (kógencia). Ebben az esetben a centralizáció mértékét az határozza meg, hogy a jogszabályok mekkora eltérést engednek meg a normatív rendelkezésektől. *Másrészt* értelmezhető a szervezeti rendszer dimenziójában, amelynek esetében a centralizáció-decentralizáció a munkáltatói jogkörök telepítésének szintjét határozza meg (külső irányítás). *S végül* értelmezhető szervezeti keretek között, amely a munkáltatói jogkör szerven belüli telepítésére vonatkozik (vezetés).⁴¹⁵

A *kógencia* szempontjából lényeges előrelépésnek tekinthetjük, hogy a rendszer-változás után a szabályozás törvényi szintre emelkedett. Ugyanakkor a kógens szabályok által biztosított *egységesség két lényeges irányban szenvedett törést*. Egyrészt a helyi önkormányzatok külön felhatalmazást kaptak illetmény⁴¹⁶, valamint juttatási rendszerük kialakítására⁴¹⁷,

⁴¹⁴ BERÉNYI S., A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat (a reform és a jogi szabályozás időszzerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben). ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, 1992. 46., 50. oldal.

⁴¹⁵ Erről ír részletesen Dr. Linder Viktória: Centralizáció-avagy decentralizáció? Útkeresés az emberierőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban című cikkében. Közigazgatási Szemle 2007. 3. szám.

⁴¹⁶ A Ktv. 42. § (3) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazta: **1992. július 1-től:** Az önkormányzat képviselő-testülete az e törvény szerinti illetményrendszertől eltérhet. Az eltérés mértékét, arányait e törvényben meghatározott elvek és arányok figyelembevételével rendeletben szabályozza. A rendeletben foglaltak alapján a köztisztviselő illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg. **1995. június 30-tól:** Az önkormányzat képviselő-testülete az illetményalapot évente rendeletben köteles - a helyi érdekegyeztetés keretében kialakított állásfoglalás, valamint az államigazgatásban érvényes illetményalap figyelembevételével - megállapítani úgy, hogy az nem lehet alacsonyabb, mint az előző évi illetményalap. **1998. január 1-től:** Az önkormányzat képviselő-testülete az illetményalapot évente rendeletben köteles - a helyi érdekegyeztetés keretében kialakított állásfoglalás, valamint az államigazgatásban érvényes illetményalap figyelembevételével - megállapítani úgy, hogy az legfeljebb 10% ponttal lehet alacsonyabb az államigazgatásban érvényes, központilag megállapított illetményalap mértékénél, azonban nem lehet kisebb a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megállapított előző évi illetményalaphoz képest. **2001. július 1-től 2003. június 30-áig:** Az önkormányzat képviselő-testülete az illetményalapot évente rendeletben köteles - a helyi érdekegyeztetés keretében kialakított állásfoglalás, valamint az államigazgatásban érvényes illetményalap figyelembevételével - megállapítani úgy, hogy az nem haladhatja meg az államigazgatásban érvényes, központilag megállapított illetményalap mértékét, illetve annál legfeljebb 10%

másrészt a külön hatalmi ághoz tartozó, de közigazgatási feladatokat ellátó szervek esetében külön törvény térhetett el a Ktv. szabályaitól.⁴¹⁸ A helyi önkormányzatok számára biztosított „autonómia” mögött finanszírozási érdekek húzódtak meg. Egyrészt a központi költségvetés nem tudott felelősséget vállalni azokért az önkormányzatokért, amelyek nem rendelkeztek elegendő erőforrással ahhoz, hogy az egységes illetményrendszert finanszírozzák, másrészt a jó pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatok saját forrásaik terhére még az állami illetményekhez és juttatásokhoz képest is kedvezőbb javadalmazást tudtak nyújtani. Mindkét szempontnak megfelelt, hogy a helyi önkormányzatok rendeletben eltérhettek a Ktv. szerinti illetményrendszertől (ez azt jelentette, hogy az Országgyűlés által évente megállapított illetményalaptól pozitív, illetve negatív irányba eltérhettek), illetve kedvezőbb szabályokat állapíthattak meg a juttatásokra vonatkozóan. Később azonban egyre korlátozottabbá vált az eltérés lehetősége, míg 2003-ban meg is szűnt, s ezzel az államigazgatás, illetve az önkormányzati igazgatás szempontjából egységesebbé vált a törvény illetmény- és juttatási rendszerének szabályozása. Jelenleg még az illetménykiegészítés,⁴¹⁹ illetve a személyi illetmény⁴²⁰ tekintetében mutatható ki lényeges különbség a két igazgatás között. Mindazonáltal *több mint 10 évnek kellett eltelni ahhoz, hogy a karrier-rendszer alapját képező díjazás egységesebbé váljon.*

A Ktv. szabályaitól eltérést lehetővé tevő törvényi felhatalmazás egyre több szervezetre terjedt ki. A más hatalmi ághoz tartozó szervek fokozatosan kiegészültek az autonóm közigazgatási szervekkel, illetve a kormányhivatalokkal.⁴²¹ A differenciálódási folyamat erőssé-

ponttal lehet alacsonyabb, és nem lehet kisebb a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megállapított előző évi illetményalagnál.

⁴¹⁷ A Ktv. 4. §-a a következő rendelkezést tartalmazta: **2001. június 30-áig:** Az önkormányzati képviselő-testület rendeletben a képviselő-testület hivatalának a köztisztviselője számára az e törvényben foglaltakhoz képest kedvezőbb szabályokat állapíthat meg a munkavégzésre, a munka- és pihenőidőre és egyéb juttatásokra. **2001. július 1-től:** Az önkormányzati képviselő-testület a juttatásokkal és támogatásokkal összefüggésben e törvény keretei között rendeletben szabályozza a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat.

⁴¹⁸ Ktv. 1. (2) bekezdése

⁴¹⁹ A helyi önkormányzat rendeletben egységesen valamennyi felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőnek illetménykiegészítést állapíthat meg, amelynek mértéke a köztisztviselő alapilletményének

a) a megyei önkormányzatnál, a megyei jogú városnál, illetve a körzetközponti feladatot ellátó önkormányzatnál legfeljebb 40%-a,

b) községi önkormányzatnál legfeljebb 20%-a,

c) az a)-b) pontban nem szereplő önkormányzatnál legfeljebb 30%-a. [Ktv. 44/A. § (1) bekezdése]

⁴²⁰ Míg az államigazgatásban egyáltalában nem állapítható meg személyi illetmény, addig az önkormányzatoknál erre lehetőség nyílik. Az önkormányzati hivatalnál, teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek az e törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő - az éves költségvetésben megállapított létszám legfeljebb 20%-áig - személyi illetményt állapíthat meg - a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke jóváhagyásával - a jegyző, illetve a főjegyző. [Ktv.44/B. §]

⁴²¹ A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) hatálya alá tartozó szervek körének változása az 1. § (2) bekezdése alapján:

1992. VII. 1 - 1995. X. 31.

gét mutatja, hogy a kormányhivatalokra anélkül születtek eltérő törvényi szabályok, hogy a külön törvényi szabályozás lehetőségére a Ktv. 1. § (2) bekezdése utalt volna.⁴²² Általában a

„Ktv. 1. § (2) Törvény eltérő rendelkezése hiányában a köztársasági elnök hivatala, az Országgyűlés hivatala, az Alkotmánybíróság hivatala, az országgyűlési biztos hivatala és az Állami Számvevőszék köztisztviselői, ügykezelői és fizikai alkalmazottai közszolgálati jogviszonyára is e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

1995. XI. 1. - 1996. I. 31.

A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (Kbt.) 97. § (2) bekezdése kiterjeszti a Ktv. hatályát a *Közbeszerzések Tanácsa* köztisztviselőinek, ügykezelőinek, és fizikai alkalmazottainak közszolgálati jogviszonyára annyiban, amennyiben a Kbt. eltérő rendelkezéseket nem tartalmaz.

1996. II. 1. - 1997. XII. 31.

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Médiatv.) 157. § (2) bekezdése értelmében a Ktv. hatálya az *Országos Rádió és Televízió Testület irodája* köztisztviselőinek, ügykezelőinek, és fizikai alkalmazottainak közszolgálati jogviszonyára is kiterjed (a Médiatv.-ben foglalt eltérésekkel).

1998. I. 1. - 2001. VI. 30.

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény 1. §-a értelmében a *Gazdasági Versenyhivatal* köztisztviselői, ügykezelői, és fizikai alkalmazottai közszolgálati jogviszonyára is a Ktv. rendelkezéseit kell alkalmazni, amennyiben a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény másképp nem rendelkezik.

2001. VII. 1. - 2002. VII. 31.

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény 1. § (1) bekezdése kiterjeszti a Ktv. szervei hatályát a *Magyar Tudományos Akadémia Titkárságára*, ugyanakkor a közhatalom gyakorlásához közvetlenül nem kötődő ügykezelők és fizikai alkalmazottak kiszervezésével a köztisztviselőkre szűkíti le a Ktv. személyi hatályát.

2002. VIII. 1. - 2003. XII. 31.

A Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény módosításáról szóló 2002. évi XXIV. törvénnyel létrehozott *Nemzeti Földalapkezelő Szervezet* alkalmazottai köztisztviselők, rájuk a 18. § (2) bekezdésének b) pontja értelmében törvény eltérő rendelkezése hiányában a Ktv. szabályait kell alkalmazni.

2004. I. 1. - 2006. XII. 31.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 183. § (3) bekezdése kiterjeszti a Ktv. szervei hatályát a *Nemzeti Hírközlési Hatóságra*.

2007. I. 1. - 2007. VII. 14.

A kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 45. § c) pontja értelmében a „Nemzeti Földalapkezelő Szervezet” szövegrész helyébe a „Nemzeti Földalap kezeléséért kezelős szerv” terminológia lép.

2007. VII. 15. -

A kormányzaton kívül eső alkotmányos alapintézmények hivatali szervezetei (a köztársasági elnök hivatala, az Országgyűlés hivatala az Alkotmánybíróság hivatala az országgyűlési biztos hivatala és az Állami Számvevőszék) a rájuk vonatkozó szervezeti és működési szabályzatban eldönthetik, hogy mely munkakörök esetében és milyen eljárási rend mellett kell alkalmazniuk azokat az új rendelkezéseket, amik a próbaidőre, a versenyvizsgára, a pályázatra és a tartalékállományra vonatkoznak

(a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény 1. §).

⁴²² Például a Magyar Energia Hivatal (Hivatal) köztisztviselői esetében a Ktv.-hez képest további összeférhetlenségi szabályokat állapít meg a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vtv.).

A Hivatal köztisztviselője a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény szerinti összeférhetlenségi és kizárási szabályokban foglaltakon túl nem létesíthet munkaviszonyt vagy munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt a Hivatal hatáskörébe tartozó engedélyköteles villamosenergia-ipari társasággal vagy integrált villamosenergia-ipari vállalkozással. [Vtv. 167. § (1) bekezdése] A Hivatal köztisztviselője az öröklés kivételével a Hivatal hatáskörébe tartozó engedélyköteles villamosenergia-ipari társaságokban tulajdoni részesedést nem szerezhet. [Vtv. 167. § (2) bekezdése] Továbbá az illetményük, jutalmazásuk tekintetében is eltérő szabályok kerültek megállapításra. A Hivatal köztisztviselőire a Ktv. rendelkezései az irányadók, azzal az eltéréssel, hogy a Ktv. 30/A. § (1) bekezdésében megállapított arány negyven százalék, továbbá a Ktv. 44. § (1) bekezdésében megállapított illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 65%-a, a középiskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 35%-a. A Hivatal esetében a nem rendszeres személyi juttatások közül a jutalom-előírányzatra, valamint a személyi juttatások előírányzat-maradványából, illetve pénzmaradványából történő jutalomfizetésre vonatkozó, külön jogszabályban megállapított felső mérték túllépését tiltó rendelkezés nem alkalmazandó. [Vtv. 167. § (5) bekezdés]

díjazásra, illetve a kinevezésre vonatkozóan állapítottak meg sajátos szabályokat. Az Állami Számvevőszék, a Közbeszerzések Tanácsa, a Gazdasági Versenyhivatal, valamint a Nemzeti Hírközlési Hatóság esetében került sor részletesebb s átfogóbb külön törvényi szabályozásra. Így a jogviszony létesítésén, illetve a díjazáson túlmenően az előmenetelre, az összeférhetetlenségre, a vagyonynyilatkozatra, a felmentésre, valamint a jogviszony megszűnését követő időszakban munkavállalási és anyagi érdekeltség szerzési tilalomra vonatkozóan határoztak meg speciális rendelkezéseket. A legutóbbi időben törvénymódosítás hatalmazta fel a más hatalmi ághoz tartozó szerveket (Országgyűlés hivatala, az Alkotmánybíróság hivatala, az országgyűlési biztos hivatala, az Állami Számvevőszék), hogy a próbaidőre, a pályázatra, a versenyvizsgára és a tartalékállományra vonatkozó rendelkezéseket e szervek szervezeti és működési szabályzatában (ügyrendjében) meghatározott munkakörök esetében, az ott meghatározott eljárási rend szerint kell alkalmazni.⁴²³

Tehát míg a helyi önkormányzatok esetében fokozatosan erősödött a kógencia, s ezzel együtt a karrier-rendszer egységessége, addig a más hatalmi ághoz tartozó közigazgatási szervek, az autonóm szervek, valamint a kormányhivatalok vonatkozásában a differenciálódás irányába mozdult el a szabályozás.

A jogviszony dinamikus és statikus elemeinek elemzésekor részletesen kifejtettem azokat az eseteket, amikor a munkáltató diszkrecionális jogkörében eljárva eltérhet a törvényi szabályoktól. A javadalmazással összefüggésben a kógencia gyengülése, illetve felerősödése egyszerre tapasztalható, amely az egyes javadalmazási elemek jellegének konvergenciájára utal. *A törvény kógenciája a díjazással kapcsolatban egyértelműen megtörik azzal, hogy a közigazgatási szerv vezetője eltérítheti az alapilletményt. Ezzel szemben a TÉR alapú jutalmazás kötöttségei jelentős mértékben korlátozzák a munkáltatónak hagyományosan széles körben érvényesülő mérlegelési jogkörét. Tehát míg az illetmény tekintetében gyengült a karrier-jelleg (a törvény kógenciája), addig a jutalmazás esetében egyértelműen kimutatható a kényszerítő szabályozás erősödése.* Ugyanis azt mondhatjuk, hogy míg az illetmény megállapítása magánjogiasodott, addig a jutalmazás szabályozása közjogiasabbá vált. Külön hangsúlyozni kell, hogy a jutalmazás szabályozottá tétele megfelelően illeszkedik a karrier-rendszer közjogias struktúrájába, ezzel szemben az *alapilletmény negatív irányú eltérítése rendszeridegen* a közjogias szabályozástól. Ez is azt mutatja, hogy a negatív irányú alapilletmény eltérítés nemcsak diszfunkcionális (forrásteremtő célzatú, motivációt csökkentő), hanem koherensen nem integrálható a karrier-jellegű szabályozási modellbe. Ugyanakkor a magánjogias sza-

⁴²³ Ktv. 1. § (2) bekezdése

bályozáshoz való illeszkedése is kétséges lehet, mivel a munkaértékelés, illetve a teljesítményértékelés módszertani kiforratlansága miatt az alapilletmény-eltérítés a munkajog kategóriája szerinti teljesítménybérként sem fogható fel.

A teljesítményértékelés (munkaértékelés) egyébként mindkét javadalmazási elemnél megjelenik azzal a céllal, hogy garanciát nyújtson az esetleges munkáltatói visszaélésekkel szemben. Ez a magyarázata annak, hogy bármennyire is vitatható a teljesítményértékelés módszertani megalapozottsága, nem iktatható ki a rendszerből, mert ellenkező esetben végképp felborulna a jogviszony alanyai közötti egyensúly.

A *szervezetrendszer szintjén* a munkáltatói jogkörök telepítése határozza meg a centralizáció mértékét. A munkáltatói jogok gyakorlásának tárgyalásakor már részletesen kifejtettem, hogy a közigazgatási szervezetekhez kötött munkáltatói jog milyen hatékonysági problémákat okozott és ezeket az utóbbi időben nagyobb szervezeti méretek kialakításával, illetve bizonyos adminisztratív feladatok centralizálásával hogyan próbálták megoldani.

Összegzésképpen a centralizációnak, mint a magánjogiasodás korlátjának az értelmezéséhez három lényeges megjegyzés fűzhető. Az *első*, hogy a szervezeti viszonyok átalakulása miatt a centralizáció iránti igényt a korábbiakhoz képest árnyaltabban kell megítélni. A hatalommegosztás, a szabadságjogok védelme, valamint a részvételi demokrácia megerősítése iránti igény az államigazgatás hierarchizált rendszerét is megbontotta, amelynek eredményeként újfajta szervezeti autonómiák jöttek létre.⁴²⁴ Az új típusú kormányzati szervek megjelenése és irányítása még az államigazgatási hierarchiában is növeli a decentralizációt, s még inkább háttérbe szorulnak a centralizáció eszközei, így a kógens, normatív szabályozás is. Ez a szabályozás szintjén a Ktv. egységes szabályaival szemben a differenciálás iránti igényt növeli meg. A Ktv.-től eltérő rendelkezések azonban csak törvényben jelenhetnek meg, így a szervezetrendszerben felerősödött decentralizáció ellenére a közjogias szabályozás továbbra is megőrizte domináns szerepét. *A szervezetek önállósodása nem a magánjogiasodás folyamatát lendítette előre, hanem a differenciálódást.* A *második*, hogy a törvényi szabályozás fejlődésének ellentmondásossága a javadalmazással összefüggésben is kimutatható, hiszen a rugalmasság és a kötöttség iránti igény egyszerre érezteti hatását a szabályozásban. A *harmadik*, hogy a hazai jogfejlődés magában hordoz több olyan sajátosságot, amelyek – látszólag ellenében az általános irányvonallal – nemcsak a centralizáció fenntartása, hanem annak növelése iránti igényt erősítik fel. Ez abból adódik, hogy a karrierrendszer bizonyos elemei csak

⁴²⁴ A monolitikus államigazgatási szervezetrendszer bomlásának és önállósodásának folyamatát, valamint az ezt befolyásoló tényezőket és motívumokat Berényi később részletesen is taglalja. In. Berényi S., *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei* Rejtjel Kiadó, Bp. 2003.

részben, vagy egyáltalán nem alakultak ki. Magyarországon ezért a *centralizáció iránti igényt nem a szervezetrendszer hierarchizált működése, hanem a közszolgálati rendszer féloldalas fejlődése, az elmulasztott centralizáció pótlása táplálja.*

3.7. A politika és bürokrácia közötti kiegyezés, mint a stabilitás és a kiszámíthatóság alapja

Korábban kifejtettem, hogy a politika és a bürokrácia eltérő legitimitása gyakran vezet konfliktushoz. A politika felelőssége, hogy a választói akaratot érvényesítse, s megvalósítsa azt a programot, amelyre felhatalmazást kapott a választóktól. Számára az a jó közigazgatás, amely céljainak szolgálatába állítható, és amely kész és képes megvalósítani a célokat. A politikának tehát szüksége van a professzionális bürokráciára, amelynek létezését szakmai hozzáértése legitimálja. A közigazgatás ugyanis első sorban szakma, amelynek legfőbb törekvése, hogy kialakítsa saját szabályait.⁴²⁵ A tudás birtoklása - hasonlóan az információ kisajátításához – azonban hatalom, amellyel a bürokrácia nemcsak élhet, hanem vissza is élhet. *Crozier* ezt a bürokratikus szervezetre jellemző ördögi kör elméletének magyarázata kapcsán úgy írta le, hogy a minden bürokratikus szervezetben kialakuló ún. szabályozási bizonytalansági zóna kivételezett helyzetbe hoz bizonyos szakértői csoportokat, amelyek fő törekvése, hogy a szabályozás bizonytalansága fennmaradjon, s ezzel megőrizhessék szakértői autonómiájukat.⁴²⁶ *A demokrácia ezért megköveteli, hogy a politika kontrollja alá vonja az apparátust.* A politika túlzott befolyása viszont már a bürokrácia szakértői függetlenségét veszélyezteti. Ez azzal a kockázattal jár, hogy a közérdek helyett pártpolitikai érdekek szolgálatába állítják a köztisztviselőket, ezért *nemcsak a bürokrácia feletti politikai ellenőrzést, hanem a politikai befolyás korlátozását is a demokrácia alapkövetelményének tekinthetjük.*

A hatalom és a hivatal közötti konfliktus feloldását – kiegészítve a társadalom igényeivel - *Bibó* úgy képzelte el, hogy a hatalom a célok tudatos kitűzésében, valamint a megvalósításhoz szükséges eszközök hozzárendelésében rejlő lehetőségeket, a hivatal a szakmai elmélyültséget, az élet a valóságos szükségletek és személyes szabadságigények emberi közelségét közvetíti a közigazgatási feladatvégzéssel. Így a közigazgatás védekezni tud a hatalom embertelen célszerűségével, a hivatal üres rutinjával és az élet változékonyságával szemben. „Az igazi probléma tehát minden közigazgatás megítélésében a hatalom, a hivatal és az élet egy-

⁴²⁵ BIBÓ I., A magyar közigazgatásról. Válogatott tanulmányok II. kötet 1945-1949 Magvető Könyvkiadó, Bp. 1986. 473. old.

⁴²⁶ M. Crozier, Le phénomène bureaucratique, Paris, Edition du Seuil, 1964. In LŐRINC L.-NAGY E.- SZAMEL L.: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai 345. old. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp. 1976.

máshoz való viszonya: egymástól való függése vagy függetlensége, egymásnak való alávetettsége vagy kölcsönössége, egymástól való áthatottsága vagy izoláltsága.”⁴²⁷

A magyar szabályozás történetéből vett példákkal is bizonyítható, hogy a politika és a bürokrácia közötti *kiegyezés* segítheti a kormányzás és a közigazgatás stabilitását és kiszámíthatóságát. Hiánya azonban még a progresszív politikai törekvéseket is kudarcra fenyegetheti.

II. József uralkodására már többször hivatkoztam nemcsak azért, mert idáig érnek a hivatásos magyar közszolgálat gyökerei, hanem azért is, mert ezekre az évekre tehető a prekapitalista korszak lezárulása és a posztindusztriális társadalom kezdete, illetve - éppen a gazdasági és társadalmi változásokra adott válaszként - az ő nevéhez fűződik a magyar társadalom átfogó átalakításának kísérlete, amely - többek között - a közigazgatás reformjára is irányult. A reform kudarcra éppen arra mutat példát, hogyan bukhat el a modernizáció, azt nem támogatja a bürokrácia. S bár a kudarcnak számos összetevője van, amelyek között egyaránt felfedezhetjük az egymással ellentétes hatalmi érdekek harcát, a központi akaratot kijátszó, kifinomult bürokratikus technikákat, illetve a realitásokat figyelmen kívül hagyó doktriner szemléletet, a bukás végső okának - közigazgatási szempontból - azonban azt tekintem, hogy *az uralkodónak nem sikerült kiépítenie és szövetségesévé tennie a rendi vármegyei közigazgatást felváltó, hivatásos bürokráciát*, amelyhez partnerei lettek volna a régi rendet képviselő, de az alkotmányos kereteken belül maradó változásokra nyitott hazai reformerek.⁴²⁸

A másik példa - amely ezúttal pozitív - a jelenkori közszolgálatból hozható fel. A rendszerváltozás előestéjén a karrier-rendszer bevezetését alapvetően politikai indokok motiválták, hiszen a szabályozás előkészítői arra számítottak, hogy a többpártrendszer létrejöttével a választási eredményektől és a dolgozók pártállásától függetlenül az államigazgatási szakapparátus a helyén maradhat, ha teljesíti a szakmai követelményeket. Ezzel szemben azonban kétely is megfogalmazódott, hogy *szabad-e a karrier-rendszer védernyője alá vonni azt az állami apparátust, amelynek tagjai - különösen vezetői szinten - tevékenyen részt vállaltak a társadalom előtt hitelét veszített szocialista állam működtetésében, s akik akkori pozícióikba sem első sorban szakmai kvalitásuk, hanem politikai megbízhatóságuk alapján kerültek*.

Ez a kétely mélyen beivódott a politikai közgondolkodásba, mert nemcsak a köztisztviselői törvény vitája során lehetett vele találkozni, hanem jóval később, még a köztisztviselői életpálya bevezetésének időszakában (2001) is születtek olyan nyilatkozatok, amelyek a személyi állomány cseréjét követelték. Az első szabadon választott miniszterelnöknek utóbb többször is szemére vetették, hogy elmulasztotta végrehajtani az ígért „tavaszi nagytakarí-

⁴²⁷ BIBÓ I., i.m. 476. old.

⁴²⁸ HAJDÚ L., i.m. 107-108. oldal

tást”. Antall ugyanis nem akart „B” listázást a közigazgatásban, úgy gondolta, hogy a takarítást a fejekben kell elvégezni. *Az országnak pártsemleges közszolgálatra van szüksége, ahol csak a szakértelem és a teljesítmény számít.* Antall számára ez utóbbi két követelmény jelentette a kapcsolatot a régi demokráciák követendő hagyományaihoz.⁴²⁹

Ha felidézzük a köztisztviselői törvényről szóló javaslat miniszteri expozéjának szövegét, láthatjuk, hogy a szakértelem és a stabilitás mellett szóló érvek arzenálját sorakoztatta fel Horváth Balázs, mint előterjesztő miniszter, ugyanakkor a politikailag legérzékenyebb kérdés tekintetében, miszerint meg kell-e tartani a régi rendszerből megörökölt apparátus tagjait, ahelyett, hogy egyértelmű választ adott volna, rendkívül óvatosan fogalmazott, s csak közvetetten foglalt állást: „Felmerülhet természetesen a kérdés: jelenlegi gazdasági körülményeink között indokolt-e egy réteg számára biztos – az átlagosnál talán mindenképp biztosabb – megélhetés lehetőségét megteremteni. A kérdésre felelni csak akkor tudunk, ha előzetesen választ adunk arra: szüksége van-e nemzetünknek stabilitást nyújtó, nyugodt, kiegyensúlyozott közigazgatásra, indokolt-e a pártpolitikai közvetlen befolyástól függetleníteni a közösség igazgatását, jogos igény-e, hogy a közügyeket politikai, gazdasági befolyástól mentes, erkölcsileg kikezdhetetlen köztisztviselők intézzék? Ha igen, ha ezek a célok politikailag támogandók, megvalósítandók, akkor ennek feltételeit is meg kell teremteni.” A miniszter óvatossága érthető volt, hiszen nem vehette biztosra, hogy a rendszerváltó hangulatban a pártállami apparátust stabilizáló törvényjavaslat megkapja a szükséges támogatást a kormánypártok részéről. Hogy bizonytalansága nem volt alaptalan, jól mutatja, hogy az 1990 szeptemberében beterjesztett törvény-tervezetet a Kormány utóbb kénytelen volt átdolgozásra visszakérni, s azt csak több mint egy évig húzódó vita után fogadta el az Országgyűlés. Mindenesetre a belügyminiszter expozéjában abban a tekintetben világosan fogalmazott, hogy *a nemzetnek stabilitást nyújtó, kiegyensúlyozott közigazgatásnak ára van, ez pedig nem más, mint a karrierrendszer.* S ha társadalomnak szüksége van a közügyek politikai, gazdasági befolyástól mentes intézésére, akkor el kell fogadnia, hogy a köztisztviselők az általánoshoz képest megkülönböztetett helyzetben vannak. Ezt az egyezséget a társadalomnak meg kell kötnie.

⁴²⁹ „Elmaradt az ígért tavaszi nagytakarítás,” hangzik el gyakran a vád jobboldalról. Az MDF nem totális elitcsere-rét, „B-listázást” ígért, hanem a fejek kitakarítását, a kommunizmus kellékeinek a kisöprését. Antall egy pártsemleges közszolgálati apparátust akart létrehozni, amelyben csak a szakértelem és a teljesítmény számít – ahogy ez a régi demokráciákban természetes. A személyi változásokat nem a miniszterelnökség, vagy a Bem-téri pártszékház döntötte el, hanem az illetékes minisztériumok új vezetői, az önkormányzatok esetében pedig maguk a választók. Az iskolák, kórházak, szakszervezetek esetében is az adott intézmény közössége döntött a tisztségviselőkről – szabad és titkos választás útján. A kormány arról nem tehetett, hogy működött a megszokás, vagy inkább éltek még a régi félelmek, és annyi esetben választották meg a régi, hitel nélküli embereket. Az eredményeket a kormány akkor sem tudta volna felülbírálni, ha akarta volna, a személycserét pedig nem végezhette el mások helyett a miniszterelnök.” JESZENSZKY G., *Megalkuvó volt-e Antall József? Dialógus* <http://www.mbk.org/Article538.html> Letöltés időpontja: 2008-04-22

Az Antall-kormánynak a karrier-rendszer, illetve a szakmaiság melletti elkötelezettsége azonban magán hordozott *néhány ellentmondást* is. Az egyik, hogy a *miniszterelnöknek nem lehetett teljes a bizalma*, mivel legfontosabb tanácsadóinak közreműködésével még a Kabinetirodától is függetlenül működtetett egy informális „belső tanácsot”, ahol – egyes vélemények szerint - a legjelentősebb politikai döntések születtek. Az 1991. szeptemberében felállított Miniszterelnöki Kabinetiroda útján ellenőrizte a pártállami múlttal rendelkező vezető köztisztviselőket.⁴³⁰ A másik, hogy az Antall-kormány egyre jelentősebb szerepet biztosított a közigazgatási államtitkári értekezletnek a kormányzati döntéshozatalban, amelynek következtében *az állami vezetői funkciók jelentős politikai tartalommal telítődtek, s ily módon a politikai zsákmányszerzés célpontjává váltak*. Abszurd módon éppen amiatt nem sikerült végigvinni a közigazgatás depolitizálását a teljes hierarchián, hogy a politika a kormányzati működésben nem egyszerűen megőrizte a szakmaiságot, hanem egyenesen megnövelte a szakelem súlyát. A felsővezetői szint átpolitizálódásában közrejátszott az is, hogy időközben a kormánypártok viszonya megváltozott a szakértői elittel szemben, nemcsak politikai lojalitást, hanem politikai elkötelezettséget követeltek meg tőle. A folyamat eredményeként korán megjelentek az első repedések a karrier-rendszer alapját képező kiegyezésen, amelyet tovább tágított, hogy a szemléletbeli változást személycserék is jelezték.⁴³¹

Egyes vélemények szerint a régi technokrata elit megtartásában az is szerepet játszott, hogy a hatalomra került koalíciós pártok nem rendelkeztek elegendő számú, irántuk elkötelezett szakértővel, akiket a kulcspozíciókba ültethettek volna. *Magyarországnak (ekkor még) nem volt két közigazgatása*. Ez a politika számára kényszerhelyzetet, a bürokrácia részére túlélési esélyt teremtett. *Minden feltétel adott volt ahhoz, hogy a politikai és a bürokratikus hatalom egymással kiegyezzen*. Ezzel a közigazgatásban valójában egy *kiegyezéses rendszer-változás* zajlott le, amely egyúttal a bevezetendő karrier-rendszer legitimációs alapjául is szolgált. A helyzetre ráillik *Bibó* megegyezéses forradalom formulája, amelyben a változásokat lezáró konszolidációra helyeződik a hangsúly.⁴³²

Ugyanakkor mindkét fél arra törekedett, hogy a kimondatlanul megkötött *kompromisszumot* - akár a másik rovására is - *a lehető legnagyobb mértékben a saját javára fordítsa*. Ennek lenyomata a jogi szabályozáson is kimutatható. Az egyik fél részéről megnyilvánult akciót – saját érdekeit szolgáló jogalkotást - azonban csaknem minden esetben a másik fél

⁴³⁰ WIENER GY., i.m.

⁴³¹ WIENER GY., i.m.

⁴³² BIBÓ I., A magyar demokrácia válsága Válogatott tanulmányok II. kötet 1945-1949 Magvető Könyvkiadó, Bp. 1986. 54. old.

ellenérdekű reakciója – jogszabály módosítása - követte. Legjobb példa erre a munkáltatói jogok szabályozása.

A [Ktv.](#) következetesen *szétválasztotta a munkáltatói jogok gyakorlása szempontjából a politikai, illetve a szakmai elemet*, s a munkáltatói jogokat a hivatali szervezet vezetőjéhez telepítette. Ez a minisztériumok esetében azt jelentette, hogy a legmagasabb szintű karrier-köztisztviselő, a közigazgatási államtitkár rendelkezett a személyi állomány feletti munkáltatói hatalommal. A törvénynek ez a szabálya 1992. július 1-jén lépett hatályba, ugyanakkor a Kormány július 10-ei hatállyal már úgy rendelkezett, hogy a miniszter adja a vezetői megbízást a szakmai területek első számú vezetői, a főosztályvezetők számára.⁴³³ Ezen túlmenően még ugyanennek az évnek a végén a Kormány megteremtette a lehetőséget arra, hogy a Miniszterelnöki Hivatalban, illetve a miniszteri kabinetekben főtanácsadói, tanácsadói munkakörök hozzanak létre, s ezzel megerősödjön az apparátus feletti politikai kontroll.⁴³⁴ A tanácsadói, főtanácsadói munkakörök létrehozásának lehetősége lendületet adott a miniszterelnöki, illetve a miniszteri kabinetek később látványossá váló fejlődésének. Ezt egyébként a karrierrendszer bevezetése szükségszerű következményének is tekinthetjük, hasonlóan azoknak az országoknak a gyakorlatához – pl. Franciaországban -, ahol a miniszteri kabinetek túlsúlyossá tételével oldották meg az apparátus pártpolitikai semlegességének fenntartását.

A politikai főtanácsadók, tanácsadók jogállása magán hordozta a *politikai és a szakmai elem közötti kompromisszum jegyeit*. A kompromisszum azonban ez esetben olyan öszvér megoldást eredményezett, amelynek finanszírozása rendszeresen jelentős összegekbe került. A szabályozás ugyanis köztisztviselőnek tekintette a főtanácsadókat, tanácsadókat, annak ellenére, hogy egyértelműen bizalmi feladatkört láttak el, hiszen a miniszterelnök, illetve a miniszter személyéhez kötődtek.⁴³⁵ Nyilvánvaló volt, ha a politikus személye változik, nekik is távozniuk kell. A tanácsadók, főtanácsadók cseréjét viszont - mivel köztisztviselők voltak - akadályozták a [Ktv.](#) védelmi szabályai. Hiába mondta ki a törvény, hogy a főtanácsadói, tanácsadói megbízás bármikor visszavonható, nem volt elvárható, hogy a politikai elkötelezettségüket nyíltan felvállaló tanácsadók visszaintegrálódjanak a karrier-köztisztviselők közé, különösen akkor, amikor ezek a személyek kívülről érkeztek, s korábban egyetlen napot sem töltöttek el köztisztviselőként. Elmozdításukhoz - ha nem távoztak önként - felmentési jogcímet kellett találni, illetve részükre végkielégítést kellett fizetni.

⁴³³ [112/1992. \(VII. 7.\) Korm. rendelet](#)

⁴³⁴ [173/1992. \(XII. 23.\) Korm. rendelet](#)

⁴³⁵ [1992. évi XXIII. törvény 32. §](#)

Ezt csak jóval később, 1997-ben orvosolta egy törvénymódosítás, azzal, hogy a tanácsadókról leválasztotta a politikai tanácsadókat.⁴³⁶ Bár a törvény őket is köztisztviselőnek tekintette, valójában a legfontosabb jogállási elemek tekintetében rájuk a nyitott szabályozás volt jellemző. Kinevezésüket nem korlátozták szakképesítési előírások, csak egyetlen megkövetést érvényesítettek, legyen felsőfokú iskolai végzettségük. Illetményük szabad megállapodás tárgya volt, ennek megfelelően előmenetellel sem rendelkeztek, vizsgákat sem tettek.⁴³⁷

A törvénymódosítás nemcsak a politikai tanácsadó intézményét hozta létre, hanem szigorította a nem politikai tanácsadói megbízás feltételeit. Csak olyanok számára engedte meg a főtanácsadói, tanácsadói megbízást, akik közigazgatási szakvizsgával, illetve 5, vagy 3 éves szakmai gyakorlattal rendelkeztek⁴³⁸. A *profiltisztítás tehát kétirányú* volt, egyrészt különvált a tanácsadók tisztán bizalmi alapon kinevezett politikai csoportja, másrészt megerősödtek a köztisztviselő számára adott tanácsadói megbízás karrier-jegyei.⁴³⁹

A szakértői elitben mindig is élt a félelem, hogy pártállami múltját a politika mégis csak a fejére fogja egyszer majd olvasni. Védekezésképpen a bürokrácia mindent megtett annak érdekében, hogy a múltban betöltött szerepével kapcsolatos adatok, információk „illetéktelen kezekbe” ne kerüljenek. Félelme nem lehetett alaptalan, mivel még 1993-ban is szükségesnek ítélte szabályozni, hogy a Ktv. hatályba lépése előtt keletkezett és tárolt személyi iratokat - kivéve a kinevezési (alkalmazási) iratot, az erkölcsi bizonyítványt, az esküokmányt és az utolsó, két évnél nem régebbi önéletrajzot - »régii anyag« elnevezéssel, zárt anyagként a szerv (központi) irattárában elkülönítetten kell elhelyezni, és 5 évig megőrizni.⁴⁴⁰ Csak emlékeztetésként, 1990-ben már egyszer döntöttek a politikai jellegű adatok törléséről a személyzeti nyilvántartólapról.⁴⁴¹

A politikai és szakmai hangsúlyok változása helyi szinten másként zajlott le. A helyi önkormányzatokról szóló törvény még a polgármesternek adta az apparátus feletti munkálta-

⁴³⁶ [1997. évi CI. törvény 10. §](#) Ekkorra nyilvánvalóvá vált, hogy a politikai váltógazdálkodás hatásai közvetlenül érintik a közigazgatást, ezért természetes, hogy a személyi állomány bizonyos csoportjának kiválasztásában a bizalmi jelleg erősen dominál.

⁴³⁷ A törvénymódosítás a helyi önkormányzatoknál is lehetővé tette hasonló munkakörök létesítését, de ez alól kivételt képeztek a községi önkormányzatok, ahol nem lehetett politikai tanácsadói munkaköröket létrehozni.

⁴³⁸ 1997. évi CI. törvény 31. §

⁴³⁹ Ehhez a folyamathoz hozzátartozik, hogy 1995-ben egy törvénymódosítás a beosztottak által szerzett hosszabb szakmai tapasztalat magasabb díjazással történő elismerése érdekében létrehozta a szakmai főtanácsadói, tanácsadói címeket, amelyek jellegüket tekintve sok hasonlóságot mutattak a kormány-és miniszteri főtanácsadókkal, tanácsadókkal. Egy lényeges kérdésben viszont különböztek, a címet nem lehetett visszavonni. [1995. évi XLVIII. törvény 101. §] Eredetileg a tervek között szerepelt, hogy a (fő)tanácsadói munkakörök számát szigorú központi szabályozók állapítják meg minisztériumonként, s ehhez a központi költségvetés plusz erőforrást is biztosít. A szubjektív munkáltatói döntés helyett, pályázat útján a szakmai teljesítmény, illetve versenyvizsgák eredményeinek figyelembevételével lehet csak dönteni a (fő)tanácsadói munkaköröket betöltő köztisztviselők kiválasztásáról.

⁴⁴⁰ [143/1993. \(X. 13.\) Korm. rendelet](#)

⁴⁴¹ 22/1990. (II. 2.) MT rendelet

tói jogokat, de 1994-ben - bizonyos korlátozásokkal - már a jegyző lett a munkáltatói jogkör gyakorlója.⁴⁴² Helyi szinten tehát csak két éves fáziskéséssel erősödött meg a szakmai elem. Bár tegyük hozzá a jegyzők szakmai függetlenségének szabályozása mind a mai napig vita tárgya.

Úgy gondolom, hogy a politikai és a szakmai szféra közötti küzdelemnek máig ható tanulságai vannak. A rendszerváltozás a hatalmon lévő politikai elit tevékeny közreműködésével, békésen ment végbe, ezért nem voltak adottak a politikai, társadalmi feltételek a régi államapparátus - hatalmi eszközökkel történő - teljes cseréjéhez, mint ahogy ez a II. világháború után bekövetkezett, soha nem látott mélységbe taszítva a szakmai színvonalat. Ezzel szemben a politikai átmenet időszakában igen élesen kirajzolódott a bürokrácia legitimációs alapja. A technokrata elit képes volt kizárólagos szakértői tudására hivatkozva átmenteni magát a rendszerváltozás utáni időszakra. Világosan beigazolódott az elmélet, miszerint *a hivatalnoki kart szakmai hozzáértése, az igazgatási gépezet működtetésének képessége teszi nélkülözhetetlenné* a mindenkori politikai hatalom számára. A tudás olyan érdekérvényesítő képességgel ruházta fel, amelynek birtokában akkor is képes pozícióban maradni, ha nem tanúsít pártpolitikai elkötelezettséget. Ebben az átmeneti helyzetben egyértelműen megmutatkozott, hogy a bürokrácia legfontosabb értéke, hogy kizárólag ő rendelkezik a szükséges szakértelemmel.

Kivételezett helyzetét azonban *több oldalról is veszély fenyegeti*, amelyek könnyen megrendíthetik hatalmi pozícióját (mert ugye tudjuk jól, a tudás hatalom). Egyfelől a politikai elit körében fokozatosan kinevelődtek azok a politikusok, akik valódi *szakpolitikussá* váltak, másfelől az új és korszerű tudás birtoklásában a bürokráciának az utóbbi időkben komoly vetélytársa akadt. *Az üzleti szférából érkező menedzserek* gyorsan alkalmazkodnak a közigazgatás sajátos körülményeihez, s a menedzsment-szemlélet elterjedésével előnyt élveznek a hagyományos képzési keretek között szocializálódott igazgatási szakemberekkel szemben.

Ma már látható, hogy *a szakmai és a politikai elemek szétválasztása legfelső kormányzati szinten kudarcot vallott*. Egyes vélemények szerint ez nem meglepő, mivel világjelenséggel van dolgunk, s a politikai váltógazdaság természetes velejárója, hogy a politikai erők fokozatosan kialakítják maguk közigazgatási szakértői csapatát. Emiatt Magyarországon is

⁴⁴² A törvényalkotó a következők szerint indokolta a változást: Bár az Ötv. 1990-ben a polgármesternek adta a munkáltatói jogokat, az 1992-ben megalkotott köztisztviselői törvény új helyzetet teremtett, mivel a hivatali szervezet vezetőjéhez telepítette a munkáltatói jogokat. Ezután már nem szükséges fenntartani a polgármester kizárólagos munkáltatói jogát. A hivatal vezetése, a hivatal szakmai munkájáért viselt felelősség indokolja, hogy a jegyző legyen a munkáltatói jogok gyakorlója. [1994. évi LXIII. törvény 23. §]

„Egyre kevésbé értelmezhető, hogy csak egy egységes közszerzőlatati elit van. Magyarország is legalább kettő, vagy inkább kettő és fél jelenik meg.”⁴⁴³

A fentiek tükrében igazán aktuális külön is hangsúlyozni, hogy a politikum behatásának csökkentésére nemcsak jogi eszközök szolgálnak. Döntő lehet a szolgálatserűségnek, szakszerűségnek és a jogszerűségnek „...az egész közigazgatást átható és a politikai tényezőket visszavonulásra készítő szelleme.”⁴⁴⁴

4. A személyi állomány mennyiségi és minőségi mutatói

Már a Konceptió is súlyos kritikát fogalmazott meg a rendszerváltozás előtti államigazgatási személyzetpolitikával szemben. Míg a régi rendszert ért kifogások között leggyakrabban az szerepelt, hogy a politikai szempontokat a szakmaiak elé helyezték, addig a Konceptió első sorban a *személyzetpolitika érdemi koncepcióját hiányolta*. Kifogásolta, hogy a pártállami vezetésnek nem volt rendszerszerű elképzelése a közigazgatás társadalmi funkciójáról, a közigazgatás személyi állományáról. A koherens közigazgatási személyzetpolitika fontosságát azért hangsúlyozta, mert csak ez akadályozhatja meg, hogy a *közigazgatás személyzete ne essen a költségvetés-politika mennyiségi szemléletének áldozatává*.

A mennyiségi szemlélet alapvetően a létszám csökkentésében fejeződött ki. A korábbi államigazgatási személyzeti intézkedések többsége mennyiségi szemléletű volt, s arra irányult, hogy csökkentse az államigazgatás létszámát. Ez *kiszolgáltatta a közigazgatás személyzetét a költségvetési érdekeknek*, amelyek azt diktálták, hogy létszámcsökkentéssel is fogják vissza a költségvetés kiadásait. Ugyanakkor „...a létszámcsökkentési intézkedések egyszer sem voltak előkészítve a feladatok újrendezése oldaláról, ezért részben nem lehetett végrehajtani őket, részben – éppen az előző oknál fogva – eredeti céljainkkal ellentétes eredményeket hoztak, az összetétel minőségének romlását.” Márpedig egy valódi személyzeti politikának nem a létszám mennyiségi mutatóira, hanem minőségi összetételére vonatkozó elképzeléseket kell tartalmaznia. A Konceptió egyértelműen fogalmazott: *valódi személyzetpolitikát*

⁴⁴³ „Másképp tudomásul kell venni, hogy a politikai váltógazdaság két oldalának — és ez is világjelenség — fokozatosan kialakulnak a maga közigazgatási csapatai a kulcspozíciókban. Egyre kevésbé értelmezhető, hogy csak egy egységes közszerzőlatati elit van. Magyarország is legalább kettő, vagy inkább kettő és fél jelenik meg.” Kovács Árpád Állami Számvevőszék elnökének hozzászólása A KÖZSZOLGÁLAT MODERNIZÁCIÓJA A KORMÁNYPROGRAM TÜKRÉBEN című, a Szakszervezetek Együttműködési Fórumának szakmai-érdekvédelmi konferenciáján 2006. július 20. <http://www.szef.hu/index/index.php?mode=file&file=html/egyeb/konyv/konyvek14.htm> Letöltés időpontja: 2008. 04. 22.

⁴⁴⁴ BIBÓ I., Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. Válogatott tanulmányok I. kötet 1935-1944 Magvető Könyvkiadó, Bp. 1986. 291. oldal.

nem a létszám mennyiségi mutatóira, hanem minőségi összetételére lehet alapozni. Nem az a kérdés, hogy sok, vagy kevés a közigazgatás létszáma – ezt kizárólag a mennyiségi mutatók alapján nem is lehetne objektíven megítélni -, hanem a személyi állomány alkalmas-e arra, hogy a rábízott feladatokat eredményesen teljesítse.

A mennyiségi és a minőségi szemlélet közötti konfliktus a rendszerváltozást követően is sokszor kiéleződött, amely többnyire az előbbi javára dőlt el. Ebben a fejezetben azt vizsgálom meg, hogy a konfliktus milyen hatást gyakorolt a személyi állomány mennyiségi és minőségi mutatóira.⁴⁴⁵

4.1. Mennyiségi mutatók

Koncepció készítőinek félelme sajnos beigazolódott. Míg a rendszerváltozás előtt az államigazgatás létszáma csaknem elérte az ötvenezret, addig a Ktv. hatályba lépését követően végzett első adatfelmérés már azt mutatta, hogy a *köztisztviselők* (közszolgálati jogviszonyban állók) *létszáma messze meghaladta az 1989-ben mért szintet, s a növekedés tovább folytatódott* (1994: 104.092; 2009: 111.413).⁴⁴⁶ A központilag elrendelt létszámleépítések csak átmenetileg hoztak „eredményt”, *hosszú távon nem sikerült gátat vetni a létszám növekedésének* (2003-ban érte el a csúcst: 116. 817).

⁴⁴⁵ A rendszerváltozás előtti adatok forrása egy 1989-es belügyminisztériumi felmérés. A központi államigazgatási szervekben és a tanácsi szervezetekben 1989. november 1-jén teljes munkaidőben, főállásban foglalkoztatott dolgozókra vonatkozó adatokat a Belügyminisztérium államtitkárának kérésére a fővárosi és megyei tanácsok végrehajtó bizottságai személyzeti szervezetei, valamint 28 központi közigazgatási szerv személyzeti szervezete közölte (BM 1989). A jelenkori adatokat a Belügyminisztériumnál, később a Miniszterelnöki Hivatalnál kezelt KÖZIGTAD-ból nyertem.

⁴⁴⁶ Ez azonban nem tekinthető az akkori közigazgatás teljes létszámának, mivel nem tartalmazta azokat, akik a közigazgatás háttérszervezeteiben, illetve társadalmi szervezetekben láttak el igazgatási feladatot. Lásd DR. LŐRINCZ L., A politikai modernizáció személyi feltételei Állam és Igazgatás 1988. december.

Államigazgatási dolgozók statisztikai adatai
(Teljes munkaidőben foglalkoztatottak 1989. november 1.)

(fő)

Megnevezés	Vezetők ⁴⁴⁷	Ügyintézők	Ügyviteli dolgozók	Fizikai dol- gozók	Összesen
Minisztériumok	1246	2747	554	157	4704
Országos hatás- körű szervek	1491	8250	1339	956	12036
Tanácsok	3513	23675	3451	1328	31967
Összesen	6250	34672	5344	2441	48707

Közzszolgálati jogviszonyban állók számának alakulása
besorolási osztályok szerint 1994-2006⁴⁴⁸ között és 2008⁴⁴⁹-2009⁴⁵⁰ években

Év					Összesen	Prémiumévek programban rész vevők	Különleges foglalk.-i állományba helyezettek	Összesen
	I. Besorolási osztály	II. Besorolási osztály	III. Besorolási osztály	IV. Besorolási osztály				
1994	34381	43303	11705	14703	104092			104092
1995	35698	46528	11733	15102	109061			109061
1996	35456	47250	11203	13790	107699			107699
1997	36386	46117	10133	12010	104646			104646
1998	38177	44744	9869	10506	103296			103296
1999	40914	46800	9871	10664	108249			108249
2000	43700	48354	9494	10198	111746			111746
2001	46993	50193	9181	9749	116116			116116
2002	51427	51480	-	-	102907			102907
2003	56356	52176	8285*	-	116817*			116817*
2004	57719	49966	7418	-	115103			115103
2005	59829	47591	7059	-	114479	52	7	114538
2006	60917	45396	6630	-	112943	226	13	113182
2008	58799	38463	5280	-	102542			102542
2009	66470	38911	5119	-	110500	898	15	111413

- Nincs adat

*A 2003. július 1-jei állapot szerinti ügykezelői adatokkal együtt.

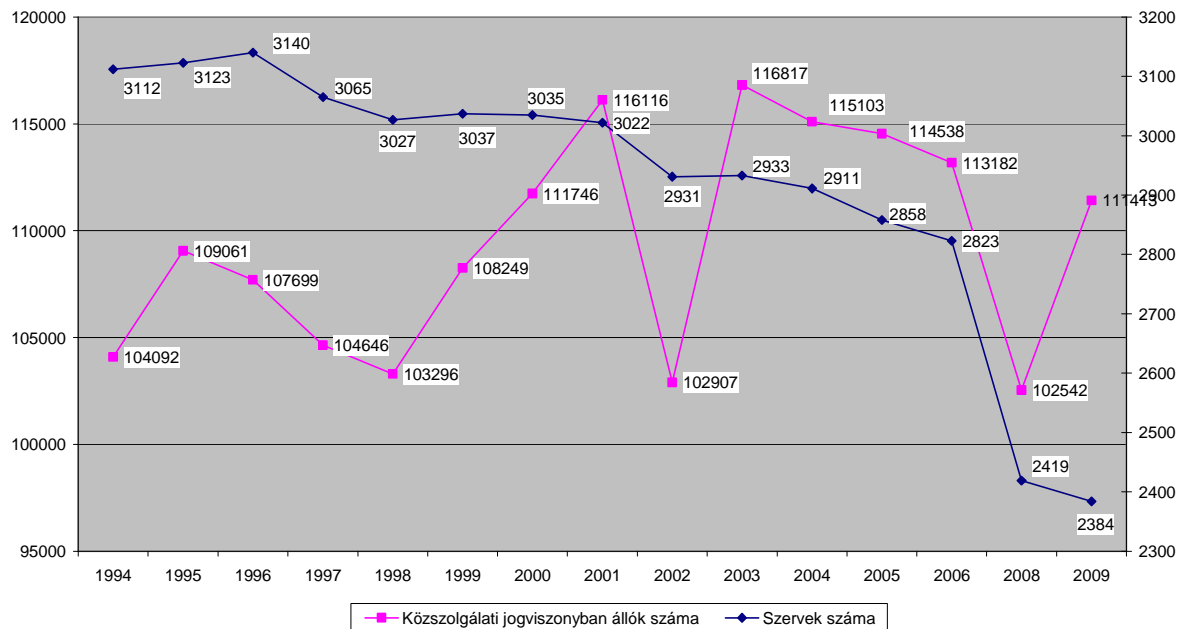
⁴⁴⁷ Az állami vezetők és a választott tanácsi tisztségviselők nélkül.⁴⁴⁸ A 2006. szeptember 1-jei állapot szerint.⁴⁴⁹ Magyar Államkincstár adatai a 2008. január 1-jei állapot szerint.⁴⁵⁰ eközigtaad 2009. adatai

A létszám bővülését annak ellenére nem sikerült megakadályozni, hogy 1995-ben és 1996-ban, két lépcsőben jelentős elbocsátást hajtottak végre, amelynek köszönhetően ugyanebben az időszakban több mint 7000 közszerződés jogviszonyban álló jogviszonyát szüntették meg létszámcsökkentés, átszervezés, tevékenység-, illetve jogutód nélküli megszűnés jogcímén.

Ennek *legfőbb oka* véleményem szerint a személyzetpolitika tudatos kialakításának elmulasztása mellett a *feladatarányos létszámgazdálkodás kialakításának hiánya, illetve a „fűnyíró elv”* alkalmazása volt. A különböző kormányzati létszámcsökkentések olyan hatást váltottak ki, mint egy rossz fogyókúra. A megszorításra kényszerített közigazgatás létszáma – átmeneti csökkenés után – nemcsak újra elérte korábbi szintjét, hanem azt még meg is haladta, annak ellenére, hogy a szervezeti integrációknak köszönhetően csökkent a közigazgatási szervek száma (1994-2006 között 3112-ről 2823-ra).⁴⁵¹ Az ellentétes irányú fejlődés különösen 1998-2003 között mutatkozott meg, amikor a közigazgatási szervek száma több mint százszal csökkent, ugyanakkor a létszám csaknem tizennégyezerrel emelkedett.

⁴⁵¹ Ez elsősorban a helyi önkormányzatok igazgatási szervei [(Fő)polgármesteri hivatal, közgyűlés hivatala, körjegyzőség, hatósági igazgatási társulás, közterület felügyelet, önkormányzati tűzoltóság] csökkenésének tudható be. Ennek oka, hogy bizonyos helyi önkormányzatok körjegyzőségeket, illetve közösen működtetett hatósági igazgatási társulásokat hoztak létre. Az államigazgatási szervek egyes igazgatási szintjei eltérő trendet mutatnak. Míg a központi államigazgatási szervek száma emelkedett (1994: 70; 2006: 77), addig a középszintet jelentő területi államigazgatási szervek számának alakulását ellentétes irányú, dinamikus változás jellemezte. A legtöbb területi szerv 1995-ben volt (416), majd ezt követően – a közigazgatási hivatalokra épülő szervezeti integrációnak köszönhetően – megfordult a folyamat iránya, és 1998-ra százszal csökkent a számuk (316). Ezután 1999-ben – a társadalombiztosítási önkormányzatok „államosításával”- ismét növekedés kezdődött (355), ami 2004-ig tartott (375), majd 2005-2006-ban újra megfordult a trend (334). A helyi államigazgatási szervek száma sokáig alig változott (1994: 245; 2004: 248), majd 2005-2006-ban jelentős csökkenés következett be (223).

**A közigazgatási szervek száma és a közszolgálati jogviszonyban állók száma
1994-2006⁴⁵² között és 2008⁴⁵³-2009⁴⁵⁴ . években országosan összesen**



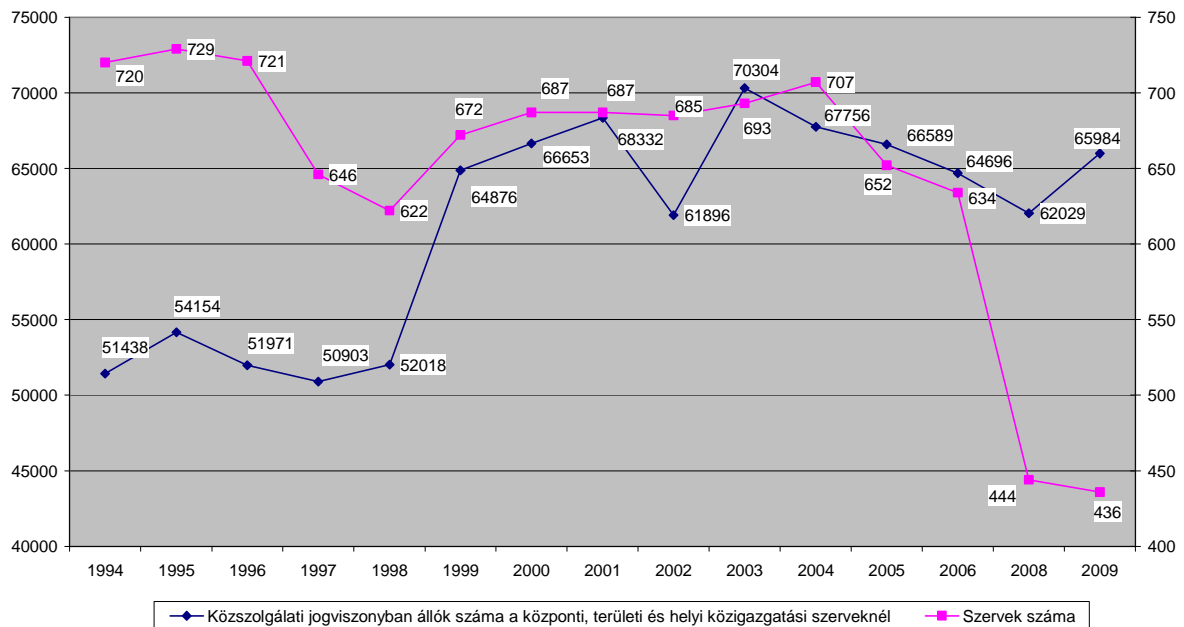
Ez a sajátos „szervezeti-létszám olló” az államigazgatást kevésbé jellemezte, mivel ebben az időszakban az államigazgatási szervek száma és a létszám egyaránt emelkedett.

⁴⁵² A 2006. szeptember 1-jei állapot szerint.

⁴⁵³ Magyar Államkincstár adatai a 2008. január 1-jei állapot szerint.

⁴⁵⁴ eközigtaad 2009. adatai

A központi, területi és helyi közigazgatási szervek száma és a közszolgálati jogviszonyban állók száma 1994-2006⁴⁵⁵ között és 2008⁴⁵⁶-2009⁴⁵⁷ . években



Ezek a tendenciák azt mutatják, hogy – legalábbis 2006-ig – a szervezeti összevonásokkal elérhető nagyobb működési üzemméret *nem feltétlenül eredményezett automatikusan létszám-megtakarítást, ugyanakkor a szervek számának növekedésével emelkedett a létszám is*. Hiába csökkent a közigazgatási szervek száma, a létszám ennek ellenére emelkedett. Kérdés miért?

A válasz nyilvánvalóan egy elmélyült elemzést igényelne, amely meghaladná dolgozatunk kereteit, néhány gondolat azonban feltétlenül ide kívánkozik.

Az első: A személyzetpolitika egyik fontos területe kellene, hogy legyen a létszám, illetve a szakmai összetétel alakulásának figyelemmel kísérése, elemzése, prognózisok felállítása, s a kapcsolódó kormányzati intézkedések megalapozása. S bár bizonyos helyzetekben a költségvetési érdekek felülírhatják a közigazgatási személyzetpolitikai szempontokat, egy erős személyzetpolitikai centrummal, illetve a költségvetési kihívások kezelésére, a megszorítások

⁴⁵⁵ A 2006. szeptember 1-jei állapot szerint.

⁴⁵⁶ Magyar Államkincstár adatai a 2008. január 1-jei állapot szerint.

⁴⁵⁷ eközigtaad 2009. adatai

logikáját követő eseti intézkedésekkel szemben, *valódi alternatívát kínáló személyzetpolitikai stratégiával szélesíthetők lennének a közszolgálat érdekérvényesítési lehetőségei a kormányzati döntéshozatal rendszerében.*

A második: A kormányzatnak a zárt személyzetpolitika megteremtésével szükségszerűen együtt járó, bizonyos mértékű *intézményi centralizációban* kellett volna gondolkodnia. Ennek szükségességére már a Koncepció is utalt a kiválasztás kapcsán. „Egy központi szervezetnek kell meghirdetni az üres közigazgatási álláshelyeket, fogadni a pályázatokat, elsődlegesen megszüntetni azokat, és a pályázat elbírálására hivatott fórum elé terjeszteni döntésre, illetve esetleg dönteni a közszolgálatba való felvételtől.” Mint ahogy korábban erre már utaltam, a Ktv. azonban a kiválasztással együtt valamennyi személyzeti hatáskört decentralizálta. Ezzel egy *féloldalas rendszert* teremtett, amely elvben az egységes (centralizált) személyzetpolitikára épült (volna), de valójában megmaradt az intézményi szintű munkajogviszony speciális szabályozásánál. Éppen azok az elemek hiányoztak a szabályozásból, amelyek az egységesség érvényesítésén túlmenően a *nagyobb méretekből adódó előnyöket használhatták volna ki* a nagyobb hatékonyság érdekében. A későbbi rendszerépítést is ez a féloldalasság jellemezte – többek között – a továbbképzés és a nyilvántartás területén. Úgy gondolom, hogy ennek is tulajdonítható a közigazgatás létszámának ingadozása, s ciklikusan visszatérő növekedése. Tudjuk jól, hogy a létszámfelesleg és a létszámigény egyszerre van jelen a közigazgatásban, de a *létszám-viszonyok kiegyenlítése csak bizonyos mértékű centralizációval oldható meg.*

A harmadik: Nem lenne azonban teljes a kép, ha nem ejtenénk szót a legutóbbi szervezeti átalakítások létszámra gyakorolt hatásairól.⁴⁵⁸ A konvergencia program teljesítése tette szükségessé a központi szervezetrendszer átalakítását. Ennek során intézmények megszüntetésére, önálló szervezeti működés üzemméretének növelésére, szervezetek összevonására, korábban önálló szervek szervezeti egységgé alakítására, területi koncentráció keretében *horizontális összevonásokra* (pl. megyei szinten egy-egy tárcához tartozó hálózatok egyesítésére; egy-egy tárca egyedi intézményhálózatának, szervezeti egységeinek közigazgatási hivatalokba integrálására), továbbá - szinte valamennyi megyei szervezetrendszerénél (szükség esetén a szolgáltatás városi szintű megtartásával)- *regionalizációra* került sor. Az átalakítások eredményeként

⁴⁵⁸ Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló többször módosított 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat rendelte el a különböző szervezeti átalakításokat.

összevonták az érdemi tevékenységet támogató pénzügyi apparátusokat, fizikai ellátó szervezeteket. Csökkentették a döntési szintek számát.

Az átalakításokkal érintett 18 (al)fejezetnél - a Pénzügyminisztérium adatai szerint⁴⁵⁹ - a vizsgált két év (2006-2007) alatt 17 914 fővel csökkent a létszám, mely a 2006. évi engedélyezett teljes létszámkeret mintegy 6%-os csökkenését jelentette. Ugyanakkor a feladatok átrendeződése, valamint új szervezetek létrehozása miatt a csökkenéssel párhuzamosan 4310 fővel növekedett a létszám. (Ez is megerősíti azt, hogy a létszámfelesleg és a létszámhiány egyszerre van jelen a rendszerben, amelyek összekapcsolása nélkül osztársadalmi szinten jelentős kár keletkezik abból, hogy míg az egyik oldalon végkielégítések kifizetésére kerül sor, addig a másikon új köztisztviselőket vesznek fel, amely többlet képzési igényeket válthat ki. Természetesen bizonyos átképzéssel a leépített állomány célzott átirányítása esetén is számolni kellene.) A megvalósult intézkedések így összességében – államháztartási szinten új feladatok, átrendezése után is – mintegy *13 600 fős létszámcsökkenést* eredményeztek.⁴⁶⁰

Az egyszeri kiadásokat, valamint a tartós megtakarításokat összevetve az átalakításokkal több, mint 46 milliárd forint megtakarítást értek el.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló többször módosított 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat 1/A pontja előírta, hogy a határozat intézkedéseinek költségvetési hatásairól az éves zárszámadás keretében be kell számolni. Az intézkedésekből adódó megtakarításokról, többletköltségekről és többletbevételekről felmérés készült a 2006-2007. évek vonatkozásában, meghatározva a tartós hatásokat is. (A végrehajtott intézkedések költségvetési kihatása a fejezetek felülvizsgált adatszolgáltatása alapján került bemutatásra.)

⁴⁶⁰ Az elrendelő Korm. határozatok időközben módosultak, melynek eredményeként egyes intézkedések törlésre, változtatásra kerültek (pl. falugazdász hálózat megszüntetésére, élelmiszerbiztonsági feladatok megerősítésére vonatkozik). Ennek és az önkormányzati alrendszerből történő feladatátvételeknek (illetékhivatalok és főépítési irodák), valamint az Állami Egészségügyi Központ létrehozása hatásaként a csökkenéssel párhuzamosan összesen. Ez azonban csak részben jelent „visszarendeződést”, mivel egyrészt feladatátrendeződés történt az önkormányzati alrendszerből a központi költségvetés javára (1390 fő), másrészt új intézmények jöttek létre új feladatokra a közfeladatok hatékonyabb ellátása céljából (PM ISZK, Egészségbiztosítási Felügyelet összesen 93 fővel).

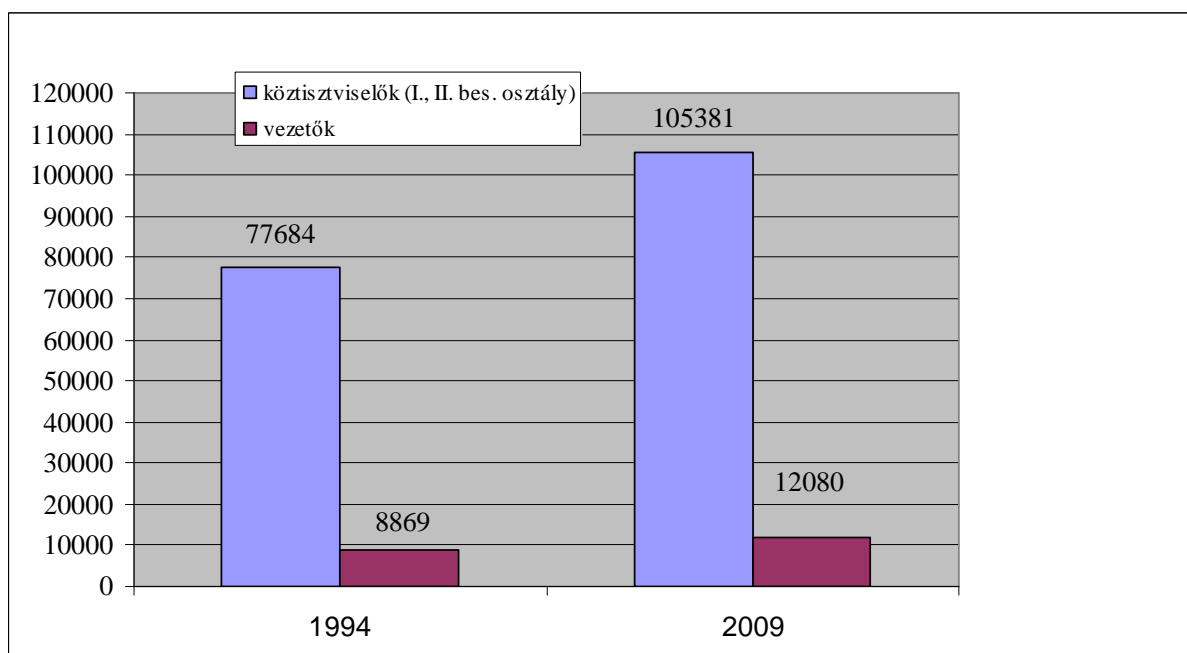
⁴⁶¹ A szervezeti átalakítások végrehajtása során elért tartós megtakarítás összege 75 milliárd forint. A megtakarítás magában foglalja a létszámcsökkenés miatti személyi juttatás és munkaadókat terhelő járulékok csökkenéseket (utóbbi nettó módon az államnak nem megtakarítás), valamint a dologi kiadások mérséklődését is. A megtakarítás mintegy 28%-a (20,8 milliárd forint) az Egészségügyi Minisztériumnál jelentkezik az ÁEK létrehozásával és az országos egészségügyi intézetek feladatmegszűnésével és átrendezésével kapcsolatban. A Honvédelmi Minisztérium közel 9 milliárd forintos megtakarítása többek között a HM hivatalai és háttérintézményei hatékonyabb működésének, a HM Központi Logisztikai Hivatal valamint az Összhaderőnemi Parancsnokság létrehozásának eredménye. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium 5 milliárd forintos megtakarításának közel fele a MÁV Kórház megszüntetésének következménye. A Szociális és Munkaügyi Minisztériumnál a Fővárosi és megyei munkaügyi központok regionális szintre történő összevonása 3 milliárd forintos megtakarítást eredményezett. A Magyar Államkincstárnál, valamint az FVM igazgatási jellegű feladatokat ellátó intézményeinél elrendelt létszámleépítés közel 13 milliárd forintos megtakarítást jelentett.

Az egyszeri többletkiadások összege 40,5 milliárd forint, amely jórészt a szervezeti átalakításokhoz és elrendelt létszámleépítésekhez kapcsolódó felmentési illetményből, végkielégítésből, az ezekhez kapcsolódó járulékból adódik; az egészségügyi intézmények átalakítása kapcsán adósságrendezeit is tartalmaz. Az egyszeri többletkiadások forrása a 2006-2007. évi céltartalékból és általános tartalékból (az EÜM esetében fejezeti kezelésű előirányzatból is) került biztosításra. A 28,4 milliárd forintot kitevő tartós többletkiadás a külön engedélyezett létszám-többletekhez, az ÁEK, az Egészségbiztosítási Felügyelet és a PM ISZK létrejöttéhez, az illetékhivatalok átvételéhez, az új szervezeteknél a megváltozott juttatásokhoz kapcsolódik. Az egyszeri többletbevétel

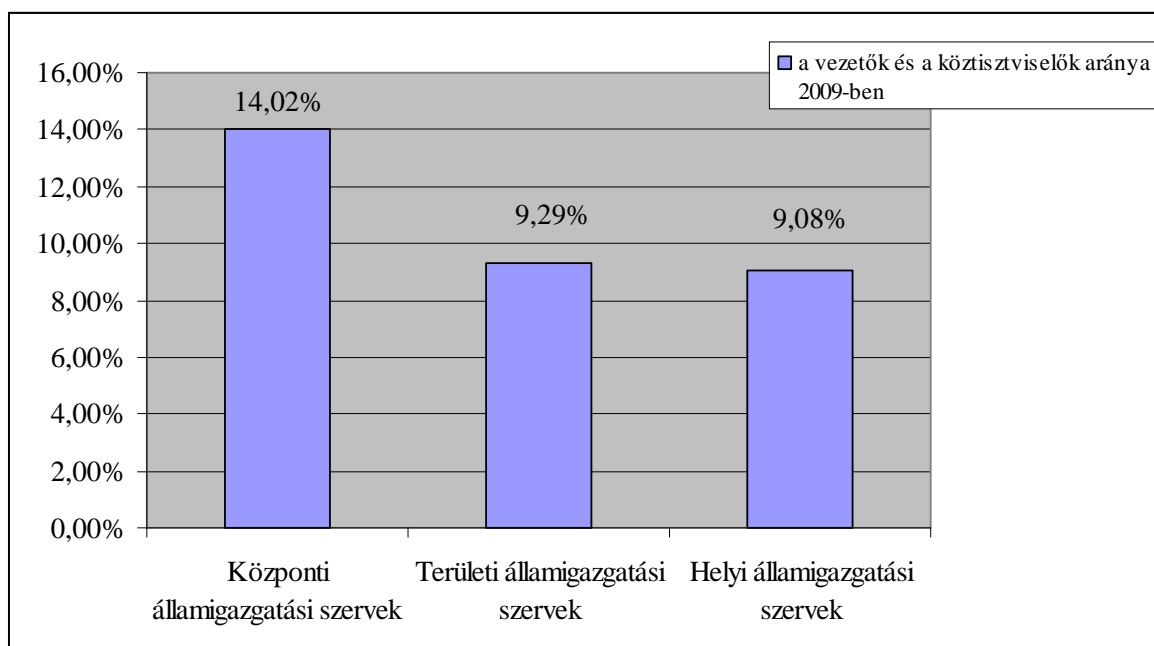
Ha azonban részletesebben megvizsgáljuk a 2006-ban megkezdett államigazgatási regionalizáció létszámcsökkentő hatását, akkor több ellentmondást is felfedezhetünk.

Az átszervezéseknek köszönhetően a szervek száma jelentősen csökkent (2006: 634; 2009: 436), ugyanakkor a létszám átmeneti csökkenést követően újra emelkedett (2006: 64.696; 2008: 62.029; 2009: 65.984). Az egy szerve eső átlagos köztisztviselői létszám csaknem 50%-kal emelkedett, ami kétségtelenül nagyobb teret enged a humán feladatok hatékonyabb megszervezésének (2006: 103; 2008: 149; 2009: 151). Ez alól a *helyi szervek képeznek kivételt*, amelyeknél az átlagos létszám gyakorlatilag nem változott (2006: 25; 2008: 25). Ugyanakkor a területi államigazgatási szerveknél gyakorlatilag *nem következett be létszámcsökkenés* (2006: 37. 361; 2008: 37. 200). A vezetők aránya 1994 óta gyakorlatilag nem változott (8,7), ami azt jelenti, hogy érdemben nem sikerült lelapítani a „vezetői piramist”. A központi igazgatásban a legmagasabb a vezetők aránya, míg területi és helyi szinten gyakorlatilag megegyezik.

**A vezetők és a köztisztviselők arányának alakulása
1994-ben és 2009-ben országosan összesen**



**A vezetők és a köztisztviselők arányának alakulása 2009-ben
az államigazgatási szerveknél⁴⁶²**



⁴⁶² Az államigazgatási szervek adatai tartalmazzák a „nem kormányzati szervek”, valamint az „egyéb” szervtípusba sorolt szervek adatait is.

4.2. Minőségi mutatók

A Konceptió az egységes személyzetpolitika jelentőségét nemcsak a létszám alakulása, hanem a *létszám minőségi mutatói* szempontjából is hangsúlyozta. A koncepcionális személyzetpolitika ugyanis nem elsősorban a létszám mennyiségi, hanem minőségi mutatóira fókuszál. A rendszer-változás előtti közigazgatást ezek tekintetében relatív, s egyre növekvő lemaradás jellemezte az 1938-as állapotokhoz képest.⁴⁶³

A Konceptió az *iskolai végzettséget, a nyelvismeretet és a tudományos fokozatot* tekintette olyan paramétereknek, amelyek alapján a létszám minőségi állapota tényszerűen és dokumentálhatóan a legegyszerűbben bemutatható. Bár hozzátette, hogy ezek a mutatók nem képesek a felkészültség, rátermettség, hozzáértés teljes mélységű érzékeltetésére.

Elfogadva ezt a megközelítést megvizsgáltam az iskolai végzettségre és idegennyelv ismeretre vonatkozó adatoknak a Ktv. elfogadását követő alakulását, hogy megállapítsam, milyen változások következtek be a karrier-rendszer bevezetését követően, s ami a leglényegesebb, megvalósult-e a Konceptióban kitűzött alapvető cél, javultak-e a személyi állomány minőségi mutatói.⁴⁶⁴

4.2.1. Iskolai végzettség

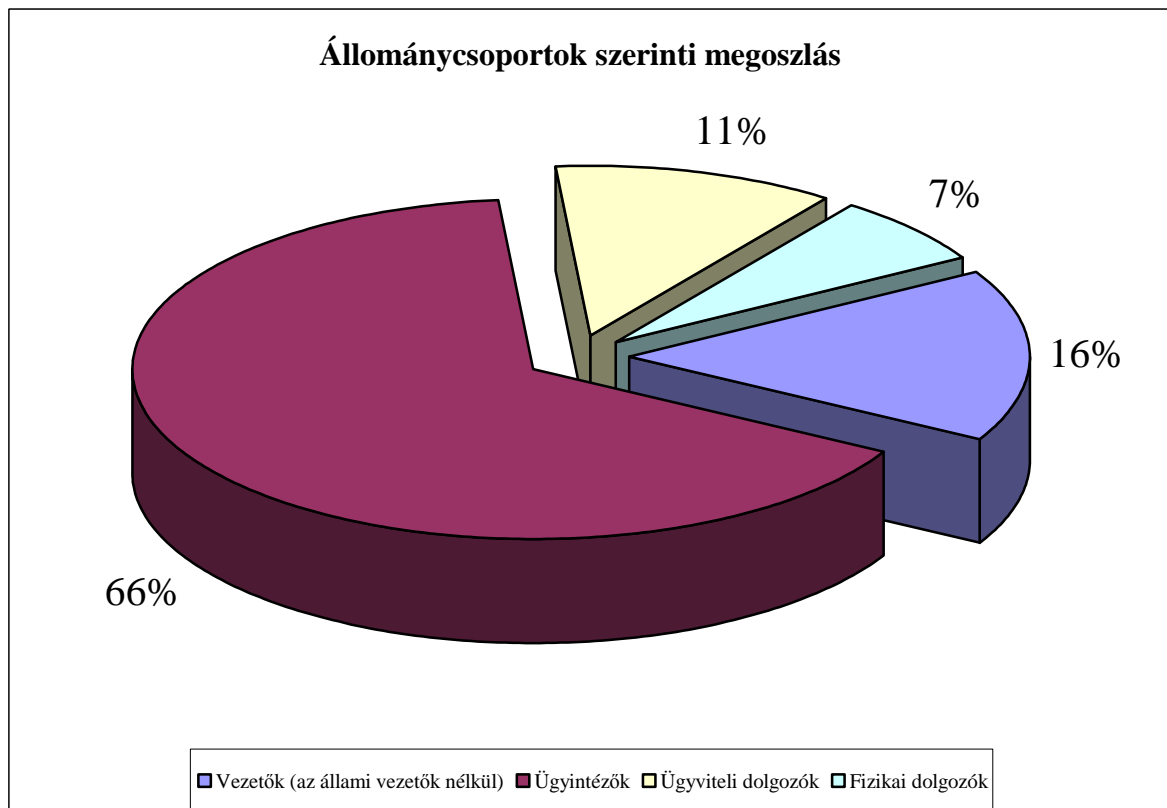
A rendszerváltozás előtt négy osztályba kellett besorolni az alkalmazottakat (vezetők, ügyintézők, ügyviteli dolgozók, fizikai dolgozók). A besorolásról azonban csak az ellátandó feladatok alapján döntöttek, az iskolai végzettséget nem vették figyelembe. Ezzel szemben a Ktv. a besorolást az ellátandó feladatok jellegétől és az iskolai végzettség szintjétől egyaránt függővé tette. E miatt a besorolási osztályok automatikus összehasonlításával nem kapunk egzakt

⁴⁶³ A 30-as évekhez képest központi szinten a képesítési előírások a 80-as években alacsonyabbak voltak, míg helyi szinten általában nem voltak magasabbak. Az 1883: I. tc. alapján közigazgatási munkakörben fogalmazóként csak azt lehetett alkalmazni, aki ügyvédi oklevéllel, államtudományi, vagy jogtudományi oklevéllel, vagy legalább államtudományi államvizsgálával rendelkezett. 1912-től kezdődően hasonló előírás vonatkozott a városokban a közigazgatási tanácsnokokra. A községi jegyzőknek a középiskolai végzettség mellett négy féléves képesítő vizsgával záruló jegyzői tanfolyammal kellett rendelkezniük. Mindezekkel szemben a központi államigazgatásban nem alaptervékenység körében középiskolai végzettséggel is lehetett ügyintézőt alkalmazni. A községi, nagyközségi tanácsok VB-titkárainak a fele tanácsakadémiát végzett. [In. DR. LŐRINCZ L., A politikai modernizáció személyi feltételei. Állam és Igazgatás 1988. december.]

⁴⁶⁴ Bár rendelkezésre állnak 1989-es adatok is, de sajnos ezeket nem lehet összehasonlítani a Ktv. elfogadása után keletkezett adatokkal, mivel a rendszerváltozás után a közigazgatás szervezetrendszere átalakult, külön elhatárolhatóvá vált az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. Ugyanakkor a tanácsoknál dolgozók olyan személyi kört jelentettek, akik ma részben az önkormányzatoknál, részben a területi államigazgatási szerveknél állnak alkalmazásban.

eredményeket az iskolai végzettség alakulására vonatkozóan. Külön is ismerjük azonban az iskolai végzettségre vonatkozó 1989-es adatokat.

**Az államigazgatási dolgozók létszámának százalékos megoszlása
állománycsoportok szerint⁴⁶⁵**



Szembetűnő, hogy *minisztériumokban, országos hatáskörű szerveknél az ügyintézők között általános iskolai végzettségűek is előfordultak*. A tanácsoknál is találkozhattunk általános iskolai végzettségű ügyintézővel. Még ha elenyésző is volt az arányuk, mégis *előrelépést jelentett, hogy a Ktv. legalább középiskolai végzettséget követelt meg az ügyintézői besoroláshoz*, ezért már önmagában az alapfokú iskolai végzettségűek kikerülésével javult a személyi állomány képzettségi színvonala.

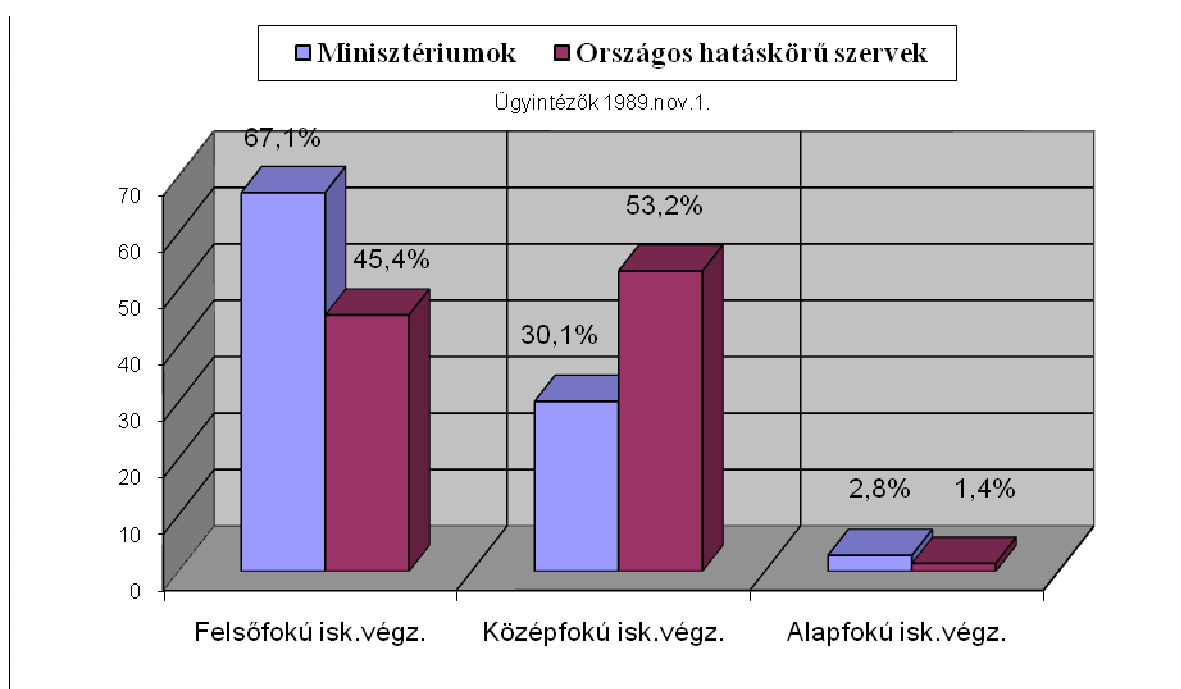
Sokkal jelentősebb eredményt jelentett a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezők arányának látványos növekedése. Bár a *minisztériumoknál* az alkalmazottak többsége felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezett – figyelemmel arra, hogy a jogszabályok felsőfokú iskolai végzettséget írtak elő a szerv alaptevékenysége körében foglalkoztatott ügyintézők számá-

⁴⁶⁵ BM 1989.

ra – mégis *meglepően magas volt a középiskolai végzettségűek aránya*. Ez különösen az országos hatáskörű szerveknél volt szembetűnő, ahol a középiskolai végzettségűek létszáma meghaladta a felsőfokú iskolai végzettségűekét. A tanácsoknál a középfokú végzettségű ügyintézők túlnyomó többségben voltak az egyetemi, főiskolai végzettségűekkel szemben.

Az államigazgatási ügyintézők létszámának százalékos megoszlása iskolai végzettség szerint⁴⁶⁶

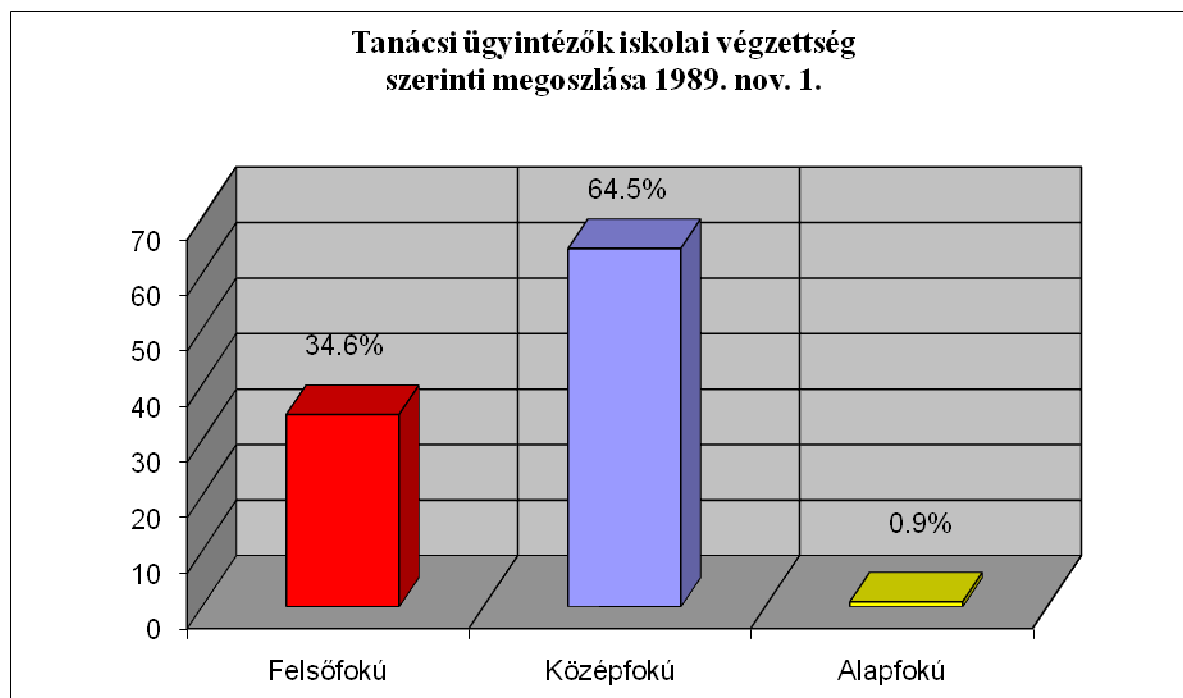
(Főállásban, teljes munkaidőben foglalkoztatottak)



⁴⁶⁶ BM 1989.

A tanácsi ügyintézők létszámának százalékos megoszlása iskolai végzettség szerint⁴⁶⁷

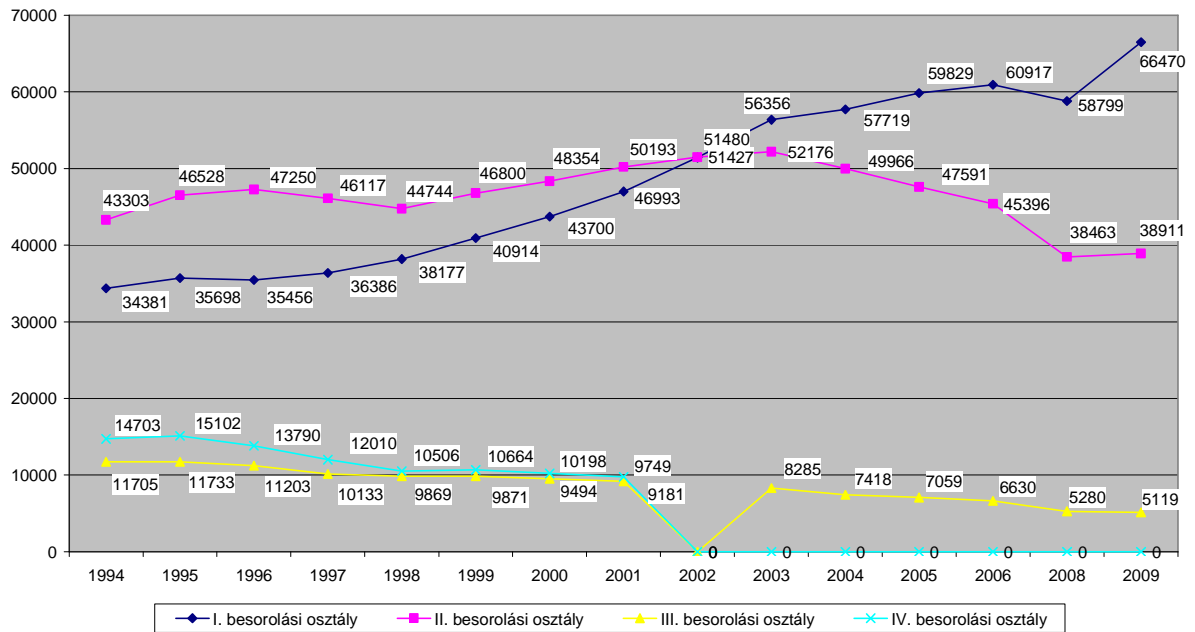
(Teljes munkaidőben foglalkoztatottak)



A Ktv. elfogadását követően első alkalommal lefolytatott adatfelvétel eredménye nem mutatott jelentősebb változást az iskolai végzettség tekintetében. A későbbi adatok azonban már a felsőfokú iskolai végzettségűek arányának növekedését jelezték valamennyi közigazgatási szervtípusnál. *Az ezredfordulóra a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezők létszáma már meghaladta a középiskolai végzettségűekét.* A diplomások arányának növekedése ezt követően is tovább folytatódott.

⁴⁶⁷ BM 1989.

**Közszolgálati jogviszonyban állók számának alakulása besorolási osztályok szerint
1994-2006⁴⁶⁸ között és 2008⁴⁶⁹-2009. években⁴⁷⁰**



Az adatok tehát jól mutatják, hogy a *személyi állomány iskolai végzettség szerinti összetétele jelentősen javult* a Ktv. besorolási rendszerének köszönhetően, amely a felsőfokú iskolai végzettség megszerzésére ösztönözte az állományt. Mégis - véleményem szerint – *a diplomások számának növekedése nem a tudatos személyzetszervezésnek volt köszönhető, hanem sokkal inkább annak az általános célkitűzésnek, hogy növekedjen a társadalom iskolai végzettségének színvonala.* Az egyetemek, főiskolák nagy számban bocsátották ki a frissdiplomásokat, akiknek egy része a közigazgatásban helyezkedett el. Éppen a hosszú távú közigazgatási személyzetszervezés hiányára vezethető vissza, hogy rövid időn belül jelentős fordulat következett be a diplomát szerző köztisztviselő átsorolására vonatkozó szabályozásban. Jelentős lökést adott ugyanis a diplomások számának növekedésének a Ktv. 2001-es módosítása, amely akkor is kötelezővé tette a magasabb osztályba történő átsorolást, ha a köztisztviselő olyan fel-

⁴⁶⁸ A 2006. szeptember 1-jei állapot szerint.

⁴⁶⁹ Magyar Államkincstár adatai a 2008. január 1-jei állapot szerint.

⁴⁷⁰ MEH KÖZIGTAD

sőfokú iskolai végzettséget szerzett, amely ugyan nem szerepelt a feladatköréhez szükséges képesítési előírások között, de a köztisztviselő a szakképesítési előírásoknak egyébként megfelelt.⁴⁷¹ Ez azt jelentette, hogy bármelyik feladatkör esetében akár egy hittudományi diploma megszerzése is jogosultságot teremtett a I. osztályba történő besorolásra. Később azonban az átsorolások tömegessé válása növelte a költségvetés terheit, ezért szigorodtak a szabályok. A pénzügyi, költségvetési szempontok érvényesülését jelezte, hogy a módosításra a 2005. évi költségvetésről szóló törvényben került sor. Ennek értelmében a köztisztviselő I. besorolási osztályba csak akkor sorolható, ha a feladatkörére előírt szakirányú felsőfokú iskolai végzettséget szerzett.⁴⁷²

Összességében azonban elmondható, hogy a személyi állomány iskolai végzettség szintje szerinti összetétele a rendszerváltozás előtti időszakhoz képest jelentősen javult. Kérdés, hogy a feladatok ugyanilyen arányban igénylik-e a felsőfokú iskolai végzettséget, s a diplomások arányának növekedése nem okoz-e túlképzettséget, s nem terheli-e meg indokolatlanul a költségvetést. Véleményem szerint ezekre a kérdésekre a közigazgatási személyzetszervezésnek kell választ adnia, amelynek részeként el kell végezni a munkakörök elemzését és értékelését. Ennek eredményétől függően lehet választ adni arra, hogy az egyes munkakörök betöltéséhez milyen szintű és szakirányú végzettségre van szükség. Sajnos a jelenlegi szakképesítési rendszer ezt a hiányt nem tudja pótolni.

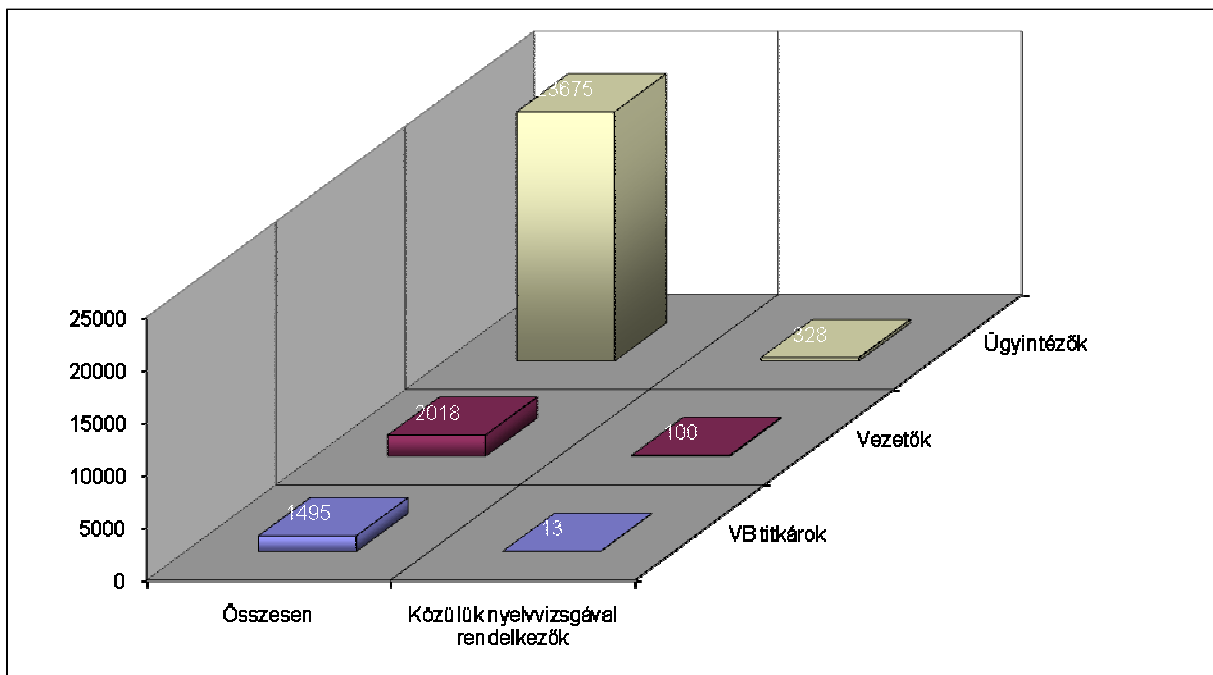
4.2.2. *Idegennyelv-ismeret*

A személyi állomány másik fontos minőségi mutatója az idegennyelv-ismeret. A Konceptió megállapítása szerint 1989-ben a minisztériumokban és az országos hatáskörű szervezetekben a vezetők 17,6 százaléka rendelkezett állami nyelvvizsgálóval, az ügyintézők közül pedig 8,8 százalék. Mindössze 902 beszélt kettő, 391 három, 85 négy idegennyelvet nyelvvizsgálóval igazolhatóan. Ez azt jelentette, hogy a központi szervezet állományának 17%-a tudott egy, vagy több nyelven kommunikálni külföldiekkel. A tanácsoknál még alacsonyabb volt az állami nyelvvizsgálóval rendelkezők aránya.

⁴⁷¹ 2001. évi XXXVI. törvény 26. §

⁴⁷² 2004. évi CXXXV. törvény 86. § (6) bekezdés

Állami nyelvvizsgálóval rendelkezők adatai a tanácsi dolgozók között⁴⁷³



A Ktv. hatályba lépése után a nyelvismeretet érintően is látványos fejlődés következett be. A diplomások több mint 40%-a, míg a középiskolai végzettségűek valamivel több mint 6%-a rendelkezik államilag elismert nyelvvizsgálóval 2006-ban.

⁴⁷³ BM 1989.

**Nyelvvizsgálóval rendelkező köztisztviselők száma és aránya az
I. és II. besorolási osztályban 2006. évben⁴⁷⁴**

Szervek megnevezése	I. besorolási osztály			II. besorolási osztály		
	Köztiszt- viselők száma összesen	Nyelvviz- gával ren- delkezők száma ösz- szesen	Nyelvviz- gával ren- delkezők aránya a köztisztvi- selők között	Köztiszt- viselők száma összesen	Nyelvviz- gával ren- delkezők száma ösz- szesen	Nyelv- vizgá- val ren- delkező k ará- nya a köz- tisztvi- selők között
Államigaz- gatási szer- vek⁴⁷⁵	41211	18647	45,24	22539	1809	8,02
Önkör- mányzatok igazgatási szervei⁴⁷⁶	19706	6212	31,52	22857	1080	4,72
Összesen:	60917	24859	40,80	45396	2889	6,36

Az állami közigazgatás köztisztviselőinek idegennyelv-ismeretében az angol és a német nyelv dominál, a francia nyelvismeretnek viszonylag alacsony az aránya:

⁴⁷⁴ MEH KÖZIGTAD

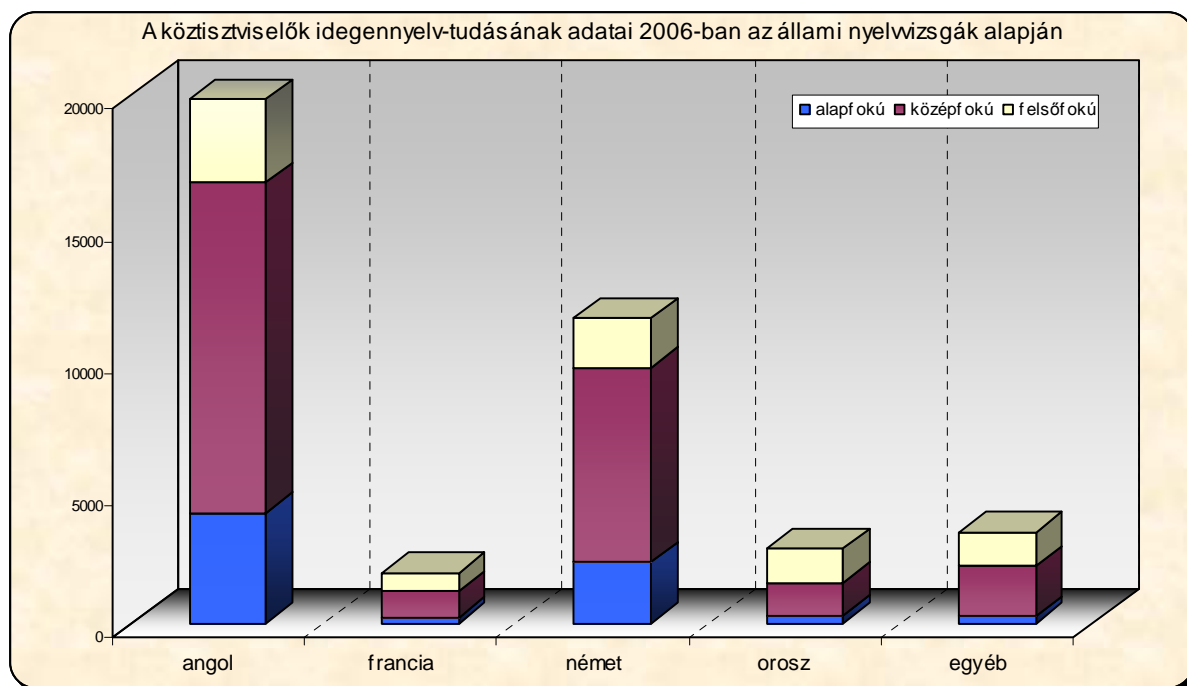
⁴⁷⁵ Ideértve a nem kormányzati és az ún. egyéb szerveket is.

⁴⁷⁶ Ideértve a köztisztviselők igazgatási szerveit is.

A közszerzőlati jogviszonyban állók nyelvvizsgái számának megoszlása 2006. évben⁴⁷⁷

Szervek megnevezése	Idegen nyelv megnevezése, nyelvvizsgák száma					
	angol	francia	német	orosz	Egyéb	összesen
Államigazgatási szervek ⁴⁷⁸	15200	1634	8130	2400	2580	29944
Önkormányzatok igazgatási szervei ⁴⁷⁹	4591	284	3406	415	872	9568
Összesen:	19791	1918	11536	2815	3452	39512

A köztisztviselők idegennyelv-tudásának adatai az állami nyelvvizsgák alapján 2006. évben országosan összesen⁴⁸⁰



A nyelvvizsgával rendelkezők számának növekedését a Ktv. több szabálya is elősegítette. Így pl. angol, francia, német nyelvek esetén alanyi jogon biztosította az idegennyelv-tudási pótlé-

⁴⁷⁷ MEH KÖZIGTAD

⁴⁷⁸ Ideértve a nem kormányzati és az ún. egyéb szerveket is.

⁴⁷⁹ Ideértve a köztisztviselők igazgatási szerveit is.

⁴⁸⁰ MEH KÖZIGTAD

kot.⁴⁸¹ A fiatal, pályakezdő köztisztviselők több nyelvből is rendelkeztek nyelvvizsgával, ezért a belső illetményarányok megőrzése érdekében a törvénynek korlátoznia kellett a nyelvek után járó pótlékok összesámítását.

Annak ellenére, hogy a személyi állomány nyelvismeretének fejlődése kétségtelenül a személyzetpolitika sikertörténetei közé tartozik, ha részletesebben megvizsgáljuk a nyelvvizsga-követelmények előírásait, jóval árnyaltabbá válik a kép. Az évek során több alkalommal is felmerült, hogy az idegennyelv-ismeretet be kellene építeni az általános alkalmazási követelmények közé. Ez az Európai Unióhoz való csatlakozás előestéjén különösen a központi közigazgatásban a vezetői állománnyal szemben volt reálisan elvárható. A nyelvismeret követelményként történő előírása iránti igény a Ktv. 2001-es módosítása kapcsán fogalmazódott meg a legerőteljesebben. Különösen azért, mert ekkor változtak meg a vezetői jogállásra vonatkozó szabályok is, illetve ez a módosítás vezette be a főtisztviselői intézményt, amely – célját tekintve - a közigazgatási szakmai elit megteremtését szolgálta.⁴⁸² Mindezek ellenére csak nagyon bátortalan kísérlet történt a nyelvismeret követelményként való előírására. Az új szabályok kizárólag a központi közigazgatási szervek alaptevékenységének körében foglalkoztatott pályakezdők számára írtak elő kötelező nyelvismeret alkalmazási feltételként.⁴⁸³ Ezt a szabályt azonban csak 2008. január 1-től léptették hatályba. Érthető, hogy főleg az idősebb generáció tagjaiból kikerülő vezetői apparátus nyilvánvalóan nem volt érdekelt abban, hogy az idegennyelv-ismerettel bővüljenek a vezetői megbízás feltételei, azt viszont már kevésbé lehet megérteni, hogy a főleg fiatalokat favorizáló főtisztviselői kinevezéshez miért nem írták elő feltételként az idegennyelv-ismeretet. Véleményem szerint a főtisztviselői kinevezés szakmai feltételeinek súlytalaná tételeiben kevésbé a bürokrácia, sokkal inkább a politika érdekei játszottak szerepet. Bár tegyük hozzá, hogy később az újonnan kinevezett főtisztviselők számára minimális feltételként a középfokú nyelvvizsgát előírták.

⁴⁸¹ 2001. évi XXXVI. törvény 51. §

⁴⁸² A szakmai folyamatosság biztosítása érdekében egységessé tették a vezetői tisztség megszűnésére vonatkozó szabályokat és – a vezetői megbízás visszavonásának esetére - bevezették a megfelelő végelbánás elvét. Ez azt jelentette, hogy a munkáltató továbbra is indokolás nélkül visszavonhatja ugyan a vezetői megbízást, de másik megfelelő álláshelyet kellett felajánlani, illetve annak hiányában, vagy ha a köztisztviselő elutasította a felajánlott állást, a vezető közszolgálati jogviszonyt felmentéssel az általános szabályok szerint meg kellett szüntetni. Ennek előírására azért volt szükség, mert a korábbi szabályok nem rendezték megfelelően azt az esetet, amikor a közigazgatási szerv nem rendelkezett felajánlható másik álláshellyel, ami miatt nem lehetett a köztisztviselőt ügyintézőként besorolni. [2001. évi XXXVI. törvény 32. §]

⁴⁸³ A jelenlegi szabályok szerint a központi közigazgatási szerv alaptevékenysége körében csak olyan felsőfokú iskolai végzettségű pályakezdő köztisztviselőt alkalmazhat, aki angol, francia, vagy német nyelvből államilag elismert nyelvvizsgával rendelkezik. Ha a központi közigazgatási szervnél betöltendő munkakör ellátásához az előbbieken felsorolt nyelveken kívüli nyelv használata szükséges, akkor az e nyelvből meglévő, államilag elismert nyelvvizsga is elfogadható. [2001. évi XXXVI. törvény 7. § (2) bekezdés]

Összességében azt mondhatjuk, hogy Konceptióban minőségi mutatóként meghatározott iskolai végzettség, illetve idegennyelv-ismeret szempontjából a személyi állomány jelentős fejlődésen ment keresztül az elmúlt tizenöt évben. Az eredményeket azonban sokkal inkább a külső tényezőknek köszönhetjük, mint a közigazgatási személyzetpolitikának, amit a szabályozás ellentmondásos módosításai is bizonyítanak.

5. A harmadik koncepció-változás előestéje

A karrier-rendszer jövője kapcsán számolni kell azzal, hogy az utóbbi 2-3 évben végbement változások a szabályozásban és az intézményfejlesztésben gyökeres fordulatot hozhatnak nemcsak a szabályozás rugalmasabbá tételében, hanem a szabályozás koncepciójában is. *A munkakör középpontba állítása nemcsak a díjazás és teljesítményértékelés rendszerét alakíthatja át, hanem a kiválasztást, az előmenetelt, a továbbképzést, a kariergondozást, a mobilitást, a jogviszony megszüntetést, vagyis a közszolgálati rendszer valamennyi meghatározó elemét.*

A változás lényege, hogy a bekerüléstől a nyugdíjazásig tartó, törvény által garantált, stabil, kiszámítható, bizonyos mértékig az automatizmusra épülő életpályát egy olyan modell váltja fel, amelyben valamennyi személyzeti funkció a munkakörre épül, s a törvényi garanciák helyett a munkáltatói intézkedésekre helyeződik a hangsúly. A munkáltató szintjén dől el, hogy milyen munkakörök jönnek létre (s szűnnek meg), azok betöltéséhez milyen szakmai felkészültséggel, kompetenciával kell rendelkezni, mekkora javadalmazás (illetmény, juttatás) fizethető - a munkakörnek a szervezeten belül elfoglalt helyétől (az mekkora értéket képvisel a szervezeti célok eléréséhez való hozzájárulása révén), illetve a munkaerő-piaci viszonyoktól függően -, milyen képzési igények állapíthatóak meg, s azok hogyan elégíthetők ki, kik és milyen feltétellel kerülhetnek magasabb pozíciójú munkakörbe. *Az átalakulással tehát jelentős decentralizációra is sor kerül, hiszen a munkakör, amely a modell központi eleme, a munkáltatónál keletkezik, változik, s a vele kapcsolatos információk is ott lelhetőek fel. A döntések tehát ott születnek, ahol a szükséges információk is rendelkezésre állnak.*

Vannak olyan tényezők, amelyek gyorsíthatják, és vannak olyanok, amelyek hátráltatják a folyamatot. Az illetményrendszer rugalmasabbá tétele, a kiválasztás és a teljesítményértékelés részleges munkakör-alapúvá tétele, a munkáltatói jogok szervezeti szinthez történő telepítése, a relatív foglalkoztatási védelem (munkakör feleslegessé válása miatt felmentéssel megszüntethető a jogviszony) feltétlenül az első kategóriába tartoznak. Ugyanakkor világosan látni kell, hogy a munkakör-alapú rendszer csak abban az esetben működik hatéko-

nyan, ha munkáltatói szinten magas a menedzsment képesség (különösen a humán erőforrás-gazdálkodás területén), erős teljesítmény-orientációjú a szervezeti kultúra, a közigazgatási szerv vezetője nagyfokú önállósággal rendelkezik a létszám-és bérgazdálkodásban. Az elmúlt néhány év tapasztalatai azt mutatják, hogy ezek *a feltételek ma még nem adottak a magyar közigazgatásban*. Elég, ha a szervezeti kultúra-váltás motorjának tekintett teljesítményértékelési rendszer kudarcára, illetve a kompetencia-alapú kiválasztás bevezetésének nehézségeire gondolunk. Itt kell még megemlíteni a finanszírozási feltételek fontosságát is. *A szűkülő erőforrások inkább a centralizáció irányába orientálják a fejlődést.*

Mégiscsak felvetődik a kérdés, *jobb megoldást eredményezne-e, ha a rugalmasabb irányba tartó fejlődés végül elvezetne a szabályozási (rendszerépítési) koncepció változásához*. Úgy gondolom, hogy erre a kérdésre is igaz, hogy *nincs egyedül üdvözítő megoldás*, nem lehet azt mondani, hogy az egyik modell jobb, mint a másik, már csak azért sem, mert a különböző rendszerjellemzők jól megférnek egymással, s többnyire vegyes rendszereket alkotnak az egyes országokban (mindkét szabályozási típus a másik erősségeinek felhasználásával próbálja meg ellensúlyozni saját hátrányait). A kérdésre a válasz ezért nem a karrier-rendszer és a munkakör-alapú modell szembeállításával adható meg (nálunk ezt nem is nagyon tehetnénk meg, mert a féloldalas fejlődés miatt valódi karrier-rendszer nem alakult ki), hanem *az előnyök és hátrányok jelen helyzetben történő értékelésével*.

A munkakörre épülő humán erőforrás-gazdálkodás legfőbb előnye az *egyéniesítés* lehetősége. A kiválasztás, a díjazás, a továbbképzés, az előmenetel hozzáigazítható a munkakör, valamint az azt betöltő köztisztviselő sajátosságaihoz. A köztisztviselőket a magasabb szak-képzettség és magasabb teljesítmény megszerzésére ösztönzi. Hátránya, hogy *növeli az alkalmazottak kiszolgáltatottságát és a szubjektívizmus hatókörét, valamint lerontja a működés egységességét*. Az egyéni teljesítmény fokozásával háttérbe szorítja az együttműködést és a szolidaritást. Az előnyök kihasználását a már említett sajátos körülmények megnehezítik, ezért a hátrányok nehezen ellensúlyozhatóak. Ez azonban *nem jelenti azt, hogy el kellene vetni a munkakör szerepének növelését*. Már csak azért sem, mert ezzel kiemelhetőek a karrier-rendszer negatívumai, amelyek hátrányosan befolyásolják a rendszer működését.

A munkaköri szisztéma irányába reálisan megtehető lépések felméréséhez célszerű kiindulni a MÉR projektként „elhíresült” (munkakör-értékelési rendszer bevezetése) kormányzati program céljaiból és kudarcából.

A projektet a Hay Group Kft. és a Telkes Tanácsadó Zrt. által létrehozott tanácsadói konzorcium hajtotta végre, amelynek során 12 munkacsoportban - 11 minisztérium és a MeH

- folyt az elemzési és értékelési munka. Az elemzési munkának köszönhetően összesen 962 vezetői munkakör standard munkaköri profilja készült el.

Az értékelési módszer lényege, hogy a munkaköröket annak figyelembevételével mutatja be, hogy milyen mértékben járulnak hozzá a szervezeti célok eléréséhez. Ez lehetővé teszi, hogy a különböző szervezetek munkaköreit országosan, vagy akár nemzetközi viszonylatban is összehasonlítsák.⁴⁸⁴ Sőt a piaci munkakörökkel való összehasonlítás is elvégezhetővé válik.

A munkakörök értékelése alapján a minisztériumoktól kapott bér adatok és a piaci benchmark alapján elkészült a munkakörök értékéhez kapcsolódó bérsávtábla, mely 70-130%-ra engedte meg az egyes bérsávokon belül az illetmények szórását. Az új illetményrendszer bevezetésének többletforrás-igényét közel 1 mrd Ft-ra tervezték.⁴⁸⁵

A munkakör-értékelés bevezetésével jelentős változtatásokat terveztek a jogi szabályozás rendszerében, a vezetői jogállás, illetve a jogviszony megszüntetés szabályozásában.

Ami a jogi szabályozás rendszerét illeti, a projekt felelősei három alternatívában gondolkodtak.

Az első alternatíva szerint a Ktv. keretei között kell megoldani a munkakör-alapú működés szabályozását. Külön fejezet foglalja össze az általánostól eltérő speciális szabályokat. Ezek között szerepelnek a munkakörök elemzésére és értékelésére, a toborzásra és kiválasztásra, a karriergondozásra, az utánpótlás-tervezésre, a továbbképzésre, a jogviszony megszüntetésére, a személyi állománnyal kapcsolatos költségvetési tervezésre, a kontrollingra, valamint az illetmény- és juttatási rendszerre vonatkozó sajátos rendelkezések. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy egy törvényen belül kétfajta szabályozási koncepció érvényesül. Minisztériumi körben a munkakör-alapú szabályozás rendezi a személyi állomány jogállását, míg a fennmaradó személyi kör továbbra is a karrier-rendszer keretei között marad. Ez a megoldás végképp szétfeszítette volna a Ktv. eredeti kereteit.

A második alternatíva új, önálló törvény megalkotására irányult. Ez lehetővé tette volna a kétfajta szabályozási koncepció szétválasztását, de több kérdésben párhuzamos szabályozással járt volna.

A harmadik alternatíva az önálló törvény helyett háttér-jogszabályban gondolkodott, amely a Ktv.-hez képest eltérő szabályokat tartalmazta volna.

⁴⁸⁴ A HayGroup értékelő táblázatát és profil módszerét (Hay Guide Chart Method) a világ számos közigazgatásában (pl. Nagy Britannia, Írország, Portugália, Ausztria, Belgium, Új-Zéland) alkalmazzák.

⁴⁸⁵ Az államigazgatásban fokozatosan, több lépcsőben tervezték a bevezetést 2010. január 1-ig bezárólag.

A munkaköri rendszer bevezetésével együtt *jelentős változtatást terveztek a vezetők feletti munkáltatói jogok telepítésében, illetve gyakorlásában is*, hogy egységessé tegyék a vezetők foglalkoztatását. Ez azt jelentette volna, hogy a *Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter egyetértése* kell

- a jogviszony létrehozásához és megszüntetéséhez
- fegyelmi eljárás megindításához
- munkakör fő felelősségeinek megváltoztatásához
- illetmény megállapításához.

A munkáltatói jogok gyakorlásának centralizálása mellett a vezetőkre egységes karriermenedzsment kialakítását is tervbe vették. Ennek érdekében a minisztériumokra kiterjedő hatásköröket kapott volna a Kormányzati Személyügyi Központ (egyéni karrier nyomon követése, belső előmenetelhez kapcsolódó pályázatok, képzés, továbbképzés, információs-monitoring rendszer, adminisztráció). Bár ez racionális lett volna abból a szempontból, hogy *a munkáltatói jogok gyakorlásának centralizálásával valóban ellensúlyozni lehet a munkaköri rendszer bevezetésével szükségszerűen együtt járó fragmentációt*, de ez egyet jelentett volna azzal is, hogy a miniszterek munkáltatói joga jelentős korlátozást szenved éppen azok tekintetében, akik kulcsszerepet töltenek be a miniszteri felelősség körébe tartozó feladatok végrehajtásában.

A munkaköri rendszer egyik hátránya a *foglalkoztatási stabilitás gyengülése*. S bár a vezetők esetében a karrier-rendszerünk sem nyújt különösebb védelmet az „elbocsájtással” szemben, az új szabályozás még *tovább gyengítette* volna ezt a védelmet. Ennek a törekvésnek a fő célpontjai a főosztályvezetők voltak. Ugyanis a hatéves megbízásuk lejártát követően közszolgálati jogviszonyuk is megszűnt volna.

Az új rendszer bevezetését heves ellenállás fogadta, nemcsak a bürokrácia, hanem a szakszervezetek részéről is, amely végül megghiúsította a fenti tervek megvalósítását. A *kudarckait* a következőkben látom:

- a munkakör-alapú szabályozás bevezetésének terve jól kimutathatóan sértette az erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező minisztériumi vezetői kör, illetve a minisztériumok politikai vezetésének érdekeit;
- gyorsan, megfelelő átmenet nélkül tervezték az új rendszerre való áttérést;

- a munkakör-alapú bérezés jelentős differenciálást eredményezett volna a személyi állomány körében, amelyet a munkakörök egyenlőségének elvére épülő besorolási és illetményrendszer keretei között szocializálódott személyi állomány nem tudott elfogadni;
- az új fizetési rendszer jelentős többletforrás bevonását igényelte;
- az érintett személyi körben növekedett a bizonytalanság és a kiszolgáltatottság érzése;
- az újrendszer működtetéséhez szükséges intézményi feltételek nem voltak biztosítottak, azok megteremtése jelentős költségeket igényelt volna (a munkakör-értékelések elvégzéséhez s folyamatos karbantartásához jelentős számú szakértőre van szükség);
- a karrier-rendszer és a munkaköri rendszer egymás mellett élése további töréseket eredményezett volna az amúgy sem egységes közszolgálatban, s ez a törésvonal már nemcsak az államigazgatást, illetve az önkormányzatokat választotta volna el egymástól, hanem a központi és területi, helyi szerveket is megosztotta volna;
- a megújítási törekvések kizárólag a központi igazgatásra irányultak, területi szinten a karrier-rendszer megmaradt elemeinek az elsorvadása tovább folytatódott;
- hiányzott a bevezetéshez szükséges teljes körű politikai támogatottság.

Bár a kudarchoz vezető okok már a folyamat kezdetekor előre vetítették a sikertelenséget, mégis *meglepő volt az elutasítás hevesége és egyértelműsége.*⁴⁸⁶ A magyar közszolgálati rendszertől ugyanis nem idegen a munkakörökben való gondolkodás. Korábban már említettem, hogy az 1945 előtti besorolási rendszer a munkaköröket osztályozta, s nem a köztisztviselőket. S bár a Ktv. ettől eltért, s kizárólag az iskolai végzettséget, valamint a szolgálati időt vette a besorolás alapjául, később megjelentek a szabályozásban a munkaköri rendszer jegyei is. Ilyennek tekinthető az illetménykiegészítés, a munkaköri illetménypótlék, a szakmai (fő)tanácsadói cím, kormány(fő)tanácsadói munkakör, a munkakör megszüntetése elvezethet a jogviszony megszüntetéséhez, a munkakör-felajánlás jogviszony megszüntetése esetén, vezetői megbízás, vezetői pótlék, egyes hivatalvezetők és helyetteseik illetménye, teljesítmény-célok megállapításához a munkaköri követelmények figyelembevétele, a munkakör-alapú kiválasztás stb. *A karrier-elv és a munkaköri elv közötti konfliktus azonban leginkább az alapilletmény-eltérítésben csúcsosodott ki.* Annak ellenére, hogy valamilyen formában az eltérő egyéni teljesítmények differenciált díjazását szolgálta az eltérítés lehetősége, valójában nem a

⁴⁸⁶ A KÉT-OÖKÉT ülésének napirendjén több alkalommal is szerepelt a MÉR projekt, hogy a kormányzat elnyerje a szociális partnerek támogatását, de a szakszervezetek részéről heves elutasítás volt a válasz, mert az új bérrendszerben a stabilitás, kiszámíthatóság veszélyeztetését látták. Ez azonban nem tűnik túl konzekvensnek a szakszervezeti érdekekkel, hiszen a munkakör-alapú rendszerben felértékelődnek a kollektív jogok, nagyobb mozgásteret kap a munkahelyi érdekegyeztetés.

különböző teljesítmények, hanem az elvégzett munkának a munkáltató számára megnyilvánuló fontossága fejeződött ki.

Az értékelés kezdetlegessége, a módszertani problémák megoldatlansága nem is tette lehetővé, hogy az eltérítések adekvátan fejezzék ki az egyéni teljesítményeket. A munkáltatók ezért többnyire a *szervezeti prioritások* mentén értékelték. Azt mérlegelték, hogy az egyes feladatok ellátása, munkakörök betöltése mennyire játszik prioritást saját szervezetük számára meghatározott célkitűzések teljesítésében. Ez a szemlélet már nagyon közel áll a munkaköri rendszer logikájához, amely abból indul ki, hogy - a díjazás szempontjából - a munkakörnek mekkora értéke van a szervezeti célok elérésében betöltött szerepe alapján. Ennek alátámasztására hozható fel példaként a kinevezéskori eltérítés lehetősége. Csak az 2007. évi módosítást követően nyílt lehetőség arra, hogy a munkáltató akár a kinevezéskor is eltérítse az alapilletményt, annak ellenére, hogy ekkor még értelemszerűen nem beszélhetünk jó munkateljesítményről, amely egyébként indokolhatná a magasabb alapilletmény megállapítását. Ebben az esetben tehát nem a teljesítményt, hanem *az ellátandó feladat, munkakör fontosságát, illetve a feladatok ellátásához szükséges, s a kiválasztott személy által hordozott szakértelem számára kifejeződő értékét mérlegeli a munkáltató*. A kérdés nem úgy vetődik fel, hogy milyen szinten teljesített valaki s ennek ellentételezéséért mennyit kell fizetni, hanem úgy, hogy mekkora bért kell ajánlani azért, hogy – figyelemmel a munkaerő-piac kínálati-keresleti viszonyaira is - a kiválasztott munkaerőt „szerződtetni” lehessen. S ezzel gyakorlatilag el is jutottunk a MÉR projekt célkitűzéseire, a munkaköri rendszer alapelveihez.

Véleményem szerint a magyar közszolgálati szabályozásban legalább annyira kimutathatóak a munkaköri rendszer jegyei, mint a karrier-rendszeré, ezért *nem igaz, hogy a munkakör középpontba állítása hirtelen aláásná a karrier-rendszert, s megszüntetné annak alapértékeit (stabilitás, kiszámíthatóság). Ugyanis a karrier-rendszer alapértékei sohasem érvényesültek teljes körűen, illetve egy hosszú folyamat eredményeként igen sokat veszítettek jelentőségükből*. A munkaköri rendszer bevezetése ezért *nem szemben állna a fejlődési folyamattal, hanem éppen ellenkezőleg, kiteljesítené azt*.

Mindezek alapján elmondható, hogy egy *harmadik rendszerváltozás küszöbére* értünk. Olyan időszakot élünk, amikor még visszafordítható a folyamat, s vissza lehet térni a tradicionális karrier-rendszer gyökereihez, de át is léphető ez a küszöb, s új koncepció vezethető be, amely a munkakört helyezi a szabályozás középpontjába. *Egy valamit nem lehet megtenni, a jelenlegi állapotot fenntartani*. A jelenlegi szabályozásra ugyanis kevésbé mondható, hogy mindkét koncepció jegyeit ötvözve mindegyikből az előnyöket próbálja meg átvenni a hátrányok ellensúlyozása érdekében. Sokkal inkább az a valóság, hogy *egy koherenciáját veszített*

rendszerrel van dolgunk, amelyben vegyesen keverednek a karrier-rendszer és a munkaköri szemlélet jegyei. Ez annak a „fejlődési” folyamatnak az eredménye, amely nélkülözötte a koncepcionális gondolkodást, s teret engedett a pillanatnyi érdekek érvényesítésének. A cselekvési kényszer tehát jelen van, kérdés, hogy milyen irányba célszerű továbblépni.

Álláspontom szerint *a tradicionális karrier-rendszerhez történő visszatérés ma már nem felelne meg a kor követelményeinek, s nem venné figyelembe a társadalmi, gazdasági realitásokat*. A gyorsan változó környezethez való rugalmas alkalmazkodás, valamint a költségvetési erőforrások korlátozásának kényszere nem teszi lehetővé az egyenlősdi szemléletre épülő, törvényi garanciákkal megmerevített egységes rendszer működtetését. Lehet ugyan finomítani a rendszer természetéből adódó korlátokon (pl. alapilletmény eltérítés), de mára már *kimerültek a rugalmasabbá tétel lehetőségei* a karrier-rendszer általános keretei között. A valóság tulajdonképpen az – bármennyire is fájdalmas ezt beismerni -, hogy már *a Ktv. megszületésének pillanatában sem voltak adottak egy valódi karrier-rendszer működtetéséhez szükséges intézményi és pénzügyi feltételek*. Úgy vezették be az egységes előmeneteli és díjazási rendszert, hogy annak finanszírozását nem lehetett fenntartani. A nagyobb rugalmasság jegyében később bevezetett változások (illetménykiegészítés, személyi illetmény, eltérítés, felmentések megkönnyítése, végkielégítés csökkentése, stb.) mind, egytől egyig az emiatt szükségessé váló korrekciót szolgálták. A pénzügyi és intézményi feltételek hiány a jelenlegi helyzetre még inkább elmondható.

Általános nemzetközi tapasztalat, hogy *a karrier-rendszerű országok folyamatosan keresik a rugalmasabb megoldások bevezetésének lehetőségeit*. Még a tradicionális karrier-rendszer modelljeként emlegetett *Franciaországban* is program született arra, hogy a teljesítmény fejeződjön ki a díjazásban, s ennek érdekében legyen rugalmasabb az illetmény megállapítása. A tárcák közötti mobilitás ösztönzése céljából pedig munkakör-értékelési rendszert vezettek be.

Mindezek alapján *a hagyományos karrier-rendszerhez való visszatérés nem tekinthető igazi alternatívának*.

A TÉR projekt kudarca azt mutatja, hogy *a munkakör-alapú rendszer teljes körű bevezetése sem járható út*. Legalábbis abban a formában és azon a módon, ahogyan azt elképzelték. A kudarcból okulva azonban felvázolható egy olyan *cselekvési terv*, amely tekintettel van a külső kényszerítő körülményekre (források szűkítése, rugalmas alkalmazkodás a változásokhoz), s ezért a nagyobb hatékonyság érdekében *a munkakört úgy állítja a középpontba, hogy megőrzi a karrier-rendszer eddig kivívott eredményeit, amelyekkel ellensúlyozhatóak a munkaköri rendszer hátrányai*. Ez utóbbit külön is hangsúlyozni kell, mert - ahogy ezt koráb-

ban említettem – a magyar közszolgálat egyik sajátossága, hogy a karrier-rendszer csak félol-
dalasan alakult ki, s néhány meghatározó eleme egyáltalán nem, vagy csak részben fejlődött
ki (pl. stabilitás). A munkaköri rendszerre való áttéréshez tehát nem minden esetben kell gyö-
keres módosítást végrehajtani a szabályozáson. Ugyanakkor vannak olyan rendszerbeli prob-
lémák, amelyek eredményes kezelésével a karrier-elvű szabályozás mindezülig adós maradt,
s amelyek megoldását a munkakörökre épülő humán menedzsment-modell még inkább idő-
szerűvé teszi (pl. egységes működtetés).

A továbblépés tehát *nem a kétféle modell szembeállításával, hanem központilag har-
monizált összekapcsolásával képzelhető el, igazodva az eddigi fejlődés sajátosságaihoz.* Ez a
fajta megközelítés legalább két ponton haladja meg a karrier-és a munkaköri rendszer konver-
genciáját vegyes modellként leíró elméleteket. Egyrészt a *kétfajta koncepció közötti közeledés
nem spontán módon, a pillanatnyi érdek mentén született – sok esetben egymással logikai
ellentmondásban álló – döntések alapján megy végbe, hanem a központi összehangolásnak
köszönhetően irányítottan, azt a célt szolgálva, hogy a különböző közszolgálat-szervezési filo-
zófiák egymás hátrányait ellensúlyozzák. Másrészt az új konstrukció kialakítása messzemenő-
kig figyelembe veszi a hazai fejlődés sajátosságait, s nem erőltet olyan megoldásokat, amelyek
ma még idegenek a magyar közszolgálat hagyományaitól.*

Mindezek alapján a következő cselekvési terv vázolható fel:

- Az új konstrukció legfőbb rendező elve a *nagyobb hatékonyság* elérése a humán erőfor-
rás-gazdálkodásban. Ennek érdekében a *munkakört helyezi a gazdálkodás középpontjába.*
A kiválasztást, a képzést és továbbképzést, a karrier-gondozást, a létszám-struktúra kiala-
kítását a munkakör-értékelés eredményére építi. Ez utóbbi *megteremti a feltételt a feladat-
arányos létszám-gazdálkodáshoz,* mivel a feladatok a munkakörben, mint a legkisebb szer-
vezeti egységben fejeződnek ki.
- A *díjazásban továbbra is a karrier-elvű előmenetel marad a meghatározó,* viszont meg-
szűnik az *alapilletmény-eltérítés.* A *teljesítményértékelés eredménye a jutalmazásban feje-
ződik ki.* A díjazás során nem a teljesítmények, hanem a munkaköri sajátosságok alapján
lehet differenciálni. A *differenciálás eszköze az illetménypótlék.* (Addig, amíg a munka-
kör-értékelés nem erősödik meg módszertanilag, s nem intézményesül a humán erőforrás-
gazdálkodásban, kockázatos lenne a díjazási rendszert teljes körűen munkakör-alapúvá
tenni. Az első lépést azonban meg kell tenni ebbe az irányba.)

- A munkakör abban az esetben válhat a humán erőforrás-gazdálkodás alapjává, ha a munkakör-elemzés és értékelés intézményi feltételei biztosítottak. A feladat ugyanis nem kevés, több ezer munkakör értékelését kell elvégezni, és folyamatosan karbantartani, amelyhez még a legnagyobb szervek sem rendelkeznek megfelelő szakértelemmel és kapacitással. A *Kormányzati Személyügyi Központot* ezért alkalmassá kell tenni ennek a feladatnak az elvégzésére. A *centralizált megoldás* kétségkívül megnehezíti a munkakör-értékelést, hiszen a munkakörökkel kapcsolatos információk a szervek szintjén keletkeznek, ott állnak rendelkezésre, de addig, amíg a szervek menedzsment kapacitásának alacsony színvonalra nem teszi lehetővé a feladat decentralizálását, csak központilag vállalható fel a szükséges szakértelem és kapacitás biztosítása. (A szükséges szakértelem és kapacitás hiánya igen komoly kockázati tényezője a munkaköri rendszer bevezetésének, már csak ezért sem lehet rövid távon erre a szisztémára teljes körűen átállítani a díjazást.)
- *A munkakör-elemzéssel valódi tartalommal tölthető meg a karrier és a karriergondozás.* A jelenlegi szabályozás – bár karrier-elvűnek nevezzük – pusztán a besorolással nyújt valamiféle kiszámíthatóságot. A szervek belüli és a szervek közötti mobilitással egyáltalán nem számol. Márpedig a karrier nem csak azt jelenti, hogy az idő múlásával magasabb fizetési fokozatba lehet kerülni, hanem azt is, hogy magasabb anyagi megbecsüléssel, illetve nagyobb szakmai kihívással járó munkakörbe helyezhető a köztisztviselő. A mobilitás azonban lehet oldalirányú is, különösen központi szinten, amely iránti igényt jól mutatja a kormányzati kirendelés életképessé tételére vonatkozó eredménytelen kísérletek. A sikertelenségbe a számításba vehető munkakörök meghatározásának hiánya is közrejátszott.
- A karrier-gondozásba az is beletartozik, hogy *a szervezeti átalakítások miatt szükségessé váló elbocsátások csak a szervezet szintjén eredményezik a foglalkoztatás megszűnését, a jogviszony továbbra is fennmarad, s az állam – mint munkáltató – másik munkakör betöltését ajánlja fel.* A létszámmozgások ily módon irányítottá tehetőek (tartalékállomány). Ez azonban csak abban az esetben tud jól működni, ha a felajánlás konkrét munkakörre szól, s munkakör-elemzés (illetve kompetencia-értékelés) segíti eldönteni, hogy a köztisztviselő alkalmas-e a munkakör betöltésére. Szeretném hangsúlyozni, hogy ez jelentős mértékben növelné a stabilitást, mivel a jelenlegi szabályozás a munkakör létehez köti a jogviszony stabilitását. Ez azt jelenti, hogy ha átszervezés, feladat-megszűnés, létszám-csökkentés miatt a munkakör feleslegessé válik, a jogviszony megszüntethető. Valójában ez egy tisztán munkakör-alapú szabályozás, amely éppen, hogy nem a stabilitást, hanem sokkal inkább a rugalmas alkalmazkodást szolgálja. A tartalékállomány tovább fejlesztésével a

munkaköri rendszeren belül növelhető a stabilitás. Ehhez természetesen azt is érvényesíteni kell, hogy a közigazgatáson kívülről történő felvételre csak abban az esetben kerülhet sor, ha a létszámgény a tartalékállományból nem elégíthető ki.

- A munkakörök közötti mozgást korlátozza, hogy a közszolgálati jogviszony a közigazgatási szervvel jön létre. Ki kell mondani *a közszolgálati jogviszony az állammal, illetve az önkormányzattal jön létre*, a munkáltató csak gyakorol bizonyos munkáltatói jogokat.
- A munkaköri rendszerre való átállás kormányzati szinten erős személyzetpolitikai centrumot igényel, amely egyfelől képes kijelölni a cselekvés irányait, másfelől képes irányban tartani a megvalósítást. A centrumnak felül kell emelkednie az ágazati érdekeken, ezért kialakítása a Miniszterelnöki Hivatalban indokolt.

Természetesen a fentiek csak vázlatos elképzelések egy lehetséges továbblépéshez. A megvalósításhoz részletesen kidolgozott koncepcióra, illetve megvalósítási ütemtervre van szükség. Ugyanakkor meggyőződésem, hogy a cselekvésre szükség van, amelyhez ha nem készül világos, logikus rendszerbe foglalt és megvalósítható program, a Ktv. olyan mértékben veszíti el a belső koherenciáját, hogy egy végképp szétesett, funkcióját betölteni nem képes, kiüresedett normává degradálódik.

Összegzés

1. Közszolgálati jogunk fejlődését nemcsak a hazai társadalmi, gazdasági és politikai környezet változásai befolyásolják, hanem a *nemzetközi folyamatok* is. A nemzetközi hatások jelentősége már abban is megmutatkozik, hogy a *hivatásos közszolgálat karriermodellje osztrák közvetítéssel* jutott el hozzánk. A szocialista korszakban a speciális szabályozás felszámolásával háttérbe szorultak a nemzetközi tapasztalatok, de az 1989-es politikai rendszerváltozást követően ismét felerősödött a nemzetközi inspiráció. A Ktv. szabályozási koncepciójában egyértelműen kimutatható a *német* és a *francia* hatás. Ebben az időszakban azonban jelentős változások következtek be a nemzetközi gyakorlatban, amelynek hatása alól a magyar szabályozás sem vonhatta ki magát. Költségvetési, gazdasági okok, valamint az európai integráció elmélyülése *felgyorsította a zárt és nyitott rendszerek közötti közeledés* folyamatát. A karrier-rendszerek rugalmasabbá, míg az állástípusú rendszerek egységesebbé váltak.
2. Az utóbbi másfél évtizedben – az új típusú szervezeteknek, együttműködés formáknak köszönhetően – *növekedett a közszolgálat komplexitása*, amelynek következtében még inkább igaz, hogy *nem lehet egységes közszolgálat-köztisztviselő fogalmat megadni*. Az egyes országok differenciáltan határozzák meg, hogy kit tekintenek köztisztviselőnek, de még a nemzeti szabályozások is különbségeket tesznek bizonyos alkalmazotti körök között (pl. más szabályok vonatkoznak a közhatalmi feladatokat ellátókra, illetve a közszolgálatot végzőkre).

A személyi kör lehatárolására nemcsak az országonkénti eltérés a jellemző, hanem a *szabályozási koncepció ellentmondásossága* is. A köztisztviselői és a szerződéses alkalmazotti jogállás jogi értelemben ugyan különbözik egymástól, mégsem lehet felfedezni a differenciálás elvi alapját, hiszen sok esetben mindkét jogállással ugyanolyan, vagy hasonló feladat is ellátható (Ausztria, Németország, Dánia). Az állami vállalatok körében is tapasztalható szabályozási „következetlenség” (Franciaország).

A közszolgálat-köztisztviselő fogalmat gyakran *funkcionális oldalról* (közszolgálati alkalmazott az, aki közfeladatot lát el), illetve a *szabályozás szemszögéből* (közszolgálati alkalmazott az, akit a jogszabályok ilyen minőséggel ruháznak fel) közelítik meg.

Nemcsak a közszolgálat fogalma, hanem *a közszolgálat szabályozási rendszere is változó* az EU tagállamokban.

3. Az országonként különböző szabályozási rezsimek az eltérő történeti előzményekre, társadalmi, igazgatási hagyományokra is visszavezethetőek. Az *erősen centralizált országokban*, ahol az állam hagyományosan kiemelkedő, társadalomszervező szerepet tölt be és a mindenhol jelenlévő állam koncepciója integráns részét képezi a nemzeti kultúrának, *a közjogi szabályozás domináns* (Franciaország), míg a különféle *előjogokat nehezen elfogadó társadalmakban a magánjogi szabályozás erősödött meg* (Hollandia, Svédország). A közigazgatás modernizációja ellenére *az államok többsége közjogi alapokon szabályozza a közszolgálatot*. Ennek stabilizáló hatása különösen azokban az időszakokban bizonyul hasznosnak, amikor súlyos zavarok lépnek fel az alkotmányos intézmények működésében, vagy amikor az intézmények működésének színvonala hanyatlik.

4. Bár elméletileg pontosan behatárolhatóak a zárt és nyitott rendszer szabályozási jegyei, a gyakorlatban azonban sehol nem található olyan rendszer, amely tisztán az egyik, vagy a másik szabályozási koncepcióra épülne. Sokkal inkább igaz, hogy az egyes országok közszolgálati szabályozásában *mindkét rendszer vonásai megtalálhatóak*, a különbség csak annyi, hogy országonként eltérő hangsúly helyeződik az egyes szabályozási típusokra. A kétféle rendszertípus fejlődését a dinamizmus, az egymás felé közeledés jellemzi, amelynek során kölcsönösen merítenek a másik előnyeiből (konvergencia). Ezt támasztja alá, hogy *ott, ahol a karrier-rendszer a domináns, határozott szándék a rugalmasság, illetve az egyéniesítés növelése*, vagyis a nyitottabb szabályozás felé történő elmozdulás, s ugyanez viszont is igaz, *a nyitott rendszerek a stabilitást növelő szabályozási elemeket veszik át*. Ez arra is utal, hogy nincs üdvözítő megoldás, nem mondhatjuk azt, hogy az egyik, vagy másik szabályozási modell a jobb, vagy rosszabb. Viszont „törvényszerűnek” tekinthetjük, hogy *ha bármelyik szabályozási koncepció irányába túlságosan „kilendül” az inga, bekövetkezik a korrekció*, és ellenirányban fejlődik tovább a rendszer. *A szabályozási koncepciók egymást kiegyensúlyozó hatása jól nyomon követhető.*

5. Az uralkodó szabályozási koncepció *alapvetően meghatározza a közszolgálati reformok irányát*. A karrier-rendszerekben, ahol erősen centralizált a kiválasztás, a képzés és az előmenetel, a kiválasztást nyitják a külső jelöltek felé, s bevezetik a célvezérelt menedzsmentet. Középtávon a karrier-rendszerek elsősorban a piaci típusú mechanizmusok átvéte-

le, míg az állástípusú rendszerek a kulturális kohézió megerősítése felé orientálódnak. Míg a *karrier-rendszerekben* a kiválasztás szélesítése, a versenyszféra potenciális jelöltjeinek bevonása a cél, addig az *állástípusú rendszerekben* a szervek szintjén decentralizáltan folytatott kiválasztás és képzés közös értékek mentén történő összehangolása, koordinálása. A „belterjesség” elleni küzdelem, illetve a belső koherencia megteremtése egyszerre jelentkezik attól függően, hogy éppen melyik típusrendszer jegyei váltak túlzottan meghatározóvá.

6. A közigazgatás teljesítőképességének színvonala egy ország fontos versenyképességi tényezője. A 80-as évektől kezdődően *a költségvetési megszorítások, valamint a teljesítmény növelésének kényszere miatt* csaknem valamennyi EU tagállamban *a közigazgatás jelentős változásokon ment keresztül*. Számos kormányzat arra kényszerült, hogy *csökkentse a közszféra létszámát, és visszafogja a közkiadásokat*. A beindult *reformok* nem a működtetési (személyzetpolitikai), hanem *a költségvetési szempontokat helyezték előtérbe*. Az államok ugyanis kénytelenek voltak egyensúlyba hozni a közkiadásokat a gazdaság teherbíró képességével. *A zárt, illetve a nyitott szabályozási elemek váltakozása mögött* ezért voltaképpen az egységesség, illetve a folyamatosság jelentőségét hangsúlyozó *karrier-elvű személyzetpolitika*, valamint a nagyobb rugalmasságot és hatékonyságot igénylő *költségvetési politika* – nehezen kibékíthető – *konfliktusa húzódik meg*. A konfliktus azon az eddig még nem igazolt előfeltevésen alapul, hogy a nyitott rendszer, amely rugalmas, testre szabott megoldásokat alkalmaz, hatékonyabb (kevesebb pénzbe kerül az adófizetőknek), mint a zárt karrier-rendszer, amely túlzottan merev, s ezért nem képes követni a változásokat.

7. *Azokban az államokban, ahol az NPM elméleti háttérére alapozott reformok a legmélyrehatóbb változásokat idézték elő, a közszolgálat átalakításához is széles körben vettek át megoldásokat, eljárásokat az üzleti szférából*. Ezt megkönnyítette az is, hogy általában ezekben az országokban *köz- és magánszféra sok tekintetben már korábban is közel állt egymáshoz, s a szervezeti kultúra is megfelelő nyitottságot mutatott az üzleti módszerek adaptálására*. A közszolgálat jogi szabályozása az állástípusú rendszerek elvei szerint épül fel, s több tekintetben a szerződéses, magánjogi alapú megoldásokat alkalmazza. Ugyanakkor *a tagországok többségében* – annak ellenére, hogy felgyorsult a karrier-rendszer átalakítása – *az NPM filozófiájával áthatott reformok kevésbé valósultak meg, többnyire azért, mert a jogi szabályozás hagyományos keretei, illetve a társadalmi politi-*

kai környezet viszonyai gátolták a piaci típusú megoldások átvételét. *Bár reformokra ezekben az országokban is sor került, de a változások megmaradtak a hagyományos szabályozási keretek között, amelyek irányát a munkáltatói jogkörök decentralizálása, a szabályozás rugalmasságának növelése, a szerződéses alkalmazások elismerése jelentette.*

Mindazonáltal a *hagyományos bürokratikus szervezeti és működési rendszer bomlásával visszaszorulóban van a közjogias szabályozás, s egyre uralkodóbbá válnak az általános munkajogi szabályok.* Ez a folyamat a szervezetrendszerben fokozatosan, a *szolgáltatás-orientált perifériától az állami szuverenitást megtestesítő centrum felé haladva* valósul meg.

8. A karrier-rendszer bomlása bizonyos országokban látványosan *megváltoztatta a szabályozási koncepciót is, s a zárt, karrier-jellegű szabályozást a nyitott, munkajogias szabályozás váltotta fel.* Formailag ugyan megőrizték a speciális törvényi szabályozást (Svédország, Hollandia), de találhatunk példát arra is, hogy az önálló köztisztviselői törvényt teljes egészében lecserélték az általános munkajogi szabályokkal (Olaszország). Az általános munkajogi szabályozáshoz való közelítés azonban nem mutat egyenes vonalú fejlődést, mert gyakran *beépítenek olyan szabályokat, amelyek jellegüket tekintve visszautalnak a közjogi szabályokra,* és általában az alkalmazottak érdekeit védő, garanciális rendelkezéseket tartalmaznak (törvény határozza meg a munkaszerződés minimális tartalmi feltételeit, bizonyos életkor után fokozottabb munkajogi védelem). A *közszolgálati jogviszony magánjogiasításának ellensúlyozása azokban az államokban jelentkezik a legerősebben, ahol a magánjogi elemek érvényesítésében - legalábbis a jogi szabályozás szintjén - a legmesszebb jutottak* (Olaszország).

A legújabb fejlődési tendenciának megfelelően azonban megfigyelhető az is, hogy egyre több országban *külön jogszabályban, vagy a közszolgálatra egyébként vonatkozó jogszabályokban rendezik azoknak a foglalkoztatottnak a jogállását is, akik nem a hagyományos kinevezéssel, hanem magánjogi szerződéssel dolgoznak a közszolgálatban* (Dánia, Görögország, Luxemburg, Spanyolország). A kétféle típusú szabályozás közötti fejlődés tehát *nem egyirányú, hanem egymást kiegészítő.*

9. A személyzetpolitika általános fejlődési tendenciájának tekinthetjük a *decentralizációt,* a létszámmal, a köztisztviselők, illetve a munkakörök besorolásával, valamint a díjazással kapcsolatos hatásköröknek az egyes szervezetek szintjére (minisztériumhoz, illetve dekoncentrált szervhez) történő telepítését, hogy ezzel is növeljék a mozgásterét és a fele-

lősségét a helyi menedzsmentnek (Kanada, Dánia, Finnország, Új-Zéland, Hollandia, Egyesült Királyság, Svédország). A hatáskörök alsóbb szintre telepítésével együtt egyre nagyobb jelentőségre tesz szert az egyéni és szervezeti teljesítményértékelés. Általában elmondható, hogy az *állástípusú rendszerekre jellemző a hatáskörök decentralizációja*, a helyi menedzsment nagyobb döntési felelősséggel való felhatalmazása. S bár korántsem jelenthető ki, hogy ez a folyamat fogja a jövőben meghatározni a személyzetpolitikák fejlődését, az mégis világosan látható, hogy a decentralizációt tartalommal megtöltő sajátos intézmények, mint pl. a teljesítmény megállapodás vagy a stratégiai menedzsment korábban sohasem játszottak olyan meghatározó szerepet a működésben, mint jelenleg. Egyes államokban, miután decentralizálták az emberi erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos hatásköröket, a kormányoknak szembesülniük kellett a *decentralizáció hátrányaival*, amelyek elsősorban az összkormányzati szemlélet hiányában, a kollektív értékek, illetve a horizontális együttműködés gyengülésében jelentkeznek. Nem véletlen, hogy ezek megoldását a főtisztviselői kar kialakításától, illetve egy bizonyos mértékű „*újra centralizációtól*” várják.

10. Míg korábban egyértelműen meg lehetett határozni azokat a korlátokat, amelyek gátat szabnak a közjogias szabályok felbomlásának és a szerződéses alapú szabályok térnyerésének, ma már ezek a korlátok korántsem olyan merevek. Nemcsak a közjogias szabályozás, hanem dogmáinak értelmezése is rugalmassá vált.
11. Magyarországon a hivatásos közszoigálat kialakulását *társadalmi, gazdasági változások* kényszerítették ki. A társadalmi, gazdasági okok azonban nemcsak kialakulásában, hanem további fejlődésében is meghatározó szerepet játszottak. A gazdasági és politikai viszonyok átalakulása mélyreható változásokat hozott a közszoigálat szabályozásában, amelyeknek köszönhetően a *közszoigálatban többször is megvalósult koncepció-változás*. *Először* akkor, amikor a polgári fejlődés időszakában teljessé váló karrier-rendszert a szovjet típusú hatalom lebontotta, mert a kommunista párt csak így vonhatta teljes uralma alá a közigazgatást. A totalitárius állam totális kiszozigálatottságot követelt a személyi állománytól, amelyet a zárt rendszer garanciális elemei akadályoztak. *Másodszor* akkor, amikor a 80-as évek végén a társadalmi és gazdasági változásoknak köszönhetően újabb gyökeres fordulat következett be a közszoigálat fejlődésében, s újjászülettek a karrier-rendszer elemei. Napjainkra viszont a versenyképesség és hatékonysági szempontok ural-

kodóvá válásával *ismét a rugalmasságot jobban szolgáló nyitott szabályozás* jegyei erősödtek meg, amelyek a *harmadik koncepció-változást* vetítik előre.

12. A magyar közszolgálat fejlődésének története azonban *nem szűkíthető le egyszerűen a zárt és a nyitott szabályozás közötti változásokra*. A folyamat dinamikáját tekintve *lényeges különbségek mutathatóak ki* az egyes fejlődési szakaszok között. Míg a karrier-rendszer kifejlődése több mint száz év alatt ment végbe, addig a kommunista diktatúra néhány év alatt felszámolta a zárt szabályozást. A konszolidáció éveiben azonban újra megjelent a speciális szabályozás csírája, s felerősödtek a szakmai hangsúlyok. Ennek köszönhetően *a karrier-rendszer nem törésszerűen, előzmény nélkül, hanem egy megkezdett folyamat lépéseként született újjá*. Mindez számomra azt jelenti, hogy *a karrier-rendszer igen biztos közjogi alapokon áll*. Ennek fényében viszont még inkább reális alternatívának kell tekinteni a harmadik koncepció-változás bekövetkezését. Ugyanis, ha már a 90-es évek elején a speciális törvényi szabályozás vitája kapcsán felmerült a közszolgálat magánjogiasításának a lehetősége, s nem sokkal a Ktv. hatályba lépését követően ennek elemei is megjelentek a szabályozásban, akkor ez arra utal, hogy *a társadalmi-gazdasági környezet a fejlődést a nyitottabb rendszer irányába orientálja*. Ebben meghatározó szerepet játszik a mindvégig szűkös pénzügyi, költségvetési forrásokhoz való alkalmazkodási kényszer.
13. *Erős közjogi kötődése ellenére a magyar szabályozás sem vonhatja ki magát azoknak a változásoknak a hatása alól, amelyek tendenciaszerűen eredményezik a közszolgálat speciális szabályozásának visszaszorulását és az általános munkajogi, illetve magánjogias szabályok térnyerését a közszférában*. A kógens és diszpozitív rendelkezések viszonyának átalakulása az előmenetel és a díjazás területén mutatható ki leginkább. Eredetileg a Ktv. előmeneteli és díjazási szabályai háttérbe szorították a munkáltató diszkrecionális jogkörét. A munkáltató mérlegelési jogának „rehabilitálása” azonban gyorsan megkezdődött. Először a személyi illetmény, később az alapilletmény eltérítés formájában. A folyamat kiteljesedéseként még a fizetési fokozatok eltérésének kormányzati szándéka is megfogalmazódott.
14. A szabályozás magánjogiasításának azonban még mindig jól *behatárolható korlátai* vannak. Ilyen például a *centralizáció*, mivel a jelentős számú szervezeti egységet és széles körű szakmai-ágazati struktúrát átfogó közigazgatás egységes működése csak bizonyos

szintű centralizációval képzelhető el, amelyhez normatív, közjogi szabályokra van szükség. Bár véleményem szerint a szervezeti viszonyok átalakulása miatt a centralizáció iránti igényt a korábbiakhoz képest árnyaltabban kell megítélni. A hatalommegosztás, a szabadságjogok védelme, valamint a részvételi demokrácia megerősítése iránti igény az államigazgatás hierarchizált rendszerét is megbontotta, amelynek eredményeként újfajta szervezeti autonómiák jöttek létre. Az új típusú kormányzati szervek megjelenése és irányítása elsősorban a decentralizációt növeli, s méginkább háttérbe szorulnak a centralizáció eszközei, így a normatív szabályozás, illetve a közvetlen beavatkozás. Ugyanakkor a *hazai jogfejlődés magában hordoz több olyan sajátosságot, amelyek – látszólag ellentétesen az általános irányvonallal – nem csak a centralizáció fenntartása, hanem annak növelése iránti igényt erősítik fel.* Ez abból adódik, hogy *a karrier-rendszer bizonyos elemei csak részben, vagy egyáltalán nem alakultak ki.* Magyarországon ezért a centralizáció iránti igényt nem a szervezetrendszer hierarchizált működése, hanem a közszolgálati rendszer féloldalas fejlődése, az elmulasztott centralizáció pótlása táplálja.

15. A féloldalas fejlődés jegyei a *közszolgálati jogviszony tartalmának meghatározása, a munkáltatói jogok gyakorlása, az adminisztratív, támogató feladatok szervezése, illetve a horizontális koordináció* tekintetében egyaránt kimutathatóak.
16. A személyi állomány létszáma kapcsán kimutatható a *mennyiségi és minőségi szemlélet közötti konfliktus*, amelynek kimeneteleként a költségvetési érdekek kerültek előtérbe. A költségvetési egyensúly megőrzése folyamatosan napirenden tartotta a létszámcsökkentés iránti igényt, amelynek köszönhetően több alkalommal is jelentős elbocsájtásokra került sor. A központilag elrendelt és a „fűnyíró elv” alapján végrehajtott *létszámcsökkentések azonban nem hozták meg a várt eredményt.* Az átmeneti „sikereket” követően még magasabb szintet ért el a létszám, mint amekkora volt a kiinduláskor. A létszám csökkenését még a szervek összevonásával, a nagyobb „üzemméret” kialakításával sem sikerült elérni. Bár a 2006-ban megkezdett államigazgatási regionalizáció hatására kisebb lett a létszám (amelynek tartósságáról még nem tudunk meggyőződni), a területi szintű összevonások elsősorban a *vezetők számát csökkentették.* A legújabb adatok ismételten a létszám visszarendeződésére utalnak.

A létszám ciklikus változásának alapvetően két oka van. Az egyik a valódi személyzetpolitika, a hosszú távú célokat meghatározó *személyzetfejlesztési stratégia hiánya.* Nem alakult ki egy olyan rendszerirányító centrum, amelyik képes lett volna a személyzetpoli-

तिकai érdekeket érvényesíteni a kormányzati döntéshozatalban. S bár bizonyos helyzetekben a költségvetési érdekek felülírhatják a személyzetpolitikai szempontokat, de egy erős személyzetpolitikai centrum *valódi alternatívát kínálhatott volna a költségvetés helyzetét javító nagyobb hatékonyságú személyzeti működésre*. A stratégiai elvű személyzetpolitika nem a létszám mennyiségi, hanem minőségi mutatóira fókuszál. Ugyanakkor bármennyire is tapasztalhatóak eredmények az iskolai végzettség szintje, valamint az idegennyelv-tudás tekintetében, ezek a sikerek sokkal inkább külső tényezőkre (a társadalom iskolai végzettségének színvonala általában növekedett, a diploma nyelvvizsgához kötése), mint a közigazgatás belső viszonyaira vezethetőek vissza. A *másik* ok a már korábban említett féloldalas fejlődésben keresendő. A karrier-rendszerből éppen azok az elemek hiányoztak, amelyek az egységesség érvényesítésén túlmenően a *nagyobb méretekből adódó előnyöket használhatták volna ki* a nagyobb hatékonyság érdekében. Mivel nem épült ki teljes körűen a karrier-elvű közszolgálat intézményi háttere, mind a mai napig *hiányoznak azok a horizontális mechanizmusok, amelyek elősegíthetik a rendszeren belül – a feladatváltások miatt – szükségszerűen fellépő létszámkínálat-és kereslet összehangolását*.

17. A jogi szabályozás elemzése alapján előrevetíthető a szabályozási koncepció változása. Ennek lényege, hogy a bekerüléstől a nyugdíjazásig tartó, törvény által garantált, stabil, kiszámítható, bizonyos mértékig az automatizmusra épülő életpályát egy olyan modell váltja fel, amelyben valamennyi személyzeti funkció a munkakörre épül, s a törvényi garanciák helyett a munkáltatói intézkedésekre helyeződik a hangsúly. Amikor egy harmadik koncepció-változás bekövetkezésének lehetőségéről beszélünk, figyelembe kell venni, hogy *a Ktv. megszületésének pillanatában sem voltak adottak egy valódi karrier-rendszer működtetéséhez szükséges intézményi és pénzügyi feltételek*. Úgy vezették be az egységes előmeneteli és díjazási rendszert, hogy annak finanszírozását nem lehetett fenntartani. A nagyobb rugalmasság jegyében később bevezetett változások (illetménykiegészítés, személyi illetmény, eltérítés, felmentések megkönnyítése, végkielégítés csökkentése, stb.) mind, egytől egyig az emiatt szükségessé váló korrekciót szolgálták.

Természetesen a folyamat akár még vissza is fordítható, s vissza lehet térni a tradicionális karrier-rendszer gyökereihez. A *neoweberianus szemlélet megerősödése stabilizálhatja a karrier-rendszert*, de az egyre mélyülő gazdasági válság, és a folyamatosan napirenden lévő takarékosági kényszer várhatóan a hatékonysági problémák megoldásának keresését is napirenden fogja tartani, amelynek eredményeként *folytatódni fog a rugalmasabb kereteket igénylő korszerű, menedzsment eljárások és technikák átvétele* a közszolgá-

latban, s ez újra és újra fel fogja vetni a szabályozási koncepció megváltoztatásának kérdését. *Egy valamit nem lehet megtenni, a jelenlegi állapotot fenntartani.* A jelenlegi szabályozásra ugyanis kevésbé mondható, hogy mindkét koncepció jegyeit ötvözve mind-egyikből az előnyöket próbálja meg átvenni a hátrányok ellensúlyozására. Sokkal inkább az a valóság, hogy *egy koherenciáját veszített rendszerrel van dolgunk*, amelyben vegyesen keverednek a karrier-rendszer és a munkaköri szemlélet jegyei. Ez annak a „fejlődési” folyamatnak az eredménye, amely nélkülözötte a koncepcionális gondolkodást, s teret engedett a pillanatnyi érdekek érvényesítésének.

Tudatos értékválasztással dönteni kell arról, hogy a szabályozás visszatérjen-e a tradicionális karrier-rendszer gyökereihez – amely azzal jár, hogy a karrier-elemek beépítését következetesen végig kell vinni nemcsak a jogviszony, hanem az intézményrendszer szintjén is –, vagy a munkakör középpontba állításával egy nyitottabb szabályozási keretet célszerű kialakítani.

18. Úgy gondolom, hogy nem lehetséges visszatérni *a tradicionális karrier-rendszerhez, s nem járható út a munkakör-alapú rendszer teljes körű bevezetése sem.* Az előbbi már nem felelne meg a kor követelményeinek, s nem venné figyelembe a társadalmi, gazdasági realitásokat. Nem lenne képes rugalmasan alkalmazkodni a gyorsan változó környezethez, valamint a költségvetési erőforrások korlátozásának kényszere nem teszi lehetővé az egyenlődsdi szemléletre épülő, törvényi garanciákkal megmerevített egységes rendszer működtetését. Mára már *kimerültek a rugalmasabbá tétel lehetőségei* a karrier-rendszer általános keretei között. Az utóbbi csak abban az esetben lehet reális alternatíva, ha *a munkakört úgy állítja a középpontba, hogy megőrzi a karrier-rendszer eddig kivívott eredményeit, amelyekkel ellensúlyozhatóak a munkaköri rendszer hátrányai.*
19. A továbblépés ezért *nem a kétféle modell szembeállításával, hanem integrált összekapcsolásával képzelhető el, igazodva az eddigi fejlődés sajátosságaihoz.* Ez a fajta megközelítés legalább két ponton haladja meg a karrier- és a munkaköri rendszer konvergenciáját egyes modellként leíró elméleteket. Egyrészt a *kétfajta koncepció közötti közeledés nem spontán módon, a pillanatnyi érdek mentén született – sok esetben egymással logikai ellentmondásban álló – döntések alapján megy végbe, hanem a központi összehangolásnak köszönhetően irányítottan, azt a célt szolgálva, hogy a különböző közszolgálat-szervezési filozófiák egymás hátrányait ellensúlyozzák. Másrészt az új konstrukció kialakítása mesz-*

szemenőki figyelembe veszi a hazai fejlődés sajátosságait, s nem erőltet olyan megoldásokat, amelyek ma még idegenek a magyar közszolgálat hagyományaitól.

A két rendszer integrálását segítheti elő, hogy a karrier-rendszer csak féloldalasan alakult ki, s néhány meghatározó eleme egyáltalán nem, vagy csak részben fejlődött ki (pl. stabilitás). A munkaköri rendszerre való áttéréshez tehát nem minden esetben kell gyökeres módosítást végrehajtani a szabályozáson. Ugyanakkor vannak olyan rendszerbeli problémák, amelyek eredményes kezelésével a karrier-elvű szabályozás mindezidáig adós maradt, s amelyek megoldását a munkakörökre épülő humán menedzsment-modell még inkább időszerűvé teszi (pl. egységes működtetés).

20. Meggyőződésem, hogy a cselekvésre szükség van, amelyhez ha nem készül világos, logikus rendszerbe foglalt és megvalósítható program, a Ktv. olyan mértékben veszíti el a belső koherenciáját, hogy egy végképp szétesett, funkcióját betölteni nem képes, kiüresedett normává degradálódik. Valójában egy új törvényre van szükség, amely figyelemmel van a közszolgálat egységesebb szabályozására is, s amely az 1989-es Konceptióban foglaltaknak megfelelően a *közszolgálat tágabb értelmű szabályozásáról* szólhat.

MELLÉKLETEK

A közjogi és magánjogi szabályozás érvényesítése
Szektoronként az EU tagállamaiban⁴⁸⁷

Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Minisztériumi foglalkoztatottak	Ausztria, Belgium (78%), Ciprus, Csehország, Dánia (36 %), Észtország, Finnország, Franciaország, Németország (68 %), Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország (államigazgatás: 73,4%)	Dánia (64 %), Németország (32 %), Spanyolország (26,7 %), Belgium (22 %)	Számos tagállamban a minisztériumok személyi állománya tartalmazhat általános munkajogi keretek között alkalmazott, valamint szerződéses munkavállalókat is. Szlovéniában a foglalkoztatottak nagy része köztisztviselő (80 % igazgatási és 20 % technikai feladatokat ellátó munkavállaló).

⁴⁸⁷ Forrás: Les fonctionnaires sont-ils différents.. 33. oldal

Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Helyi ügynökségek és hatóságok által foglalkoztatottak.	Ausztria, Belgium, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Litvánia, Luxemburg, Málta Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia (50-70 %), Spanyolország (autonóm területek: 63,68%) (német tartományok – Lander - : 58 %)	Dánia, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, (német tartományok – Lander -: 42 %), Belgium (a flamand és vallon hatóságoknál dolgozók kevesebb, mint 50%-ának van közjogi státusa), Szlovénia (30-50 %) szerződésesek, Spanyolország (autonóm területek: 36,26 % ők vagy közönséges munkavállalók, vagy egy másik kategóriába tartoznak).	Lengyelországban az ügynökségek által alkalmazottak többnyire magánjogi státusban foglalkoztatják, a helyi hatóságoknál pedig vagy külön státust élveznek, vagy a közszolgálati kamara (voivodák hivatala) tagjai.

Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Fegyveres erők	Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország	Dánia, Németország, Lettország, Litvánia, Málta	Dániában és Németországban a katonák vagy a köztisztviselők közé tartoznak, vagy a különleges státust élvező munkavállalók közé. A fegyveres erők közigazgatási feladatainak ellátásáért felelős személyi állomány nagyjából magánjogi státusban van. Ausztriában a törvény nem teszi lehetővé szerződéses munkavállalók alkalmazását. Szlovéniában körülbelül 80 % köztisztviselő.

Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Bíróságok (bírák)	Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország	Lettország, Litvánia, Málta	Ausztriában a törvény nem teszi lehetővé szerződéses munkavállalók alkalmazását. Szlovéniában körülbelül 80 % köztisztviselő.
Rendőrség és rendvédelmi szervek	Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország		Az Egyesült Királyságban a rendőrtisztek a Koron köztisztviselői. Ausztriában a törvény nem teszi lehetővé szerződéses munkavállalók alkalmazását. Szlovéniában körülbelül 80 % köztisztviselő.

Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Büntetés-végrehajtási intézetek	Ausztria, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország		Az Egyesült Királyságban ezek a munkavállalók köztisztviselők. Ausztriában a törvény nem teszi lehetővé szerződéses munkavállalók alkalmazását. Szlovéniában körülbelül 80 % köztisztviselő. 1993 óta Olaszországban a büntetés-végrehajtásban foglalkoztatottakat speciális magánjogi státussal is lehet alkalmazni.
Központi bankok	Ciprus, Csehország, Finnország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Spanyolország	Ausztria, Belgium, Dánia, Észtország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia	Számos tagállamban a felsővezetőket a politikai szinten nevezik ki.

Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Diplomácia	Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország		

Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Oktatás (pedagógusok)	Ausztria (52,6 % szövetségi szinten), Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország	Dánia, Észtország, Németország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Spanyolország	Néhány tagállamban a pedagógusok vagy köztisztviselők, vagy magánalkalmazottak. Számos tagállamban léteznek magániskolák is. 1993 óta Olaszországban a pedagógusokat és az egyetemi oktatókat magánjogi státussal is lehet alkalmazni.
Egyetemek (egyetemi oktatók)	Belgium, Ciprus, Csehország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország (60,96 %)	Ausztria, Dánia, Észtország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Spanyolország (39,04 %)	Számos tagállamban az állami egyetemeken oktatóknak közjogi státusa van, miközben a magánegyetemeken magán státusban dolgoznak. Ausztriában több egyetemi oktató rendelkezik közjogi státussal is.

Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Felügyelő szervezetek (élelmiszerügy, közegészségügy, védelem)	Ausztria, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország	Dánia, Németország, Lettország, Litvánia	Szlovéniában körülbelül 80 % köztisztviselő.
Atomenergia központok	Csehország, Görögország, Olaszország, Szlovénia	Belgium, Finnország, Franciaország, Németország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Spanyolország, Szlovákia, Svédország	Bizonyos tagállamok nem rendelkeznek atomerőművekkel. Szlovéniában körülbelül 80 % köztisztviselő.

Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Gáz és elektromosság	Ciprus, Írország, Olaszország, Luxemburg	Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Szlovákia, Spanyolország, Svédország	
Pénzügyi hatóságok (adók)	Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország	Dánia	Szlovéniában körülbelül 80% köztisztviselő.

Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Kórházak (személyzet, ápolók, orvosok)	Ciprus, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Málta, Portugália, Spanyolország, Szlovénia	Ausztria, Belgium, Csehország, Észtország, Németország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Spanyolország	Számos tagállamban léteznek köz- és magánkórházak.
Helyi hatóságok	Belgium, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia (körülbelül 80%), Spanyolország (24,27 %)	Ausztria, Dánia, Németország (88 %), Lettország, Litvánia, Málta, Spanyolország (75,73 %)	Bizonyos tagállamokban a helyi hatóságok munkavállalóinak státusa különbözik a központi hatóságoknál foglalkoztatottakéitól.

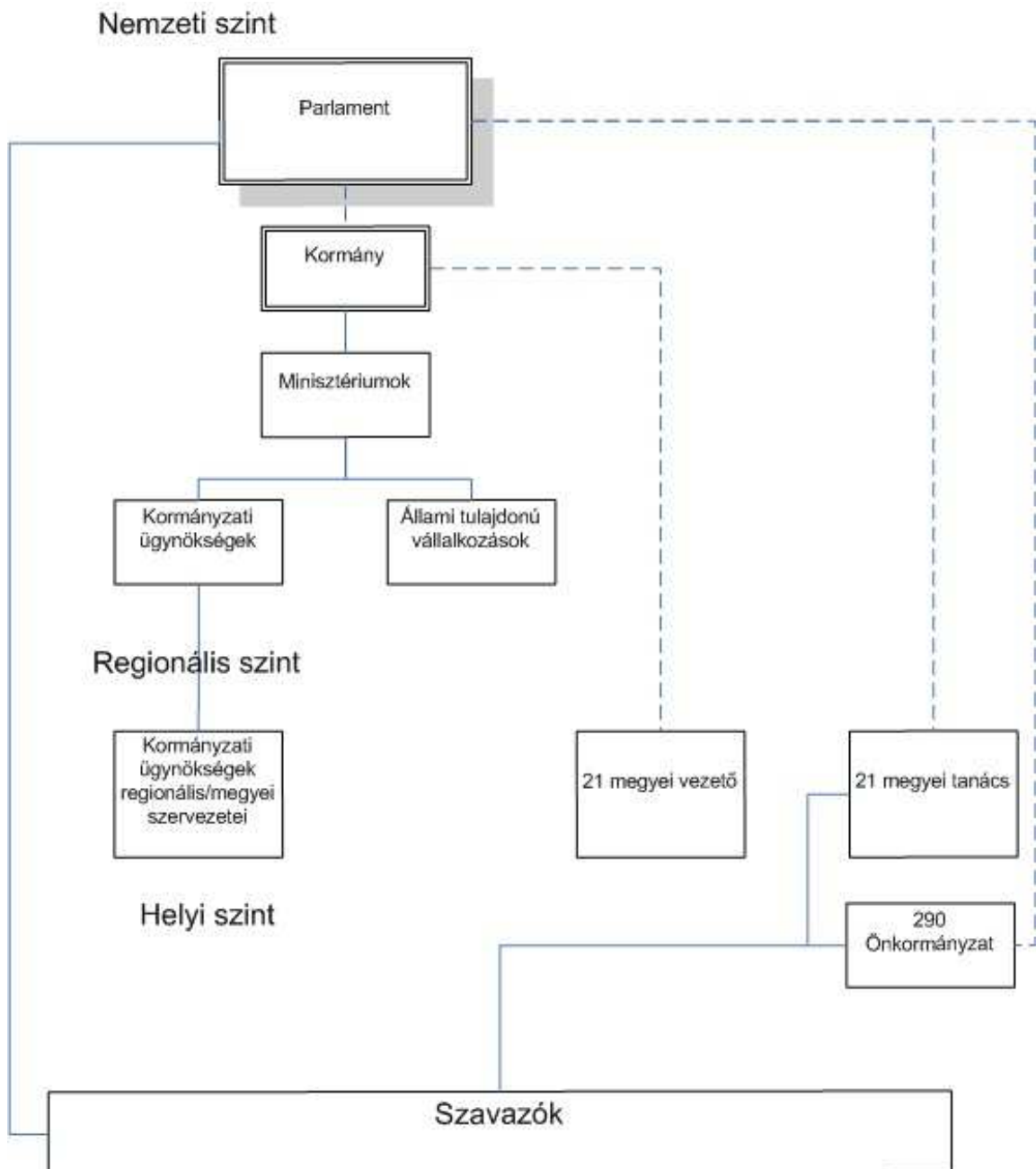
Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Tűzoltók	Ausztria, Ciprus, Csehország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország	Belgium, Dánia, Észtország (lehetőséges változások 2005. január 1. óta)	

Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Határőrizeti szervek (vámok) és légügy (légügyi ellenőrzés)	Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia	Ausztria (légügyi ellenőrök), Dánia, Németország, Hollandia, Lengyelország, Portugália	Bizonyos tagállamokban, mint amilyen Ausztria, Németország, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, különbséget tesznek határőrizet (vámok) és a légügyi forgalom ellenőrzése között, mindezt úgy, hogy általában léteznek külön kategóriájú köztisztviselők vagy más személyi állományok a vámkezelésre, és magánalkalmazottak a légügyi ellenőrzésre. Lengyelországban a Polgári Repülésügyi Hivatal a felelős a nemzeti felségterület felé, az arról induló, és az ott található szolgáltatások biztonságáért. A személyi állományt a köz-

			<p>szolgálati jog szerint minősül.</p> <p>Spanyolországban, a légügyi forgalmat az AENA (Aeropuertos espanoles y navegación aérea) ellenőrzi, egy közjogi státusú, független, speciális jogi keretek között működő szerv. A munkavállalói köztisztviselők voltak, de az általános munkajog keretei közé kerültek át az 1990-es években.</p> <p>Szlovéniában körülbelül 80 % köztisztviselő.</p>
Vízügy	Ausztria, Ciprus, Írország, Olaszország, Luxemburg, Szlovénia	Belgium, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Olaszország, Lettország, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Spanyolország	A foglalkoztatottak helyzete a szerint változik, hogy milyen helyzetben és funkcióban vannak a vízügyi szektoron belül.

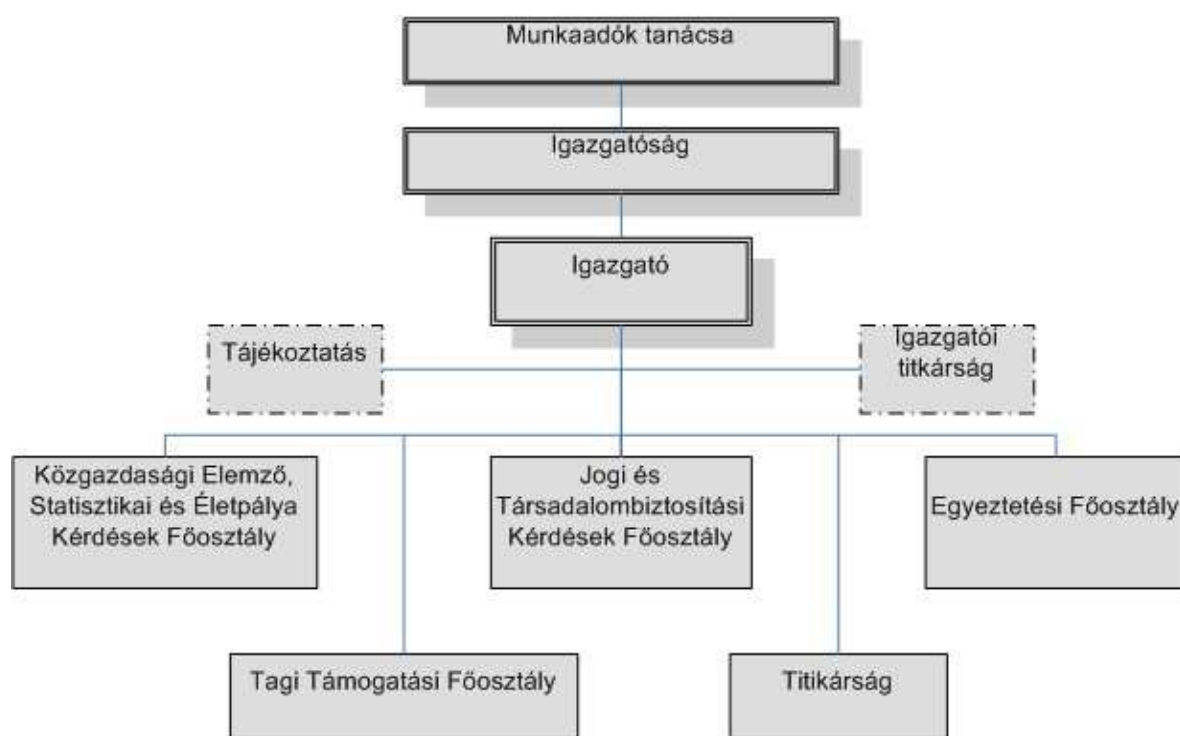
Szektorok	A legtöbb foglalkoztatott köztisztviselő, vagy más külön kategóriát képvisel.	A foglalkoztatottak többsége a magánjog vagy a közjoggal vegyes szabályozás alá tartozik	Megjegyzés
Kockázatkezelés / környezetvédelmi ellenőrzés és felügyelet	Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia	Dánia, Németország, Lettország, Málta	Szlovéniában körülbelül 80 % köztisztviselő.
Egyéb		Hollandia	

A SVÉD KORMÁNYZATI SZERKEZET



A SAGE SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE

A tagszervezetek kilenc szektorba tagozódnak, mindegyiküket egy-egy sektorküldöttség képviseli, amelyek az igazgatóság és az igazgató tanácsadó testületeiként működnek.



4. számú melléklet

#	Folyamatcsoport/ Főfolyamat	Folyamat	Minisztérium számára stratégiai funkció (I/N)	Alapvető munkáltatói jogosultságokat érint (I/N)	Egységesíthető, sztemderdizálható folyamat (I/N/R)	Fizikai jelenlét szükséges a folyamat teljesítéséhez (I/N/R)	Külföldi példák a központositás mellett szólnak (I/N)	KSzK-ba bevonásra javasolt tevékenység (I/N/R)	KSzK-ba bevonásra javasolt tevékenységek	Minisztériumoknál maradó tevékenységek	KSzÁ által végzett tevékenységek
1	HR stratégia kidolgozása	HR stratégia kidolgozása	I	I	I	N	I	R	-monitoring	folyamat végrehajtása	-módszertani útmutató kidolgozása
2	Az alapvető munkáltatói joggyakorlás folyamatai	Fegyelmi ügyek kezelése	I	I	N	I	N	N		teljes folyamat	
		Kiválasztás	I	I	I	R	I	R	- toborzás - előszűrés - javaslatétel	-döntés	-módszertani útmutató kidolgozása
		Jogviszony létesítése	I	I	I	R	I	R	-dokumentum előkészítése	-aláírás	
		Létszám- és bérgazdálkodás	I	I	N	R	I	N		teljes folyamat	
		Jogviszony megszüntetése	I	I	I	R	I	R	-dokumentum előkészítése	-aláírás	
		Munkaügyi ellenőrzés	N	I	N	I	N	N		teljes folyamat	
3	Adminisztratív jellegű személyügyi folyamatok	Személyügyi adminisztráció	N	N	I	N	I	I	teljes folyamat	-adatszolgáltatás	
		Okmánykezelés	N	N	I	N	I	I	teljes folyamat	-adatszolgáltatás	
		Nemzetbiztonsági ellenőrzések elvégzése	N	N	I	R	N/A	I	teljes folyamat		
		Vagyonnyilatkozatok kezelése	N	N	I	N	N/A	I	teljes folyamat		
		Adat-, információszolgáltatás belső/külső megkeresésre	N	N	I	N	I	I	teljes folyamat		
4	Teljesítményértékelés, minősítés, jutalmazás	Teljesítményértékelés, minősítés, karriermenedzsment	I	I	I	R	I	R	-monitoring	folyamat végrehajtása	-módszertan
		Kitüntetések, elismerések kezelése	I	I	I	R	N/A	N		teljes folyamat	
		Jutalmak kezelése	I	I	I	R	N/A	R	-monitoring	folyamat végrehajtása	-egységes szempontrendszer kidolgozása
5	Oktatás, képzés	Oktatás, képzés	N	N	I	R	I	R	-kompetencia-képzések lebonyolítása - képzések nyilvántartása		-módszertan
6	Szabályozási folyamatok	Külső jogi szabályozás támogatása	N	N	I	N	I	N		teljes folyamat	
		Belső szabályozás létrehozása/támogatása	N	N	N	I	N	N		folyamat végrehajtása	-módszertan, minták kidolgozása
7	Képviselőt ellátása, kapcsolattartás, külső koordináció	Képviselőt ellátása, kapcsolattartás, külső koordináció	I	I	N	I	N	N		teljes folyamat	
8	Szociális juttatások	Cafetéria	N	N	I	N	I	R	- adatlétdolgozás - adminisztráció - külső kapcsolattartás - minisztériumokba való továbbítás	- kedvezményezettek ellátása	-rendszer kidolgozása
		Szociális és kegyeleti ügyek kezelése	N	N	N	I	N	N		folyamat végrehajtása	-irányelvek kidolgozása
9	Egyéb, speciális	Egyéb, speciális	N/A	N/A	N	I	N	N		teljes folyamat	

R=részben

IRODALOM JEGYZÉK

ANTAL LÁSZLÓ: Az átalakuló állam, Mozgó Világ, 2000. augusztus

ARIANE HEGEWISCHE és BRENDAN MARTIN: Modernisation of National Administrations and Social Dialogue in Europe, Brussels: European Federation of Public Service Unions, June 1998.

A.V. DICEY: Bevezetés az Angol Alkotmányjogba, MTA, Budapest, 1902., 23. oldal (Introduction in the law of the Constitution V. kiadás)

DR. BALÁZS ISTVÁN: A XXI. század közigazgatásának kihívásai, Magyar Közigazgatás, 2000. évi 7. szám

BARRY BOZEMAN: Bureaucracy and Red Tape, New Jersey, 2000.

BERÉNYI SÁNDOR: A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat (a reform és a jogi szabályozás időszerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben), ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, 1992.

BERÉNYI SÁNDOR: Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok) Rejtjel Kiadó Bp. 2003.

BIBÓ ISTVÁN: A magyar demokrácia válsága, Válogatott tanulmányok II. kötet, 1945-1949. Magvető Könyvkiadó, Bp., 1986.

BIBÓ ISTVÁN: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom, Válogatott tanulmányok I. kötet, 1935-1944., Magvető Könyvkiadó, Bp., 1986.

BIBÓ ISTVÁN: A magyar közigazgatásról, Válogatott tanulmányok II. kötet, 1945-1949., Magvető Könyvkiadó, Bp., 1986.

BRUSZT LÁSZLÓ: A Piac és az Állam, Beszélő, 2000/5.

BRUSZT LÁSZLÓ: Állami képtelenségek, Mozgó Világ, 2000. december

C.D. FISHER, L.F. SCHOENFELDT és J.B. SHAW: Human resource management, 1999.

CHARLES E. GOODSELL: The Case for Bureaucracy, A Public Administration Polemic, Chatham, New Jersey, III. kiadás

CHIKÁN ATTILA: A társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra. In: A közszféra és a gazdaság versenyképessége, Budapest, 2007. május, szerk.: Báger Gusztáv és Czákó Erzsébet Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet

CH. POLLIT, G. BOUCKAERT: Public Management Reform, A Comparative Analysis, Oxford University Press, 2004.

CHRISTOPH DEMMKE: Who is a civil servant and who is not – and why? EU tagállamok közigazgatási főigazgatói részére készített tanulmány, 2004., Maastricht

CHRISTOPH DEMMKE: Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires? EIPA, 2005.

CHRISTOPHER W. ALLINSON: Bureaucratic Personality and Organisation Structure, Université de Leeds, 1984.

CONCHA GYÖZŐ: Politika II. kötet: Közigazgatástan, Grill Károly Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1905., 149-150. oldal

CSIZMADIA ANDOR: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban, Gondolat, Budapest, 1979.

CSIZMADIA ANDOR: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Bp., 1976.

DANIELLE BOSSAERT, CHRISTOPH DEMMKE, KOEN NOMDEN, ROBERT POLET: La Fonction Publique dans l'Europe des Quinze, EIPA, 2001.

D. FARNHAM, S. HORTON: Managing people in the Public Services, Macmillan Press LTD, Londre, 1996.

D. MARSDEN ÉS [R. RICHARDSON](#): Performing for pay? The effect of „merit pay” on motivation in a public service, Britishe Journal of industrial relation, 1994. június

[DR. EREKY ISTVÁN](#): A modern magyar közigazgatás kialakulása, Pécs, 1942.

FRANCIS FUKUYAMA: State Building Governance and World Order in the 21st Century, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.

GOMBÁR CSABA: Mire ölünkbe hullott, anakronisztikussá lett. In: A szuverenitás káprázata, Korridor, Budapest, 1996.

GUY BRAIBANT: Institutions administratives comparées - les structures - Fondation Nationale des sciences politiques, 1986.

GUY THUILLIER, JEAN TULARD: Histoire de l'Administration française Paris, PUF, 1984.

DR. GYÖRGY ISTVÁN: Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény, Magyar Közigazgatás, 1998. március

GYÖRGY ISTVÁN: Közszolgálati jog, HVG-ORAC, 2006.

GYÖRGY ISTVÁN: A köztisztviselői pragmatika fejlesztésére irányuló tudományos javaslatok Lőrincz Lajos munkásságában, Typosoft Bt., Budapest, 2006.

GYÖRGY ISTVÁN: Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény, Magyar Közigazgatás, 1998.

HAJDÚ LAJOS: II. József közigazgatási reformjai Magyarországon, Akadémiai Kiadó, Bp., 1982.

DR. HORVÁTH ISTVÁN: Rendszerváltozás és változó követelmények [A köztisztviselői munkaviszony (újra)szabályozásának dilemmái], Magyar Közigazgatás, 1990., 8. szám

J. ATKINSON: Flexibility, Uncertainty and Manpower management, University of Sussex, Brighton, 1985.

JACQUES ZILLER: Administration comparée, Monchrestien, Paris

JEAN-MICHEL DE FORGES: Droit de la fonction publique, Presses Universitaires de France, 1986.

JEAN-MICHEL EYMERI, JULIEN PAVILLARD: Les administrateurs civils. Fin de carrière et débouchés, Paris, a Documentation Française, 1997.

DR. JEAN-MICHEL EYMERI: De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française, EIPASCOPE, 2002., 2. szám

JENEI GYÖRGY: Közigazgatás-menedzsment, Századvég, Budapest, 2005.

KÁNTÁS PÉTER: A közérdek fogalma a közigazgatásban, Magyar Közigazgatás 2004. 11. szám 672. old.

KOPINT-DATORG: A világ és Magyarország gazdasága középtávon, 1998.

K.H. GOETZ, H. WOLLMANN: Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four country comparison, Journal of Public Policy, 2001. december

K. DOOGAN: Job insecurity and long-term employment in Europe, Manchester, 2003.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben, Magyar Közigazgatás, 2004., 7. szám

DR. KISS GYÖRGY: A közszolgálati – hatósági és nem közhatalmi jellegű – munkavégzés szabályozásának meghatározó elemei az Európai Unió egyes tagállamaiban (kézirat)

DR. KISS GYÖRNY: Munkajog, Osiris Kiadó, Bp., 2005., 21-22. oldal

KOEN NOMDEN: L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union Européenne, Eipascope, 2000/1.

DR. LINDER VIKTÓRIA: Centralizáció-avagy decentralizáció? Útkeresés az emberierőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban című cikkében, Közigazgatási Szemle, 2007. 3. szám.

LINDER VIKTÓRIA: A közszolgálat uniós szabályozási megoldásai és a közszolgálattal kapcsolatos EU-s elvárások, Magyar Közigazgatási Intézet (kézirat)

LŐRINC LAJOS - NAGY ENDRE - SZAMEL LAJOS: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1976.

LŐRINCZ LAJOS: A közigazgatás alapintézményei, HVG-ORAC, 2005.

LŐRINCZ LAJOS: Európai integráció – magyar közigazgatási reformok – Európai Tükör, 2005. 12. szám

LŐRINCZ LAJOS: A politikai modernizáció személyi feltételei, Állam és Igazgatás, 1988. december.

LŐRINCZ LAJOS: Magyar közigazgatás: Dilemmák és perspektíva, Akadémiai Kiadó, Bp., 1988.

MAGYARY ZOLTÁN: Magyar Közigazgatás, Bp., 1942. 394. oldal

MAGYARY ZOLTÁN: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, Statisztikai Közlemények, Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, 1936. 38. oldal

MARIE-CHRISTINE KESSLER: Les grands corps de l'Etat Paris, Presse de la FNSP, 1986.

M. CROZIER: Le phénomène bureaucratique, Paris, Edition du Seuil, 1964.

MERTON, ROBERT K.: Bureaucratic Structure and Personality in: Shafritz, Jay M./Hyde Albert C., Classics of Public Administration, The Dorsey Press, Chicago, Illinois, 2. Edition, 1987.

MODERNISER L'ETAT: La route à suivre - ISBN 92-64-01051-3, OCDE, 2005.

M. GIOVANNI CREMA: Les réformes de la fonction publique en Europe. Rapport: Commission des questions économiques et du développement, rapporteur

NICOLE MAGGI – GERMAIN: Les fonctionnaires et l' intérêt général communautaire, www.etudes-europeennes.fr

PAPHÁZI TIBOR: A német egyesületi modell és kialakulása, Szociológiai Szemle, 1993. 3-4. szám

PESTI SÁNDOR: Politikusok és köztisztviselők viszonya, politikai patronázs a nyugat-európai demokráciákban, Századvég, ISSN 0237-5206, 2004. (9. évfolyam) 32.

SÁRKÖZY TAMÁS: Államhatalom és priváthatalom, Mozgó Világ, 1997/7.

SEGESVÁRY VIKTOR: Közérdek és közjó, Valóság 2001. 10.

TOMCSÁNYI MÓRICZ: A magyar közigazgatási jog alapintézményei, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926.

VADÁSZ JÁNOS: Közszolgálati reform (A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása), Kossuth Kiadó, Bp., 2006.

DR. VINCENTI GUSZTÁV: A munka magánjogi szabályai, Grill Károly Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1942.

WELTNER ANDRÁS: A szocialista munkajog viszony és az üzemi demokrácia, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962.

WIENER GYÖRGY: Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994), Eszmélet folyóirat, <http://eszmélet.freeweb.hu/36/wiener36.html>, letöltés időpontja: 2008-04-19

La flexibilité du statut des fonctionnaires: De l'emploi à vie à d'autres relations de travail plus flexibles? Az EU tagállamai közigazgatási főigazgatói számára készített tanulmány, Luxembourg, 2005.

Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires? EIPA, 2005.

Rapport annuel. Fonction Publique: faits et chiffres 2005-2006. Ministère de la Fonction Publique. La documentation française, Paris, 2006.

L'observatoire de l'emploi public. Rapport annuel 2004-2005, Ministère de la Fonction Publique, La Documentation Française, Paris, 2005. septembre

Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique, OECD, Paris, 1996.

Magyar Jogi Lexikon szerk. Dr. Márkus Dezső, III. kötet, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Bp., 1900.

A közszolgálati alkalmazottak fegyelmi szabályzata, Törvények és Rendeletkötet 2. szám, Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóirat Kiadó, Összeállították: Eörsi Gyula, Herditzky József, Pikler Kornél, Budapest, 1951.

Vieillessement et service public-Le défi des ressources humaines, OCDE, 2007.

Emberi erőforrás gazdálkodás fejlődése a közigazgatásokban, PUMA/HRM, 2001.

Faire face aux défis de l'évolution démographique: Intérêt des politiques de recrutement en tant que moyen de renforcer l'attrait des emplois dans la fonction publique, EIPA, 2002.

La modernisation du secteur public: Moderniser l'emploi public, OECD, 2004. septembre