

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA – KÖZIGAZGATÁSI JOGI PROGRAM

DR HAZAFI ZOLTÁN

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

A DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

TÉMAVEZETŐ:
DR KISS LÁSZLÓ
EGYETEMI TANÁR,

PÉCS 2009

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

1. 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. előkészítésekor meghatározott 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 képviseletének hiánya következtelenné tette a jogalkotást* - a köztisztviselői törvényt (Ktv.) elfogadása óta hetvennégyyszer módosították -, amelynek eredményeként nemcsak rendkívüli mértékben megsaporodtak a törvénymódosítások, hanem az egymással ellentétes szabályozási irányok *gyengítették a törvény belső koherenciáját*.²
2. Az értékválasztás nemcsak a szabályozás tartalmát, hanem koncepcionális alapját is befolyásolja. A közjogi hagyományokhoz erősen kötődő magyar közszolgalat karrier-rendszerének hangsúlyjaiban bekövetkeztek ugyan kisebb, nagyobb változások, amelyek a nyitottabb szabályozás irányába mutattak, valójában azonban csak *a politikai rendszerváltozások eredményeztek koncepció-módosulást*. Ezzel szemben csaknem két évtizeddel az 1989-es politikai rendszerváltozást követően úgy tűnik, hogy a *gazdasági szükségszerűség kényszerítheti ki az újabb paradigma-váltást*. A Ktv. karrier-rendszerű szabályozásában ugyanis már csaknem a törvény születésének pillanatában megjelentek a nyitott rendszerre jellemző elemek, míg az utóbbi években bekövetkezett változások olyan mértékben fellazították a karrier-rendszer alapjait, hogy a szabályozást legalább annyira jellemzi a munkaköri szemlélet, mint a karrier-elv.
3. Mindezek ellenére kérdésesnek tartom a változás irányát. 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 közszolgalatban. A küszöbön álló koncepcióváltás lényegét ezért abban látom, hogy *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*. A harmadik alternatíva, amely az előbb említett két irány integrált ötvözését valósítaná meg, akkor jelentene koncepcióváltást, ha nem a pillanatnyi érdekek által determinált spontán fejlődés alakítaná a rendszert, hanem stratégiai döntések születnének az egyes elemek összekapcsolásáról. A tudatosan alakított vegyes modell a közszolgalatról való gondolkodásban is paradigma-váltást hozna.

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.

4. *Közszolgálati jogunk tehát egyfelől a folyamatos változás állapotában van, másfelől 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 feltárára, 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 közszolgálat különböző történeti korszakaira is ki kell terjeszteni.
5. 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.
6. A kétféle szabályozás közötti konvergencia sajátos hatást gyakorolt a magyar közszolgálatra, mivel a rendszer kiépítésének kezdetekor *egyszerre kellett eleget tenni a karrier-rendszer megteremtéséhez szükséges kötött, közjogias szabályozási követelményeknek, valamint a nagyobb rugalmasságot biztosító magánjogias szabályok iránti igényeknek.* A kétféle szabályozási módszer előnyeinek ötvözése azonban nem erősítette meg a közszolgálatot – mint ahogy ez Nyugat-Európában történt - hanem széttartóvá és ellentmondásossá tette a fejlődést. Ennek oka, hogy míg Nyugat-Európában már létező modellek hátrányainak kiküszöbölését szolgálta az ellentétes szabályozási koncepció bizonyos elemeinek átvétele, addig nálunk nem volt mit megreformálni, hiszen az alapokat kellett lerakni.
7. A leírtak alapján *témaválasztásomat* alapvetően az indokolja, hogy jelenkori közszolgálati 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 közszolgálatra jellemző karrier-rendszer nyitottabbá válása, illetve a közjogias szabályozás magánjogiasodása a jelenkori közszolgálat sajátjának tekinthető-e, vagy már a jóval korábbi időszakokban 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?

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 szóló gondolkodást. Ezek kibontása, az összefüggések feltárása azonban önálló vizsgálódási irányt jelenthet.

- A szabályozás magánjogiasodásának *Berényi* által meghatározott korlátai közül a centralizáció iránti igény hogyan befolyásolta a közszolgálati jogviszony, 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?

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

8. A téma összetettsége több kutatási módszer igénybevételét tette szükségessé. A *nemzetközi összefüggések* vizsgálatához két meghatározó intézmény az *OECD*⁵, valamint az *Európai Közigazgatási Együttműködés*⁶ keretében született, vagy külön felkérésre készített tanulmányokat⁷, elemzéseket használtam fel. Ezek segítségével *összefoglaltam az egységes és a speciális szabályozás mellett, illetve ellen szóló érveket*. Megvizsgáltam, hogy *milyen hatást gyakorolt a közszolgálatról vallott felfogás változása a jogi szabályozásra*.⁸ Ezen belül a teljesítmény-elv felértékelődése, valamint a pénzügyi, költségvetési kényszer hogyan befolyásolta a foglalkoztatási stabilitást, valamint a munkáltatói jogok gyakorlásának decentralizációja s a munkavállalók alkalmazása a közszolgálatban mennyire jellemzi az egyes országok gyakorlatát. Külön foglalkoztam az *európai integrációnak a közszolgálatra gyakorolt hatásával*, különös tekintettel az *Európai Bíróság* joggyakorlatára. A nemzetközi tapasztalatok figyelembe vételével megvizsgáltam azt is, hogy a *közszolgálati szabályozás magánjogiasodásának korlátjai átértékelhetőek-e* az utóbbi néhány évben végbement fejlődésnek köszönhetően. Ehhez kapcsolódóan hogyan érinti a centralizáció iránti igényt az új típusú kormányzati szervek (ügynökségek, kvázi autonóm szervek) létrejötte, illetve a polycentrikus állami modell kialakulása, kijelölhetőek-e világos határvonalak a szakmai és a politikai területek között, illetve a közérdek és a magánérdek egymáshoz való viszonyának különböző felfogása hogyan hat ki a közszolgálat szervezésének koncepciójára. Rövid kitekintést tettem a közszolgálat struktúrája és a személyiség közötti kapcsolatra.
9. A *magyar közszolgálat* szabályozásának történetét csak annyiban érintettem, amennyiben a speciális és általános szabályozás közötti viszony alakulásának bemutatásához arra feltétlenül szükség volt. Elsősorban arra kerestem a választ, hogy a bemutatott *nemzetközi 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 foglalkoztam*, hogy dinamikusabb képet nyerjek a magyar személyzetpolitika fejlődéséről. Ennek érde-

⁴ Berényi Sándor: 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.

⁵ Pl. Moderniser l'Etat: La route á suivre-ISBN 92-64-01051-3, OCDE 2005.

⁶ Pl. La flexibilisation du statut des fonctionnaires: De l'emploi á vie á d'autres relations de travail plus flexibles? Az EU tagállamai közigazgatási főigazgatói számára készített tanulmány 2005. Luxemburg

⁷ Pl. Christoph Demmke: Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires? EIPA 2005.

⁸ Ehhez az országonként közvetlenül elérhető legfrissebb kormányzati információkat, tájékoztatókat is felhasználtam.

kében külön kitértem a szabályozási koncepciók változásaira, s azok sok esetben megfigyelhető ellensúlyozó hatásaira. Példákat hozok fel arra, hogy a szabályozás változásai mögött sok esetben jól körülírható érdekkonfliktusok húzódtak meg. Ezekkel támasztom alá, hogy a hatalmi szempontok, pénzügyi, költségvetési, illetve bürokratikus érdekek néha jelentősebb hatást gyakoroltak a szabályozásra, mint a koncepcionális megfontolások. A fenti megközelítést különösen az elmúlt tizennyolc év tapasztalatainak értékeléséhez tartottam fontosnak alkalmazni, nemcsak azért mert a jövőbeli szabályozáshoz – időbeli közelsége révén - első sorban ez az időszak szolgálhat megszívlelendő tanulságokkal, hanem azért is, mert a jogalkotás és a jogalkalmazás szakmai és politikai hátterének feltárásához erre az időszakra vonatkozóan hasznosíthattam közvetlenül szerzett személyes tapasztalataimat.

10. A történeti elemzés mellett az összehasonlító elemzést alkalmaztam leggyakrabban, mint feldolgozási módszert. A különböző történeti korszakokra jellemző lényeges szabályozási elemek összehasonlításával vizsgáltam a szabályozási koncepciók azonosságát, illetve különbözőségét, valamint a változások irányát. A jelenkori szabályozást kétféle szempontból, kétféle módon vizsgáltam meg részletesen. Egyrészt azt vizsgáltam, hogy a kiválasztás, a díjazás, valamint a stabilitás tekintetében a Ktv. 1992. július 1-én hatályba lépett szövege milyen változásokon ment keresztül az előkészítés során a szabályozási koncepció kidolgozásától a végleges normaszöveg elfogadásáig. Feltártam azokat a politikai, gazdasági, szociológiai összefüggéseket, amelyek kiváltották a módosulásokat. Ehhez az előkészítés lényeges dokumentumait (szabályozási koncepció, 507. sz. törvényjavaslat, 3631. sz. törvényjavaslat) tanulmányoztam át. Másrészt sorra vettem a Ktv. valamennyi későbbi törvénymódosítását, amelyeket többféle szempontból rendszereztem (önálló javaslat, költségvetéssel összefüggő, vagy egyéb tárgyú törvényjavaslat, illetve kisebb, közepes, átfogó terjedelmű módosítás). A rendszerezéssel arra kerestem a választ, hogy az egyes törvénymódosítások technikainak tűnő jellemzői és a módosításokban megjelenő szabályozási irányok között kimutatható-e összefüggés. Az elemzés azzal válik teljessé, hogy az egyes jogintézmények vizsgálatához, valamint a személyi állomány mennyiségi és minőségi jellemzőinek áttekintéséhez felhasználtam a közigazgatási személyzetpolitikai döntések megalapozását szolgáló központi nyilvántartás (KÖZIGTAD) adatait, amelyek elemzése, összehasonlítása alapján a személyzetpolitikai folyamatok egyes törvényszerűségeit is kutattam (pl. létszámcsökkentések hatása a létszám alakulására).

III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása, illetve a hasznosítás lehetőségei

11. Az értekezés két részből áll. Az elsőben kiemeltem az Európai Unió tagállamainak szabályozását általánosan jellemző tendenciákat. Nemzetközi dimenzióban elhelyezve - röviden áttekintettem a szolgálat teljesítésének azokat a sajátos körülményeit - a köz-és magán-szféra, valamint a politika és a közigazgatás elkülönülése -, amelyek általában legitimálják a közszolgálat elválasztását az általános munkavégzéstől, s megvizsgáltam, hogy az ezekkel kapcsolatos felfogás ártértékelődése milyen hatást gyakorol a jogi szabályozásra, illetve milyen további megválaszolendő 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 Bír-

róság joggyakorlata alapján. S mindezek kvintesszenciájaként *Berényi* tételeiből kiindulva - a változó nemzetközi tér dimenziójában - értelmeztem a közszolgálati szabályozás magánjogiasodásának korlátait. 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, amelynek során felvázoltam a továbblépés egyik lehetséges irányát, amelyek lényege nem a szabályozási modellek szembe állítása, hanem integrálása.

III/1.A változó nemzetközi tér

12. 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 közszolgálatást 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, 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.

13. Nemcsak a közszolgálat fogalma, hanem *a közszolgálat szabályozási rendszere is változó* az EU tagállamokban. Alapvetően *háromfajta szabályozási megoldást* különböztethetünk meg, amelyek akár vegyesen is jellemezhetik egy-egy ország gyakorlatát.⁹ 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).
14. Az országoként 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.
15. 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 országoként 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 üdvöztető megoldás, nem mondhatjuk azt, hogy az egyik, vagy másik szabályozási modellt 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 a magyar szabályozás történetén keresztül is.*

⁹ Danielle Bossaert, Christoph Demmke, Koen Nomden, Robert Polet: La Fonction Publique dans l'Europe des Quinze EIPA 2001.

16. Az uralkodó szabályozási koncepció *alapvetően meghatározza a közszolgálati reformok irányát*. A karrierrendszerekben, 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 elsősorban a piaci típusú mechanizmusok átvételére, 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 „belterjesség” elleni küzdelem, illetve a belső koherencia megteremtése egyszerre jelentkezik attól függően, hogy éppen melyik típusrendszer jegyei váltak túlzottan meghatározóvá.
17. A *zárt, illetve a nyitott szabályozási elemek váltakozása mögött* voltaképpen az egységesség, illetve a folyamatosság jelentőségét hangsúlyozó *karrier-elvű személyzetpolitika*, valamint a nagyobb rugalmasságot és hatékonyságot igénylő *költségvetési politika* – nehezen kibékíthető- *konfliktusa hódol 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, karrierrendszer, amely túlzottan merev, s ezért nem képes követni a változásokat. Egyetértek *Lőrincz Lajossal*, aki szerint a közigazgatásról, az államszerepéről kialakított filozófiák egyáltalán nem gyakorolnak hatást a közigazgatás létszámára, de még a gazdasági jólét sem játszik meghatározó szerepet a létszám alakulásában.¹⁰ *Egyetlen összehasonlító tanulmány sem tudta elfogadhatóan bizonyítani, hogy rosszabbul (kevésbé hatékonyan) működnek a karrierrendszerek, mint az állástípusú rendszerek*.
18. 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.

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 magán-szféra 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*.

¹⁰ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HvgOrac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2005. 261-262. old.

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.

19. A közszolgálat speciális szabályozását a köz-és a magánszektor, illetve a közigazgatás és a politika szétválasztásának szükségessé legitimálja. *Fukuyama szerint az eredményes és cselekvőképes közszolgálat lényeges eleme az ország politikai stabilitásának és versenyképességének.*¹¹ Szükség van a közintézményekre, amelyek azonban különböznek a magánintézményektől. Abban viszont már megoszlanak a vélemények, hogy mennyire különbözik a közszolgálat az általános munkavégzéstől. A különbségtételt indokolja, hogy a köztisztviselők *sajátos felelősséget* viselnek a társadalommal szemben. A reájuk ruházott hatalom gyakorlásához sajátos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek. Úgy kell el látniuk feladataikat, hogy tiszteletben tartsák a jogszabályokat, *pártatlanul és lojálisan járjanak el, anélkül, hogy saját érdekeiket a közérdek elé helyezték.* Ez csak úgy biztosítható, ha önálló jogállásuk, erkölcsi, szakmai szabályrendszerük van. Ezzel szemben viszont egyre gyakrabban azt hozzák fel, hogy a *köztisztviselők tevékenysége nem hordoz nagyobb, vagy magasabb rendű értéket.* Nem állítható, hogy a köztisztviselők jelentősebb, illetve magasabb rendű feladatot látnak el, mint a versenyszféra munkavállalói. A köztisztviselői 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.¹² 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 álló állam – mint szervezet – kormányzása bizony menedzseri tevékenységet, technokrata hozzáállást, sajátos kormányzati szakértelmet igényelne.”¹³ *A 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.*

Ma már korántsem egyértelmű a politika és a bürokrácia szétválasztása sem. 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

¹¹ Francis Fukuyama, *State Building Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004. In.: Christoph Demmke: *Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires?* EIPA 2005. 58. oldal.

¹² *Les fonctionnaires sont-ils différents parce que fonctionnaires?* EIPA 2005. 61-64. oldal.

¹³ Sárközy Tamás: *Államhatalom és priváthatalom*. Mozgó Világ, 1997/7.

országokban is, ahol a karrier-rendszer, még ma is meghatározó szerepet játszik (pl. Belgium).

20. 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.
21. A karrier-rendszer bomlása bizonyos országokban látványosan *megváltoztatta a szabályozási koncepciót 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 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*.

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 erőfelesztést 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.

22. 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 felelősségét 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.

III/2.A változó hazai tér

23. **Szabályozási koncepció-változások:** Magyarországon a hivatásos közszolgálat 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 közszolgálat szabályozásában, amelyeknek köszönhetően a *közszolgálatban többször is megvalósult koncepció-változás. Először* akkor, amikor a polgári fejlődés időszakában teljessé váló karrierrendszer a szovjet típusú hatalom lebontotta, mert a kommunista párt csak így vonhatta teljes uralma alá a közigazgatást. A totalitárius állam totális kiszolgáltatottságot 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 közszolgálat fejlődésében, s újjá születtek a karrier-rendszer elemei. Napjainkra viszont a versenyképesség és hatékonysági szempontok uralkodóvá válásával *ismét a rugalmasságot jobban szolgáló nyitott szabályozás* jegyei erősödtek meg, amelyek a *harmadik koncepció-változást* vetítik előre.
24. 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.
25. A magyar közszolgálat története is bizonyítja, hogy a jogi szabályozás alapvetően az európai kontinentális fejlődést követte. A *közjogi alapozású speciális szabályozása fokozatosan épült ki*, s bár a szocializmus korszakában jelentős törés következett be fejlődésében, a speciális szabályozás felszámolása nem eredményezte a közjogi szabályokra épülő

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

A Ktv. elfogadásával a közszolgálat jogviszony valamennyi eleme törvényi szintű szabályozást nyert. A szocialista időszakhoz képest jelentősebb szerepet kaptak a kógens szabályok, s háttérbe szorultak az eltérést engedő diszpozitív rendelkezések, különösen a díjazás területén. Ez akkor megfelelt annak a politikai szándéknak, hogy stabilizálják a személyi állományt.

Ugyanakkor *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 eltéréseinek kormányzati szándéka is megfogalmazódott.

26. **A centralizációnak, mint a magánjogiasítás korlátjának értelmezése:** A szabályozás magánjogiasításának – mint ahogy erre korábban már utaltam - azonban *Berényi* szerint 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.¹⁴ Az új típusú kormányzati szervek megjelenése és irányítása elsősorban a decentralizációt növeli, s még inkább 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 *karrierrendszer 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.
27. 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.
28. **A közszolgálati jogviszony tartalma:** A közszolgálati jogviszony tartalmának változásait a dinamikus és a statikus elemeken keresztül célszerű nyomon követni, ezért a kógenca és a diszpozitivitás egymáshoz való viszonyát a jogviszony keletkezésére, módosulására és

¹⁴ A monolitikus államigazgatási szervezetrendszer bomlásának és önállósodásának folyamatát, valamint az ezt befolyásoló tényezőket és motívumokat *Berényi* később részletesen is taglalja.

megszűnésére, valamint – a karrier-rendszer lényegét adó kiszámíthatóság szempontjából kiemelt szerepet játszó – előmenetelre és díjazásra vonatkozó szabályok figyelembe vételével vizsgáltam meg.

29. A *jogviszony keletkezésére jellemzően kógens szabályok* vonatkoznak. Törvény írja elő az általános alkalmazási feltételeket, míg a különös alkalmazási előírásokat (a tulajdonképeni szakképesítési követelményeket) kormányrendelet határozza meg. Megszűntek a képesítési előírások alóli felmentési lehetőségek. *Az erős kógencia azonban nem jellemző a vezetői megbízásra*, mivel a törvény nem állapította meg a vezetővé válás speciális feltételeit. Tulajdonképpen a munkáltatói jogkör gyakorlójának belátására van bízva, hogy kit tart alkalmasnak arra, hogy vezető legyen. A pályázati 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. Ennek eredményeként rendkívül alacsony a vezetők stabilitásának szintje.¹⁵ Ez alól a jegyzők képeznek némiképp kivételt annak köszönhető, hogy „vezetői kinevezésük” összekapcsolódik közszolgálati jogviszonnyal, s ezért felmenteni őket csak a Ktv. kötött indokai alapján lehetséges.

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 egységnél 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.

Be kell látnunk, *hogy a nagyobb vezetői stabilitáshoz a vezetővé válás követelményeinek meghatározásán keresztül vezet az út.*

30. 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 olda-*

¹⁵ A vezetők mintegy 60%-a legfeljebb 5 évnél rövidebb ideje tölti be a pozícióját, s mindössze 13%-a van 10 évnél hosszabb ideje vezetői beosztásban. (Forrás: MEH KÖZIGTAD)

lán 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 kiemelést 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 felek egyébként külön állapodnak meg. A diszpozitivitás korlátozását az egységes állami személyzetpolitika indokolja.

Ugyanakkor világosan látni kell, hogy ez a jogintézmény csak abban az esetben képes betölteni rendeltetését, ha ehhez adottak a szervezeti feltételek. Már a Ktv. eredeti normaszövege is tartalmazta – vezetőket érintően a központi közigazgatásban – a kényszeráthelyezést, 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.¹⁶ A Ktv. 2007. évi módosítása ismét felélesztette a kormányzati kirendelést, de élek a gyanúperrel, hogy a kormányzati koordináció szerepét betölteni képes személyzetpolitikai centrum nélkül ez sem fogja eredményesebben valóra váltani a hozzáfűzött reményeket.

31. A Ktv. – az egyébként kötött felmentési okokat – viszonylag széles körben határozta meg. A törvény ugyanis lehetővé tette, hogy egyfelől a szervezet-és feladatrendszer átalakításával összefüggő ok miatt is elbocsátható legyen a köztisztviselő, másfelől a szakmai alkalmatlanság is felmentési jogcímnak minősüljön. Ennek köszönhetően gyakran számon kérik a szabályozáson az 1945 előtti foglalkoztatási stabilitást. Le kell azonban szögeznünk, hogy az idealizált „háború előtti közszolgálat” 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. Az állam tehát szervezeti okokból kifolyólag is megszüntethette 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 folytán megszűnt – és számukra másik munkakört sem tudtak felajánlani –, azokat szabályszerű elbánás alá vonták.¹⁷ Az első világháborút követően két jelentős létszámcsökkenés is megrázta a magyar közigazgatást. Az első 20%-os elbocsátást írt elő, majd rá egy évre a következő újabb tizenötezer álláshely megszüntetéséről rendelkezett.¹⁸ Az utóbbi során a be nem töltött álláshelyek zárolásáról, illetve a nyugdíjak átmeneti csökkentéséről is döntöttek. Az elbocsátott tisztviselők szabályszerű elbánás alá kerültek.¹⁹

Az említett felmentési jogcímek tehát gyakorlatilag megegyeztek a Ktv. szabályaival, sőt még a jogviszonyváltás későbbi szabályozásának is megtalálható az előfutára a „háború

¹⁶ Ktv. 31. § (6) bekezdés.

¹⁷ 1935: VI.tc. 11. §, 20. §

¹⁸ 1923: XXXV. tc., 1924: IV. tc.

¹⁹ 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 előírások teljesüljenek, a kormány fokozatosan megvalósítandó reformprogramot készített elő, amelynek keretében valósultak meg az említett létszámcsökkenések.

előtti szabályozásban”.²⁰ Végeredményben tehát *ebben az időszakban sem élveztek nagyobb jogi védelmet a köztisztviselők, mint a rendszerváltozás után a Ktv. alapján*. Ráadásul 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) rendelhette el 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.²¹

A széles körben megállapított felmentési okok korrekciója céljából viszont már *1996-ban felmerült a felülvizsgálat szükségessége*.²² *A felülvizsgálat azonban elmaradt, a szabályozás gyakorlatilag nem változott*. Leszámítva azt, hogy 2003-ban,²³ illetve 2006-ban²⁴ 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.

A foglalkoztatási garanciák csökkenése ellenére nem *destabilizálódott politikai értelemben a személyi állomány*. 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*.

32. A jogok és kötelezettségek közül *az előmeneteli és díjazási szabályokat érintették a legjelentősebb változások a kógencia és diszpozitivitás viszonyának alakulása szempontjából*. Több párhuzamosság is felfedezhető az 1945 előtti, valamint a rendszerváltozás utáni szabályozás problémái között. Annak ellenére, hogy az *1945 előtti közszolgálatról* olyan kép él, mint amelyik szigorúan kötött, kizárólag az automatizmusokra épülő, úgynevezett kihalásos rendszerként mutatja be az akkori előmenetelt és díjazást, a *szabályozásra több*

²⁰ 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.]

²¹ MAGYARY Z., Magyar közigazgatás Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942, 436.

²² „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 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 közszolgálati jogviszony stabilitását. Az Európai Unióba való belépés kritériumai közé tartozik a köztisztviselői kar pártpolitikai semlegessége és ennek eszköze a közszolgálati jogviszony stabilitása.” A közigazgatás korszerűsítési kormánybiztos helyettese kezdeményezte a stabilitás növelését a Ktv. felülvizsgálata során eldöntendő koncepcionális kérdések vitája során. (1996)

²³ 2003. évi CXVI. tv.

²⁴ 2006. évi LXXII. tv.

*tekintetben is jellemző volt a diszpozitivitás. A nagyobb rugalmassággal nem ritkán éppen olyan problémákat próbáltak meg orvosolni, amelyekkel – csaknem egy évszázaddal később – a jelenkor szakemberei is kénytelenek szembesülnék.*²⁵

33. A Ktv. szabályozási koncepciója (Koncepció) egy szigorúan zárt előmeneteli, illetve díjazási rendszert vázolt fel, hogy megoldást találjon a bérezésben akkor tapasztalt anomáliákra.²⁶ A Koncepció ezért 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 diszkréciót – *több ponton is visszavett a Koncepció következetességéből, azzal, hogy bevezette az illetménykiegészítést, a személyi illetményt.*
34. *Az illetménykiegészítés bevezetése mögött a tárcáknak az egységes illetménnyel szembeni ellenállása húzódott meg.* Attól tartottak ugyanis, hogy a Koncepció 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 felké-

²⁵ A vármegyék, a törvényhatósági joggal felruházott, illetve a rendezett tanácsú városok tisztviselőit is az állami tisztviselők fizetési osztályaiba kellett besorolni, mégis az *állami és az önkormányzati tisztviselők között lényeges különbségek* alakultak ki, amelyeket pénzügyi, költségvetési okokra lehetett visszavezetni. Bizonyos esetekben az elégtelen anyagi erő, más esetekben viszont éppen a rendelkezésre álló többletforrások miatt erősödött fel a differenciálás. [1912: LVIII. tc., 1923: IV. tc., 1929: XXX. tc.] 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.* [1912: LVIII. tc. 14. §] A helyhatóságok számára biztosított *nagyobb mozgásteret később azonban korlátozták.* A besorolás szerinti fizetésen felül a városi tisztviselők részére csak abban az esetben lehetett külön illetmény (pótilletményt) engedélyezni, ha azt a város közigazgatási ügyeinek vagy üzeleinek bonyolultsága, vagy felelősségteljes vitele indokolta, és ha azt a város anyagi ereje megengedte. Az engedélyezett pótilletmény nem haladhatta meg az alapilletmény 50%-át. Az állami kontroll ezzel még nem ért véget, mivel a város pótilletményt és költségátalányt csak a belügyminiszter, illetve a pénzügyminiszter jóváhagyásával állapíthatott meg. [1927: V. tc. 49. § (1)–(10) bekezdés] 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.

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. Finanszírozását – szemben az államkincstár által folyósított fizetésekkel – a vármegyei költségvetésből kellett biztosítani. [1929: XXX. tc. 69. § (14) bekezdés]

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. 1938: XXXVII. tc. Az egységes rendszertől való eltérés, vagyis a diszpozitivitás, tehát elsősorban – mai fogalmaink szerint – az önkormányzatokat érintette.

²⁶ *A bérezési gyakorlat túlzottan az államigazgatási hierarchikus szintekhez igazodott, s a magasabb igazgatási szinteken magasabb bérek alakultak ki, anélkül, hogy ennek meglett volna a magasabb képzettségben, nagyobb tapasztalatban és rutinban kifejezhető fedezete.* Az igazgatási ágazatok között olykor 50%-os bérkülönbségeket is ki lehetett mutatni. Az egyenlőtlenlégek ebben az esetben sem az eltérő szakmai felkészültség, hanem az igazgatási szakterületek közötti különböző bérpreferenciák miatt alakultak ki. *A választóvonal a gazdasági és a kulturális, általános igazgatási ágazatok között húzódott meg. 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.

szültséget, nagyobb tapasztalatot és fokozottabb felelősséget igényel. Közjogi helyzetükre tekintettel az illetménykiegészítésre jogosultak köréből az úgynevezett nem kormány irányítása alatt álló központi szervek sem maradhattak ki, sőt később illetménykiegészítésük mértéke jelentősen meghaladta a minisztériumokét.²⁷ 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 elvszerűséget 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 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*.²⁸

Az illetménykiegészítés diszfunkciója azonban *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 közszolgáltatnak is előbb vagy utóbb – de inkább előbb – választ kell adnia. *A munkakör-alapú díjazás megkerülhetetlen kérdése lett a közszolgálat további fejlődésének*.

35. A személyi illetmény több tekintetben is hasonló utat járt be, mint az illetménykiegészítés. Bár a Ktv. szövegébe is beépült, alkalmazását *több szabály is korlátozta*.²⁹ Nem sokkal később azonban a gazdasági stabilizációt szolgáló törvénymódosítás (Gstv.) alapjaiban

²⁷ 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].

²⁸ 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 lobbierő fokmérőjévé válhat. A kép teljességéhez azonban hozzátartozik, hogy a mai napig a Kormány nem élt a törvényi felhatalmazással, s nem állapított meg 50%-os kiegészítést.

²⁹ 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]

változtatta meg az egységes illetményrendszerrel, illetve a karrierelvvel kapcsolatos gondolkodást, s ez a személyi illetményt sem hagyta érintetlenül.³⁰ Ezzel *a személyi illetmény megszűnt csak kivételesen alkalmazott díjazási eszköz lenni.*³¹ *A személyi illetményesek aránya 1994–2001 között csaknem megháromszorozódott.*

36. A Konceptióban felvázolt egységes illetményrendszeren azonban nem az illetménykiegészítés, illetve a személyi illetmény ütötte a legnagyobb rést, hanem a *törvény által garantált alapilletmény kötöttségének megszüntetése*. A politika az „egyénre szabott”, magasabb illetménnyel akarta megtartani a jó szakembereket, illetve vonzóvá tenni a köztisztviselői pályát a fiatalok számára.³² 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. *Az alapilletmény eltérítésének lehetősége ezért elsődlegesen a forrásteremtést szolgálta.*³³

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.

37. Véleményem szerint egyszerre *több ok is szerepet játszott a kötött illetményrendszer felfeladásában.* 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.³⁴ Ennek első jele már

³⁰ 1995. évi XLVIII. tv.

³¹ Hatályon kívül helyezték a személyi illetmény jóváhagyási rendjéről szóló 1012/1994. (II. 16.) Korm. határozatot, s eltörölték a korlátozásokat.[1998. évi XC. tv.]

³² 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.

³³ 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.

³⁴ „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 szökött. A drámai helyzetet jól szemlélteti, hogy 1990 és 1994 között 1,4 millió munkahely szűnt meg.” RÉPÁSSY B. i.m.

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.³⁵ 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. 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. *Másodszor*: 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 módszerek*, amelyek a törvényi garanciák helyett a mérlegelésre és az egyéni megállapodásra helyezték a hangsúlyt. *Harmadszor*: 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 középszerúséget 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. *Negyedszer*: Az ösztönzés növelése is szerepet játszott a rendszer rugalmasságának növelésében. Ennek oka az előmeneteli pálya „összenyomottságában” rejlik. Az előmenetelében „gyorsított köztisztviselő” rövid időn belül elérte pályája csúcsát, ahonnan már nem tudott előrelépni.³⁶ A szorzószámok közötti minimális különbség *jelképpé tette a magasabb besorolással együtt járó alapilletmény emelkedést*. Az ezredfordulóra azonban a helyzet megváltozott. Az *életpálya-törvény jelentős korrekciót hajtott végre a szorzószámokon*, s ez valamelyest csökkentette a túlzottan összenyomott előmeneteli pályák illetményrendszerbeli hátrányait.³⁷ 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 elő-

³⁵ 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.

³⁶ Az egyes fizetési fokozatokhoz rendelt szorzószámok között minimális volt a különbség. A magasabb fizetési fokozatba lépés átlagosan mintegy 6,25%-os alapilletmény növekedést eredményezett. Ennek jövedelemnövelő hatása a kilencvenes évekre jellemző mintegy évi 20%-os infláció tükrében elenyészőnek mondható. 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/uzletinegyved/hirek/hazaihirek/20020418bokroscsomag.html>
Letöltés ideje: 2008. 09. 07.

³⁷ 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.

menetelre 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). *Ötödször: 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.*³⁸ Általános jelenség az is, hogy a közszektorban az elöregedés jelentősebb, mint a társadalom egyéb területein.³⁹ S ugyanez fordítva is igaz, a közszektorban a legalacsonyabb a fiatalok aránya. *Az utánpótlás biztosításának kulcskérdése, 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.⁴⁰ Az OECD vizsgálata szerint *Magyarország is azokhoz az országokhoz tartozik, ahol kiemelkedően magas az 50 évesnél idősebbek aránya.*⁴¹ 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.* Súlyosbítja a helyzetet a *gyakornokok alacsony száma is*, amely évek óta csökkenő tendenciát mutat.

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 szervekéhez hasonló színvonalú feltételeket követelnek maguknak.⁴² A versenyképes bérek hiánya egyébként nemcsak központi szinten okozott fennakadást az utánpótlásban, hanem helyi szinten is, például az építésügyi igazgatásban. Ilyen körülmé-

³⁸ 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 (Vieillessement et service public-Le défi des ressources humaines. OCDE, 2007. 18.)

³⁹ 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.)

⁴⁰ 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 illetményszorzók 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. [Emberi erőforrás gazdálkodás fejlődése a közigazgatásokban. PUMA/HRM (99) 3]

⁴¹ PUMA/HRM (2001) 11

⁴² 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.

nyek 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.

38. **A munkáltatói jogok gyakorlása:** A munkáltatói jogok gyakorlásának szabályozása egyúttal *hatalmi kérdés* is, mint ahogy a centralizáció és a decentralizáció is az. Sőt magának a *hivatásos közszolgálatnak a születése is részben hatalmi harcra vezethető vissza*. Az abszolutizmus időszakában a független, *hivatásos bürokrácia megteremtése* 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 kérdéssé is vált*. 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 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.

A Ktv. - a karrier-rendszerekre nem jellemzően - a *munkáltatói jogok gyakorlását a közigazgatási szervekhez kötötte*. Ennek köszönhetően a csaknem háromezer közigazgatási szerv egyenrangú, önálló munkáltatóvá vált. 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 beszélhettünk egységes személyzetpolitikáról, centralizált személyzeti igazgatásról*, ennél fogva a szervek szintjén – ha úgy tetszik decentralizáltan – *születtek személyzeti és munkáltatói intézkedések*.⁴³ 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.

39. **Adminisztratív feladatok szervezése:** 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,

⁴³ A közszolgálatot érintően a szakirodalom legalább három fajta értelemben használja a centralizáció-decentralizáció fogalom párt. *Szabályozási centralizáció-decentralizáció* azt jelenti, hogy a jogszabályok milyen mértékű kógenciával határozzák meg a személyzeti igazgatási hatáskörök telepítésének szintjét, mennyire engednek eltérést a törvényi s egyéb jogszabályi rendelkezések. Az *intézményi centralizáció-decentralizáció* személyzeti hatáskörök tényleges telepítésére vonatkozik, vagyis arra ad választ, hogy milyen szerepe van a közszolgálat központi kormányzati szervének, az ágazatoknak, illetve az egyes szervezeteknek a hatáskörök gyakorlásában. A *szervezeti centralizáció-decentralizáció* a szervezeten belüli hatáskör telepítésre vonatkozik. [Erről ír részletesen Dr. Linder Viktória: Centralizáció-avagy decentralizáció? Útkeresés az emberierőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban című cikkében. Közigazgatási Szemle 2007. 3. szám. A decentralizációt ezen a helyen intézményi tartalma szerint használom.

gazdálkodási szabályok jelentősen korlátozták a munkáltató mozgásterét.⁴⁴ A munkáltatói jogok gyakorlásának decentralizálása komoly *hatékonysági problémákhoz* vezetett, mivel a személyzeti tevékenységet a néhány főt foglalkoztató szerveknél éppúgy biztosítani kellett, mint a több száz köztisztviselőt alkalmazó minisztériumoknál. A hatékonyságot a *nagyobb szervezeti méretek kialakításával* próbálták meg növelni.⁴⁵ Ezek a változások értelemszerűen *a munkáltatói jogok centralizációját is eredményezték*, hiszen 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 kialakítására*. Az elmulasztott centralizációt a *kapcsolódó, operatív jellegű, személyzeti adminisztráció központosításával is akarták pótolni*. 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 fokozatos centralizációt igényelt*, amely néha informálsan 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. A központosítási folyamatnak azonban *gátat szabott 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.

40. **Horizontális koordináció:** A centralizált működés feltétele a központi koordinációs szint kiépülése. Ezen a 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*.

⁴⁴ 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 létszámcsökkentésről, 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.

⁴⁵ 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.

A közszolgálat irányítását mindig is a *hatásköri megosztás, nem egyszer a bürokráciák közötti hatáskörökért való versengés jellemezte*. A Belügyminisztérium megszüntetésével azonban új helyzet állt elő. A közigazgatás-politikában, illetve a közigazgatás korszerűsítésében kulcsszerepet játszó *Miniszterelnöki Hivatal vette át a közszolgálatot* (ami lényegében a köztisztviselői törvény és a hozzákapcsolódó jogszabályok gondozását jelentette). Ezzel a közigazgatás és a közszolgálat fejlesztése egy kézbe került, a több centrummal rendelkező közigazgatás-korszerűsítés alapvetően ismét egy pólusúvá vált.⁴⁶ Ennek ellenére a tágabb értelemben vett *közszolgálat szabályozásának összehangolt, rendszerszerű fejlesztésének súlypontja azonban nem a kancelláriaminiszterhez, hanem az államreform előkészítésére, valamint az Államreform Bizottság munkájának szervezésére kinevezett kormánybiztoshoz helyeződött át.*⁴⁷ A koordinációs centrum tehát nem valamelyik minisztériumnál, hanem a *kormányzati struktúrán kívül teremtődött meg.*⁴⁸

41. 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. Ennek ellenére 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 csúcsonyult 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. Míg a közigazgatási személyzetpolitikáért felelős *Belügyminisztérium előterjesztésében készült módosítások általában a karrier-rendszer megerősítését célozták, addig a pénzügyi tárca által előkészített költségvetési törvényjavaslatok a rugalmasabb, nyitottabb szabályozás megteremtésére irányultak*.

A szabályozás-centrikus megközelítés, valamint a közszolgálatra vonatkozó rendkívül differenciált szabályozás miatt egyre nagyobb hangsúly helyeződött a szabályozás egységesítésére. S bár a túlzottan tagolt, sok esetben indokolatlan párhuzamosságokat, ellentmondásokat tartalmazó szabályozás összehangolása valóban sürgető feladattá vált, nehezen fogadható el, hogy a *széttagolt törvényi rendelkezések egy törvénybe történő integrálását a rendelkezések érdemi harmonizációja nélkül képzelték el*. 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

⁴⁶ 160/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet

⁴⁷ 1061/2006. (VI.15) Korm. határozat

⁴⁸ A rendszerváltozás óta először fordult elő, hogy közös irányok és elvek mentén készült törvényjavaslat a négy legjelentősebb jogállási törvény összehangolt módosítására. S bár formálisan a parlamenti vita során minden felelős miniszter maga vitte végig a saját törvényjavaslatát, a kormánybiztos nyomására több olyan rendelkezés is bekerült a javaslatokba, amelyeket az illetékes tárca eredetileg nem támogatta, de a Kormány végül elfogadta. Törvényjavaslatok 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.

amíg az önálló törvényi szabályozás szintjén sem beszélhetünk egységes és koherens szabályozásról, addig a teljes közsféra 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. Úgy gondolom, hogy a közszolgálat egységes, illetve egységesebb szabályozásának megkerülhetetlen kérdése az egyes jogállási törvények egységessége, illetve differenciáltsága közötti viszony rendezése. Az egyes törvények – különösen a Kjt. és a Ktv. – számos speciális rendelkezést tartalmaznak, illetve eltérésre nyújtanak lehetőséget. Az ágazati szabályok is lerontják az általános szabályokat. S bár kétségtelül 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. 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.

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, 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.

42. **Egységes kormányzati személyügy:** A személyzeti rendszer igazgatása szempontjából gyökeres változást hozott 2006-ban az egységes kormányzati személyügy kialakítása. Ez nemcsak azért érdemel kiemelés, mert a Ktv. megalkotása óta először lehetett tapasztalni valódi kormányzati szándékot a tudatos közigazgatási személyzetpolitika 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.⁴⁹ Külön hangsúlyozni kell, hogy a centralizáció nem a decentralizált munkáltatói jogköröknek az újraközpontosítását célozta, hanem e hatáskörök gyakorlását támogató folyamatoknak az egységesítését (adminisztráció, információ-és adatkezelés). Azoknak a humánpolitikai folyamatoknak centralizálását tervezték, amelyek közvetlenül nem kapcsolódnak a minisztérium tevékenységéhez, helyszíni jelenléthez nem kötöttek, egységes informatikai fejlesztéssel sem adhatók át a Sze-

⁴⁹ 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat

mélyügyi Központnak, speciálisak, vagy nehezen standardizálhatóak. *Másodikként* a tárcák személyzeti vezetőinek jogállását módosították oly módon, hogy vezetői megbízásukhoz, felmentésükhöz, teljesítményértékelésükhöz, jutalmazásukhoz a miniszterelnöki hivatalt vezető miniszter egyetértését írták elő. *Harmadikként* a miniszterelnöki hivatalt 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 hivatalt vezető miniszterhez telepítésére.⁵⁰

A minisztériumok ellenállása, valamint a teljes körű politikai támogatottság hiánya miatt azonban *változás következett be* a centralizáció mértékét illetően, s a kiválasztással, illetve a teljesítményértékeléssel kapcsolatos feladatok kivételével a személyügyi adminisztráció megmaradt a tárcáknál. *A hangsúly az egységes, integrált személyügyi nyilvántartás megteremtésére helyeződött.* Az apparátusi ellenállás már a kiválasztás átalakításakor megmutatkozott, annak ellenére, hogy csak a pályázati eljárás lefolytatása került a Személyügyi Központhoz, s a kinevezésről szóló döntés megmaradt a munkáltatóknál. A személyzeti feladatok központosításában a minisztériumok saját szerepkörük, befolyásuk csökkenését látták. Félelmük azonban – véleményem szerint – alaptalan volt. Az adminisztratív, operatív jellegű feladatok kiszervezése több lehetőséget adott volna a *stratégiai jellegű humán-politikai feladatok ellátására.*

43. ***A pártpolitika-mentesség, mint a magánjogiasítás másik korlátjának értelmezése:*** *Berényi* a közszolgálat magánjogiasításának korlátját a centralizáción túlmenően a pártpolitika-mentesség biztosításában látja. Véleményem szerint azonban a közszolgálat stabilitásához és kiszámíthatóságához a kógens szabályok önmagukban nem elegendők. A politika és a bürokrácia eltérő legitimitása gyakran vezet konfliktusokhoz, amelyek feloldásához a politika és a bürokrácia közötti kiegyezésre is van szükség. Ennek alapja, hogy *nemcsak a bürokrácia feletti politikai ellenőrzés, hanem a politikai befolyás korlátozása is a demokrácia alapkövetelménye.* A történeti példákkal igazolható, hogy a bürokrácia szembenállása a politikával akadályát képezheti a progresszív politikai törekvések megvalósításának. *II. Józsefnek* a közigazgatás átalakítását érintő kudarcának számos összetevője van, amelyek között egyaránt felfedezhetjük az egymással ellentétes hatalmi érdekeket, a központi akaratot kijátszó, kifinomult bürokratikus technikákat, illetve a realitásokat figyelmen kívül hagyó doktriner szemléletet, mégis a bukás végső okának 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 is.⁵¹
44. A rendszerváltozás előestéjén *minden feltétel adott volt ahhoz, hogy a politikai és a bürokratikus hatalom egymással kiegyezzen.* A régi technokrata elit megtartásában szerepet játszott, hogy a hatalomra került koalíciós pártok nem rendelkeztek elegendő számú, irántuk elkötelezett szakértővel, akiket a kulcspozíciókba ültethettek volna. *Magyarországnak (akkor 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 ki-

⁵⁰ A javaslatot az Államreform Bizottság is megtárgyalta, de kormányzati döntés nem született a javaslatról.

⁵¹ Hajdú Lajos: i.m. 107-108. oldal

egyezeses rendszerváltozás zajlott le, amely egyúttal a bevezetendő karrier-rendszer legitimációs alapjául is szolgált.

45. A kiegyezési rendszerváltozást azonban végig kísérte a bizalmatlanság. Rendszeresen megfogalmazódott a kétely, 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. Az Antall-kormány erre világos választ adott a Ktv. elfogadtatásával. Következésként képviselte, hogy a *nemzetnek stabilitást nyújtó, kiegyensúlyozott közigazgatásnak ára van, ez pedig nem más, mint a karrier-rendszer*. 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, amelybe beletartozik a politikai váltógazdaságtól független személyi állomány. Ezt az egyezséget a társadalomnak meg kell kötnie. *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.⁵²
46. A kiegyezés alapján felépített új szabályozási modellt azonban több ellentmondás is jellemezte. 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.⁵³ A bizalomhiányos helyzetre utal az is, hogy bár a minisztériumokban a Ktv. alapján a közigazgatási államtitkár rendelkezett a személyi állomány feletti munkáltatói hatalommal, ez alól kivételt képeztek a minisztériumi fősztályvezetők, akik a vezetői megbízást a minisztertől kapták.⁵⁴ Ezen túlmenően a Kormány megteremtette a lehetőséget arra is, hogy a Miniszterelnöki Hivatalban, illetve a miniszteri kabinetekben főtanácsadói, tanácsadói munkaköröket hozzanak létre, s ezzel megerősödjön az apparátus feletti politikai kontroll.⁵⁵ A tanácsadói, főtanácsadói munkakörök létrehozásának lehetősége lendületet adott a miniszterelnöki, illetve a miniszteri kabinetek később látványossá váló fejlődésének. A politikai főtanácsadók, tanácsadók jogállása magán hordozta a *politikai és a szakmai elem közötti*

⁵² „Elmaradt az ígért tavaszi nagytakarítás,” hangzik el gyakran a vád jobboldalról. Az MDF nem totális elítélését, „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 személycseréket pedig nem végezhette el mások helyett a miniszterelnök.” Jeszenszky Géza: Megalkuvó volt-e Antall József? Dialógus <http://www.mbk.org/Article538.html> Letöltés időpontja: 2008-04-22

⁵³ Wiener György: Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994) Eszmélet folyóirat <http://eszmelet.freeweb.hu/36/wiener36.html> Letöltés időpontja: 2008-04-19

⁵⁴ 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 fősztályvezetők számára. [112/1992. (VII. 7.) Korm. rendelet]

⁵⁵ 173/1992. (XII. 23.) Korm. rendelet

*kompromisszum jegyeit.*⁵⁶ A *profiltisztítás tehát kétirányú volt*, egyrészt külön vált a tanácsadók tisztán bizalmi alapon kinevezett politikai csoportja, másrészt megerősödtek a köztisztviselő számára adott tanácsadói megbízás karrier-jegyei.⁵⁷

A másik ellentmondás az volt, 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 a miatt ne sikerült végig vinni 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 közre játszott az is, hogy idő közben 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 az a tény, hogy a szemléletbeli változást személycserék is jelezték.⁵⁸ Korán bebizonyosodott, hogy a *szakmai és politikai funkciók szétválasztása de facto nem vezetett sikerre.* A kudarc azonban nem tekinthető magyar sajátosságnak. A *nemzetközi tapasztalatok* is azt mutatják, hogy a karrier-rendszerekben *komoly nehézséget okoz elvi alapon elválasztani a politikát és a „szakmát”.* A gyakorlatban – elsősorban kormányzati szinten – e területek egymással szorosan összefonódnak, amelynek következtében a jogilag kijelölt határvonal könnyen átjárhatóvá válik. 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).

47. *A politikai és szakmai hangsúlyok változása helyi szinten másként zajlott le.* A helyi önkormányzatokról szóló törvény még a polgármesternek adta az apparátus feletti munkáltatói jogokat, de 1994-ben - bizonyos korlátozásokkal - már a jegyző lett a munkáltatói jogkör gyakorlója.⁵⁹ Helyi szinten tehát csak két éves fáziskéséssel erősödött meg a szakmai elem.

⁵⁶ Ők is köztisztviselők voltak, annak ellenére, hogy egyértelműen bizalmi feladatkört láttak el, hiszen a miniszterelnök, illetve a miniszter személyéhez kötődtek. [1992. évi XXIII. törvény 32. §] Nyilvánvaló volt, ha a politikai személye változik, nekik is távoznuk kell. A tanácsadók, főtanácsadók cseréjét viszont - mivel köztisztviselők voltak - akadályozták a Ktv. védelmi szabályai. Ezt csak jóval később, 1997-ben orvosolta egy törvénymódosítás, azzal, hogy a tanácsadókról leválasztotta a politikai tanácsadókat. [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. 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 rendelkeztek. [1997. évi CI. törvény 31. §]

⁵⁷ Ehhez a folyamathoz hozzátartozik, hogy 1995-ben egy törvénymódosítás a beosztottak által szerzett hosszabb szakmai tapasztalat magasabb díjazással történő elismerése érdekében létre hozta 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 munkakörök betöltő köztisztviselők kiválasztásáról.

⁵⁸ Wiener György: Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994) Eszmélet folyóirat <http://eszmelet.freeweb.hu/36/wiener36.html> Letöltés időpontja: 2008-04-19

⁵⁹ 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

48. Világosan beigazolódott az elmélet, miszerint *a hivatalnoki kart szakmai hozzáértése, az igazgatási gépezet működtetésének képessége teszi nélkülözhetetlenné* a mindenkori politikai hatalom számára. Ugyanakkor kivételezett helyzetét azonban *több oldalról is veszély fenyegeti*, amelyek könnyen megrendíthetik hatalmi pozícióját. 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 köz-igazgatás sajátos körülményeihez, s a menedzsment-szemlélet elterjedésével előnyt élveznek a hagyományos képzési keretek között szocializálódott igazgatási szakemberekkel szemben.
49. **Személyi állomány mennyiségi és minőségi mutatói:** 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 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 első sorban a *vezetők számát csökkentették*.

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 személyzetpolitikai 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 feladatváltozások miatt - szükségszerűen fellépő létszámkínálat-és kereslet összehangolását*.

50. **Összegzés:** Az értekezésemben *egyrészt* - nemzetközi és hazai dimenzióban egyaránt - elemzést adtam a közszolgálat szabályozásában az utóbbi csaknem két évtizedben bekövetkezett változások irányairól, illetve azok okairól, különös tekintettel a közjogi és a ma-

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. §]

gánjogi elemek közötti viszony alakulására. Részletesen feldolgoztam - a rendszerváltozást követő időszakra kiterjedően - a magyar közszolgálat szabályozásának tapasztalatait, a karrier-rendszer kiépítésének folyamatát, feltártam az egyes kormányzati lépések, törvénymódosítások mögött rejlő összefüggéseket. Bizonyítottam, 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 e miatt szükségessé váló korrekciót szolgálták. A jogi elemzést, empirikus módszerrel, releváns statisztikai adatok elemzésével egészítettem ki.

51. *Másrészt* – az elvégzett elemzés alapján - előrevetítettem, hogy a magyar közszolgálat szabályozási koncepciójában – az elkövetkezendő néhány évben - várhatóan változás következik be. 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. Bizonyítottam, hogy egy *harmadik (szabályozási) koncepcióváltozás 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 ellensúlyozására. Sokkal inkább az a valóság, hogy *egy koherenciáját vesztett 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.
52. *Harmadrészt* részletesen megindokoltam – szintén az elvégzett elemzés eredményeire támaszkodva -, hogy miért nem lehetséges visszatérni *a tradicionális karrier-rendszerhez, s miért 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 egyenlőségi szemléletre épülő, törvényi garanciákkal megmerevített egységes rendszer működtetését. Mára már *kimerültek a rugalmasabbá tétel lehetőségei* a karrier-rendszer általános keretei között. Az utóbbi esetében a *MÉR⁶⁰ és TÉR projektek ellentmondásos fogadtatása* int óvatosságra.
53. Végezetül felvázoltam egy olyan *cselekvési tervet*, amely tekintettel van a külső kényszerítő körülményekre (források szűkítése, rugalmas alkalmazkodás a változásokhoz), s ezért

⁶⁰ A projektet 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 figyelembe vételével 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. 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.

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 korábban említettem – a magyar közszolgálat egyik sajátossága, 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).

54. A továbblépés tehát *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 *meszszemenőig figyelembe veszi a hazai fejlődés sajátosságait, s nem erőltet olyan megoldásokat, amelyek ma még idegenek a magyar közszolgálat hagyományaitól*.

55. Stabilizálni kell a köztisztviselői életpályát, de egy tágabb dimenzióban. Ez azt jelenti, hogy az életpálya nemcsak a szervezeti kereteken belül, hanem a szervezetrendszer egészében érvényesül:

- A karrier három dimenzióban legyen értelmezhető: a szolgálati idő, a magasabb szintű munkakör, valamint a vezetés szintjén.
- Világosan és egyértelműen elhatárolt, de egymás közt átjárást biztosító életutak fussanak egymás mellett párhuzamosan (általános, szakértői, vezetői, generalista).

56. Ki kell alakítani az intézményi és jogi feltételeket:

- Az új konstrukció legfőbb rendező elve a *nagyobb hatékonyság* elérése a humán erőforrás-gazdálkodásban. Ennek érdekében a *munkakört helyezi a gazdálkodás középpontjába*. A kiválasztást, a képzést és továbbképzést, a karrier-gondozást, a létszámstruktúra kialakítását a munkakör-értékelés eredményére építi. Ez utóbbi *megteremti a feltételt a feladat-arányos létszám-gazdálkodáshoz*, mivel a feladatok a munkakörben, mint a legkisebb szervezeti egységben fejeződnek ki.
- A *díjazásban továbbra is a karrier-elvű előmenetel marad a meghatározó*, viszont *megszűnik az alapilletmény-eltérítés*. A *teljesítményértékelés eredménye a jutalmazásban fejeződik ki*. A díjazás során nem a teljesítmények, hanem a munkaköri sajátosságok alapján lehet differenciálni. A *differenciálás eszköze az illetménypótlék*. (Addig, amíg a munkakör-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 szükséges szakértelemmel 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 színvonala 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 szerveken belüli és a szervek közötti mobilitással egyáltalán nem számol. Már pedig 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 oldal irányú 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 közre játszott.
- 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 létszám-mozgások 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 létszámgigény 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 képes 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.

57. Új köztisztviselői törvényre van szükség, amely figyelemmel van a közszolgálat egységesebb szabályozására.

58. Természetesen a fentiek csak vázlatos elképzelések egy lehetséges továbblépéshez, mégis az értekezés elemzései, valamint cselekvési javaslatai hozzájárulhatnak közszolgálati jogunk felülvizsgálatához, valamint a továbblépést szolgáló kormányzati elképzelések, szabályozási koncepció kidolgozásához.

59. 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.

Summary of the thesis

The Hungarian professional civil service has more than two hundred years history, but the law of the modern civil service has less than two decades history.⁶¹ Despite of this, *the change became a crucial characteristic of the legal regulation. The legal regulation became inconsistent, which is due to the lack of consistent representation of the chosen values.* The Act of civil servants (Hungarian abbreviation: Ktv., in the following Act) was modified seventy-four times after its approval – and the consequence of it is that the inconsistent modifications *weakened the internal coherence of the Act.*

In my thesis I analysed *first of all* the directions of the changes of the last two decades in national and international dimensions, as well as the causes of them, especially the relation between public law and private law elements. I processed the experience of the legal regulation of public service for the period of after the change of the regime, the procedure of building the carrier-system; I revealed the relations behind governmental steps and legal modifications. I proved that *the necessary institutional and financial conditions of a real career-system were lacking already at the moment of the approval of the Act.* The uniform career and remuneration system was introduced so that the financing could not be maintained. The changes which were introduced in order to ensure flexibility (complete salary, personal salary, diversion, facilitation of release, reduction of severance pay etc.) served the correction. I completed the legal analysis with an empirical method: analysing relevant statistical data.

Secondly, on the basis of the analysis I predicted that in the concept of the Hungarian civil service will probably be a change in the next years. The substance of the change is that the current stabile, guaranteed automatic career-model will be replaced by an other model which is based on the sphere of activity and instead of the importance of legal guarantees the dispositions of the employer will be stressed. I proved that we reached *to the threshold of a third change of (regulation) conception.* At this point the procedure is reversible, we can return to the roots of the traditional career-system, but this threshold can be crossed, and a new concept can be introduced which puts the sphere of activity into the centre of the regulation. *One thing is not possible: the current situation can not be maintained.* We can not say about the current regulation that it would merge the elements of both concepts and that it would stress their advantages in order to balance the disadvantages. The reality is much more *a system which lose its coherence* and the elements of the career-system and of the concept based on the sphere of activity are mixed up. It is the result of the “development” procedure which lacked the conceptual thinking and gave floor for enforcing temporary interests.

Thirdly, I explained – also on the basis of the results of the conducted analysis – why it is impossible to go back *to the traditional career-system and why it is also impossible to fully introduce the system based on the sphere of activity.* The first model would not fit to the demands of the present and it could not respect the social and economical realities. It could not adapt itself flexible to the quickly changing environment, and also the need of budgetary restrictions does not allow maintaining the uniform system which is based on an egalitarianism attitude and is tightened by legal guarantees. The ways of *making the system more flexible are exhausted* within the general frameworks of the career-system. In the case of the second model we have to be careful after *the contradictory reception of the MÉR (evaluation system based on the sphere of activity) and TÉR (evaluation system based on performance) projects.*

⁶¹ Under civil service law I understand only the law which is applicable for civil servants. I deal with the regulations applicable for other forms of civil service only if it is necessary for my theme.

Finally, I draw up an *action plan* which respects the external coercive circumstances (such as the reduction of financial resources, the need for flexible adaptation to the changes) and in order to be more efficient, *it puts the sphere of activity into the centre by maintaining the results of the career-system which can balance the disadvantages of the system based on the sphere of activity*. It must be underlined because – as I mentioned before – one particularity of the Hungarian civil service is that the career-system developed only partly, some determining elements did not develop at all or only partly (e.g. stability). In the course of switching over to the model based on the sphere of activity we do not need radical modifications in every case. At the same time, there are some problems in the system which could not be solved by the career-system and which are even more topical in the human management model based on the spheres of activities (e.g. uniform operation).

The step forward is therefore *imaginable not by confronting the two models but by integrated connection of them, taking into account the particularities of the development until now*. This approach goes beyond the theories which describe the convergence of the career- and activity sphere models as mixed models at least on two points. First, *the approach between the two concepts did not take place spontaneously, according to temporary interests and in many cases on the basis of incoherent decisions, but directed by the central co-ordination and with the aim that the different concepts balance each others disadvantages*. Secondly, *the formation of the new concept has due regard for the peculiarities of the Hungarian development and it does not force solutions which are now still incompatible with the traditions of the Hungarian civil service*.

According to this, *the sphere of activity will be put in the centre of the administration*. The recruitment, the training, the career-management and the formation of the structure of the staff will be based on the result of the evaluation of the spheres of activities. This establishes the conditions of a staff-management harmonized with the tasks, because the tasks are expressed in the sphere of activity, which is the smallest organisational unit. *As regards the remuneration, the career-approach will prevail, but the diversion in the base salary will cease. The result of the evaluation of the performance will be expressed in the rewarding*. During the remuneration difference can be made not on the basis of the performance but on the basis of the peculiarities of the sphere of activity. *The instrument of differentiating is the bonus salary*. (Until the evaluation of the sphere of activity is methodologically not strong enough and is not established in the human resources management, it would be risky to convert the remuneration system totally sphere of activity based. But the first step in that direction has to be made.)

The *Government Centre for Public Administration and Human Resource Services* has to be suitable for performing the tasks of analysing and evaluating the spheres of activities. (The lack of necessary expertise and capacity is a serious risk factor for introducing the system based on the sphere of activity; it is one reason why the remuneration can not be switched to that system in the short run.)

With the help of the analysis of the spheres of activities the career and the career-management get a real content, and the professional civil service can be strengthened. The current regulation – although it is called career-based – only the classification provides for certain calculability. It does not calculate with mobility within and between organisations. But the career does not only mean that after a period of time one can reach a higher salary grade, but it also means that the civil servant can also be put in a sphere of activity which involves

higher salary and greater professional challenge. The mobility can also be sideways, especially in the central administration.

To the career-management belongs also that *dismissals in the course of structural reorganisations result in the end of the employment only at the level of the organisation, and the service relationship remains*, and the state – as employer – offers the possibility to serve in an other sphere of activity. The movements of the staff can be directed that way (reserve staff). But this can work only if the offer is for a concrete sphere of activity and the analysis of the sphere of activity (and the evaluation of competences) help to decide whether the civil servant is suitable for the position. Through the further development of the reserve staff the stability can be increased also in the system based on the sphere of activity. In order to implement this, it must be also ensured that new staff from outside the administration can only be engaged if the reserve staff can not satisfy the demand for workforce.

The mobility between the spheres of activities is restricted because the service relationship is established between the civil service and the administrative organisation. It must be declared that *the service relationship will be established with the state or with the municipality*; the employer only exercises certain employer rights. The switch to the system based on the sphere of activity needs a strong human management centre at the governmental level which is able to define the directions of action and it is also able to control the implementation. This centre has to be above of the sectoral interests; therefore it has to be set up in the Prime Minister's Office.

In order to implement all this, we need a new act, which takes regard to the uniform regulation of the civil service.

IV. A tézisekben felhasznált irodalom jegyzéke

Berényi Sándor:

A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat (a reform és a jogi szabályozás időszerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben) ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék 1992.

Christoph Demmke:

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

Danielle Bossaert, Christoph Demmke, Koen Nomden, Robert Polet:

La Fonction Publique dans l'Europe des Quinze EIPA 2001.

Dr. Linder Viktória:

Centralizáció-avagy decentralizáció? Útkeresés az emberierőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban című cikkében. Közigazgatási Szemle 2007. 3. szám

Emberi erőforrás gazdálkodás fejlődése a közigazgatásokban. PUMA/HRM (99) 3

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.

Francis Fukuyama, State Building Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004

Jeszenszky Géza:

Megalkuvó volt-e Antall József? Dialógus <http://www.mbk.org/Article538.html> Letöltés időpontja: 2008-04-22

Moderniser l'Etat:

La route á suivre-ISBN 92-64-01051-3, OCDE 2005.

La flexibilisation du statut des fonctionnaires:

De l'emploi á vie á d'autres relations de travail plus flexibles? Az EU tagállamai közigazgatási főigazgatói számára készített tanulmány 2005. Luxemburg

Lőrincz Lajos:

A közigazgatás alapintézményei, HvgOrac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2005.

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

Magyary Zoltán:

Magyar közigazgatás Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942,

Répássy Balázs:

A Bokros-csomag: a tények a mítosz mögött

<http://www.origo.hu/print/uzletinegyed/hirek/hazaihirek/20020418bokroscsomag.html>

Letöltés ideje: 2008. 09. 07.

Sárközy Tamás:

Államhatalom és priváthatalom. *Mozgó Világ*, 1997/7.

Statisztikai Tükör, II. évf., 84. szám

Vieillessement et service public-Le défi des ressources humaines. OCDE, 2007. 18.

Vieillessement et service public-Le défi des ressources humaines. 19.

Wiener György:

Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994) *Eszmélet* folyóirat

<http://eszmelet.freeweb.hu/36/wiener36.html> Letöltés időpontja: 2008-04-19

V. A szerző értekezéssel összefüggő témájú publikációinak jegyzéke

Önálló szerzőként:

Le rôle de la qualité dans le programme de modernisation des nouveaux Etats-membres à l'exemple de l'expérience acquise en Hongrie
CAF Minőségügyi Konferencia – Luxemburg 2005.
Les expériences de la gestion de la politique des conflits d'intérêts en Hongrie
OECD Tanulmány 2005.

Társszerzőként:

Közszolgálati Kézikönyv
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
Budapest, 1993

Önkormányzati útmutató a köztisztviselői törvény végrehajtásához
[Társszerző-Szervezőmódszertani Betéti Társaság, Bp. 1993.]

Közigazgatási auditálás
[Társszerző-NOVORG 1996.]

Közigazgatási almanach - A magyar közigazgatási szervek rendszere
[Társszerző NOVORG Bp. 1996.]

Köztisztviselők és közalkalmazottak fegyelmi- és kártérítési kézikönyve
[Társszerző-NOVORG Budapest, 1997.]

Közszolgálati döntések tematikus gyűjteménye köztisztviselőknek
[Társszerző-Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1999.]

A sikeres önkormányzat titka az Európai Unió tükrében
Perfekt Budapest, 2000

A köztisztviselői jog változásai - III. füzet
Kérdések és válaszok a köztisztviselői jog változásaihoz
Magyar Közigazgatási Intézet - 2001. július 30.

Köztisztviselői életpálya
Magyar Közigazgatási Intézet Bp. 2001.

Minőségfejlesztés a közigazgatásban a brit és a magyar gyakorlat tükrében
Civil Service College
Belügyminisztérium
London-Budapest, 2002

Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása
Budapest, 2002

Módszertani füzetek 1.

A köztisztviselők etikai értékorientációja egy felmérés, valamint a nemzetközi kitekintés tükrében

BM Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatal
Budapest, 2003

Módszertani füzetek 2.

Fókuszban: A jogi szabályozás színvonalának emelése

BM Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatal
Budapest, 2004

Módszertani füzetek 3.

Jó megoldások a magyar közigazgatásban

BM Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatal
Budapest, 2005

Szakcikkek:

Önálló szerzőként:

Közszolgálat a mai Franciaországban

Magyar Közigazgatás 42. 1992. 10. 636-639.

Köztiszt(teher) viselők A köztisztviselői kar presztízse a jogi szabályozás tükrében
Humánpolitikai szemle, 1994. (5. évf.) 7-8. sz. 26-31. old.

A közszolgálati tervezés információs bázisa

Magyar közigazgatás. 45. 1995. 6. 337-347.

Radioszkópia A közigazgatás átvilágításáról

Magyar Közigazgatás 45. 1995. 12. 698-703.

A teljesítmény növelésének humánpolitikai összetevői a közigazgatásban

Stratégiai Kutatások – Magyarország 2005.

(szerk.: Ágh Attila – Somogyvári István)

A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos szabályozás továbbfejlesztésének kulcskérdése: a teljesítő-képesség növelése

Magyar közigazgatás, 2005. (55. évf.) 12. sz. 754-762. old.

A Magyar Közigazgatási Intézet ROP 3.1.1. programja keretében az alábbi tanulmányok elkészítése, valamint oktatása

1. A teljesítményértékelés és minősítés a közigazgatási szervek vezetésében című részprogramban: A köztisztviselői teljesítményértékelés a jogi szabályozás és a módszertani ajánlás tükrében

2. A korrupció elleni küzdelem elvei és módszerei, a közszolgálati etika érvényesítése című részprogramban: A közszolgálati etika érvényesítése

A közszolgálati reformmal összefüggő egyes foglalkoztatási jogviszonyok módosításáról
Humánpolitikai szemle, 2007. (18. évf.) 7-8. sz. 5-9. old.

A közszolgálat szabályozási koncepcióinak változása-nemzetközi tendenciák I.
Közigazgatási Szemle 2007. I. szám 69. old.

A közszolgálat szabályozási koncepcióinak változása-nemzetközi tendenciák II.
Közigazgatási Szemle 2007. II. szám 33. old.

A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai
Új magyar közigazgatás, 2008. (1. évf.) 1. sz. 56-66. old.

A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai
Új magyar közigazgatás, 2008. (1. évf.) 2. sz. 24-38. old.

A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon III. - közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai
Új magyar közigazgatás, 2009. (2. évf.) 1. sz. 18-32. old.

Társszerzőként:

Nemzetközi statisztika a közigazgatási szervek létszámáról
Magyar közigazgatás 42. 1992. 11. 700-704.

A közigazgatási és az elitképzés
Humánpolitikai Szemle /6./ 1995. mell. 98-105.

A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás fejlődésének irányai a közigazgatás teljesítménynövelésének tükrében
Magyar Közigazgatás 45. 1995. 7-8. 392-405.

Etika a magyar közigazgatásban: aktuális kérdések és gyakorlat
Magyar Közigazgatás 48. 1998. 5. 265-281.

La réforme de la fonction publique en Hongrie
[Tribune de la Gestion Publique 1999/2.]

Módszertani útmutató jegyzőknek a temetkezés helyi rendjének szabályozásáról. Perfekt Pénzügyi Szakoktató és Kiadó Rt., Budapest, 2000

A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelménye az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítélkezés tükrében
Humánpolitikai Szemle XI. évfolyam. 3. szám. 2000. március

Az intézményfejlesztés és jogharmonizáció követelményei. /1./
Humánpolitika Szemle 11. 2000. 7-8. 28-34.

Az intézményfejlesztés és jogharmonizáció követelményei. /2./
Humánpolitika Szemle 11. 2000. 9. 20-28.

A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítélkezés tükrében. 1.
Magyar Közigazgatás 2000. 1. 7-17.

A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítélkezés tükrében. 2.
Magyar Közigazgatás 2000. 2. 83-91.

A közigazgatást és annak személyi állományát érintő harmonizációs törekvések iránya, illetve követelményei az Európai Unióban a jogalkotás és a bírói ítélkezés tükrében. 3.
Magyar Közigazgatás 2000. 3. 166-173.

Az intézményfejlesztés és jogharmonizáció követelményei /1./
Humánpolitikai Szemle 11. 2000. 7-8. 28-34.

Az intézményfejlesztés és jogharmonizáció követelményei. /2./
Humánpolitikai Szemle 11. 2000. 9. 20-28.

A közszolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése a versenyképesség javításának tükrében az Európai Unióban (I.)
Magyar Közigazgatás 2003. 5. szám

A közszolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése az Európai Unióban (II. rész)
Magyar közigazgatás, 2003. (53. évf.) 11. sz. 654-664. old.

Rodosz után, avagy mennyire egységes az Európai Közigazgatási Tér?
Magyar közigazgatás, 2003. (53. évf.) 7. sz. 441-446. old.

A közigazgatás megújításának európai uniós törekvései a római konferencia tükrében
Magyar Közigazgatás 54. évfolyam - 2004. 01.

Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőkéességének növeléséről (I. rész)
Magyar Közigazgatás 2005. 4. szám

Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőkéességének növeléséről (II. rész)
Magyar közigazgatás, 2005. (55. évf.) 5. sz. 276-282. old.