

Linder Viktória

A KÖZSZOLGÁLAT MODERNIZÁCIÓJÁNAK IRÁNYAI MAGYARORSZÁGON A NEMZETKÖZI TENDENCIÁK ÖSSZEFÜGGÉSÉBEN – IRÁNYVÁLTÁSOK ÉS ÚTKERESÉS AZ EZREDFORDULÓ UTÁN¹

Trends of Civil Service Modernisation in Hungary in an International Comparative Context – Changing Orientations and Seeking Paths after the Millenium

Dr. Linder Viktória, PhD, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, megbízott oktató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, linder.viktoria@uni-nke.hu

A magyar közszołgálat ezredforduló utáni történetét a folyamatos és gyakran változó irányú reformtörekvések fémjelzik. Míg a 2010 előtti kormányok az olcsó és kicsi állam, a piacosság megvalósítását célul tűző új közmenedzsment jegyében alakították a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozást, addig a 2010 után deklarált cél a neoweberi, hagyományos értékeket valló, és azt a rugalmasság követelményeivel ötvöző rendszer megteremtése. A gyakorlat azonban mind a kommunikált irányok, mind a szabályozás tekintetében eltérni látszik az elvektől, de legalábbis az útkeresés folyamatos. Hosszú távú személyzeti politika híján a jogszabályi környezet és annak turbulens változása determinálja közszołgálati rendszerünket, amely az elmúlt 10-15 év során gyakran irányt váltott, erősen fragmentálttá vált. Mindemelllett a nyílt/pozíciórendszeri és a zárt/karrierrendszeri modellelemek keveredését 2006 óta ismét zsákmányrendszeri jegyek tarkítják. A tanulmány a magyar közigazgatás civil személyi állománya utolsó két évtizedbeli helyzetét vizsgálja a nemzetközi gyakorlatban elterjedt módon; a jogi szabályozást és az emberierőforrás-gazdálkodási megoldásokat egységben kezelve.

KULCSSZAVAK:

gyakran változó jogi szabályozás, közszołgálati modellkeresés, státuszváltások, személyi állomány fragmentációja, pozíciórendszer térnyerése

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszołgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszołgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye együttműködésével készült.

The post-millennial history of the Hungarian civil service is characterised by continuous and often changing reform efforts. Governments before 2010 advocated the New Public Management ideas and to some extent a business like running of the civil service system. Since 2010 the declared efforts have been the creation of a neo-Weberian public service by preserving traditional values combined with flexibility needs, in order to ensure the efficiency in the system. However, the practice seems to differ from the principles in terms of both communicated goals and regulation. But at least the path searching has been continuous. In the absence of a long-term human strategy, the often changing legal environment determines our public service system, which has often changed direction over the past ten to fifteen years, becoming highly fragmented. In addition, since 2006, the mixture of elements of a position based model from one side and a career model to the other has become marked by gradual appearance of some characteristics of a spoils system. The study deals with the constantly changing situation of the Hungarian civil service during the last two decades examining the legal regulation of personnel and human resource management in public administration.

KEYWORDS:

often changing civil service regulation, searching for civil service models, changing statuses, fragmentation of public administration personnel, gaining ground of a position based system

1. BEVEZETÉS

A tudományos és talán a szakmai közösség véleménye is általában egyezik abban, hogy a közigazgatás és a közszolgálat reformjainak eredményeit csak hosszabb időszak távlatában lehetséges objektíven megítélni.² Így gyakran a kormányzatok által deklarált – rövid időtávon belül legtöbbször pozitív hangvételű értékeléseket megfogalmazó – sikerek mélységét is érdemes fenntartással fogadni. Nálunk sincs ez másképp. A magyar közszolgálat az ezredforduló óta folyamatos ideológia-, modell- és paradigmaváltások közepette működik. Az sem szokatlan, hogy az azonos irányzatokon belül is lényegi koncepcióváltások (és nem csupán finomhangolások) fordulnak elő. A közép-kelet-európai volt szocialista országokra általában jellemző, hogy – a főként a nemzetközi tendenciák átültetésére összpontosító – ambiciózus, nagy léptékben gondolkodó reformkísérleteket fogalmaznak meg. De amennyiben ezek a változtatások nem vezetnek gyors eredményre, gyakran új, merőben más irányú modernizáció veszi kezdetét. Nem meghatározó a reformok tekintetében az érintettek, a stakeholderek bevonása, a civilekkel, de még a szakmai szervezetekkel történő valós együttműködés, egyeztetés sem. A reformok elfogadása tekintetében a konszenzuskeresés, a társadalmi támogatás megszerzésére tett erőfeszítések is általában távol állnak a döntéshozói szándéktól, és a konkrét programok előkészítésében tetten érhető tényleges gyakorlattól.³ Ezen írás a magyar közigazgatási reformok egyes aspektusait vizsgálja, elsősorban a 2006 utáni – az új közmenedzsment –, majd a 2010 utáni – a neoweberi – közigazgatás- és közszolgálat-felfogások jegyében meghirdetett modernizációs és átalakítási szándékok, valamint tettek jegyében, a nemzetközi tendenciákkal való összefüggések tükrében.

2. A KÖZIGAZGATÁSBAN ALKALMAZOTTAK JOGÁLLÁSA A RENDSZERVÁLTÁS ÉS A MILLENIUM UTÁN

A magyar közigazgatás személyi állománya a rendszerváltás óta eltelt közel három évtizedben folyamatosan változó jogi környezetben teljesíti feladatait. A közép-kelet-európai volt szocialista országok körében elsőként született meg 1992-ben az a jobbra karrierrendszerű szabályozás, amely a szocialista zsákmányrendszer után az érdemeken alapuló foglalkoztatást, előmenetelt és díjazást kívánta biztosítani. A közszolgálat átalakítása

² POLLITT, Christopher (2001): Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review*, Vol. 3, No. 4. 471–492.

³ SZAMEL Katalin et al szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex. 25–36.; KÁDÁR Krisztián (2006): Reformkönyha a magyar közigazgatásban. In ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István szerk.: *A közigazgatási reform új perspektívái*. Budapest, Új Mandátum. 296–320.

ugyanakkor párhuzamosan folyt az európaizációs folyamatok kezdeti szakaszaival.⁴ Az újrafarmálódott professzionális közszolgálat tekintetében egyrészt az elkülönült szabályozás biztosította azokat a demokratikus jogállamhoz kötődő kívánalmakat, amelyeket az Európai Unió ebben a tekintetben a csatlakozás feltételül támasztott a tagjelölt országok felé. Másrészt, a jogállami kívánalmakon túli további követelmények a közigazgatást működtető személyi állomány kapacitására vonatkozóan jelentek meg. A térség országai tekintetében az elvárások sajátosan jelentkeztek, aminek következtében némileg ellentmondásos, nehézségek árán kezelhető, és a későbbi időszakokban számos anomáliát indukáló helyzettel állt szemben a múlt század utolsó évtizedében mind közigazgatásunk, mind annak személyi állománya. Hiszen az Európai Unió által modellként jelölt OECD-SIGMA program keretében egyszerre kellett megfelelnünk a klasszikus és közös európai közigazgatási és közszolgálati értékrendnek, ugyanakkor az új közmenedzsment módszereinek és eszközeinek alkalmazása a hatékonyság, eredményesség szolgálatában jelentkezett elvárásként. E kettősség a későbbiekben számos bizonytalanságot, némi tudatzavart, ezáltal káros hatásokat idézett elő a közszolgálat működési elveinek megfogalmazásánál, a személyzeti politika irányainak kijelölésénél és annak megvalósítása során.⁵ A köztisztviselők jogállását szabályozó 1992. évi XXIII. törvény mintegy 20 évig volt hatályban, és egységesen szabályozta mind az államigazgatásban, mind az önkormányzatoknál, mind a többi államhatalmi ág hivatalaiban dolgozó adminisztratív állomány jogviszonyát. A törvényt időközben mintegy 100 alkalommal módosította a jogalkotó, és időbeli hatálya alatt a közszolgálati rendszer fokozatosan a zárt rendszer felől a nyíltabb rendszer felé közelelt, majd a 2006 utáni változások ezt egyre egyértelműbbé tették az akkori kormányzatok szándékával egyenes arányban; hiszen a közigazgatás- és közszolgálat-fejlesztésre irányadó ideológiát az új közmenedzsment irányzatból merítették. Ezzel párhuzamosan a politikai közvetlen befolyás jelei is erősödtek a zsákmányrendszer elemeinek megjelenésével. A 2006–2010 közötti időszak egyértelműen a nyílt közszolgálat irányába mozdította el a köztisztviselői rendszert, bár korántsem konzekvensen; hiszen olyan lépések, intézkedések is történtek, amelyek szöges ellentétben álltak a nyitott, a hatékonyságot előtérbe helyező közszolgálati gyakorlattal. Így például a központi kormányzati személyügyi igazgatás kialakítása, vagy a versenyvizsga bevezetése a kiválasztás szokatlanul soklépcsősévé vált intézményébe egyértelműen az akkori törekvésekhez viszonyítottan rendszeridegen megoldásnak volt tekinthető. Ugyanakkor – míg a közszolgálat pozíciórendszerét kialakítani kívánó 2010 előtti döntéshozók a humán erőforrás-gazdálkodási hatáskörök helyi

⁴ ÁGH, Attila (1999): Europeanization of Policy-Making in East Central Europe: The Hungarian Approach to EU Accession. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 5 839–854.; HAJNAL György (2007): A közigazgatásról vallott felfogás változásai a közigazgatási reformelképzelések tükrében (1990–2005). In JAKAB András – TAKÁCS Péter szerk.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. I. kötet. Budapest, Gondolat. 290–295.; LIPPERT, Barbara – UMBACH, Gaby (2005): *The Pressure of Europeanisation. From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System (Europäische Schriften)*. Baden-Baden, Nomos. 82.

⁵ BALÁZS István (2010): *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában (1990–2010)*. A Debreceni Egyetem Habilitációs Füzetek. Bevezető Tézisek Tanulmány-Gyűjteményhez. Debrecen.

vezetőkhez (menedzserekhez) történő delegálása, decentralizálttá tétele helyett a személyügyi igazgatást központosították – 2010 után a Magyary Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Programok (a továbbiakban: Magyary Program) ugyan meghirdették a személyügyi igazgatás egy központba integrálását, de a 2014-es választások után e széles értelemben vett hatáskörök már megoszlottak a Miniszterelnöki Hivatal és a Belügyminisztérium között. Később, 2019-től egy harmadik központi kormányzati igazgatási szerv, a Miniszterelnöki Kormányiroda is szerepet kapott a személyügyi igazgatási feladatok ellátásában.

2010 után a Magyary Programok hirdették meg a közszolgálat átalakítását, és egyben teljes ideológiaváltást deklaráltak a személyi állomány vonatkozásában is; életpálya-programok meghirdetésével, egyes közszolgálati életpályák átjárhatóságának víziójával, és mindehhez kapcsolódó – mondhatni turbulens – jogalkotással. A koncepciók az azóta eltelt időszakban – mintegy 6–7 évben – jó néhány alkalommal változtak; a közigazgatás civil személyi állománya a 2018-as jogi szabályozás hatálya alatt háromféle jogállásban látta el feladatait. A helyzet alakulásának bemutatására több plasztikus példát is említhetünk. Így például azok az önkormányzatnál dolgozók, akik 2010-ig köztisztviselői státuszban az önkormányzatoknál államigazgatási feladatokat láttak el, 2010 után kormánytisztviselői jogállást nyertek el, majd 2016 közepétől állami tisztviselővé váltak, azonban 2019-től ismét kormánytisztviselők lettek. Így mintegy 6–7 éven belül folyamatosan változó jogállásban, 4 törvény hatálya alá tartoztak/tartoznak. De talán még komolyabb változást éltek meg azok az egykori közalkalmazottak, akik 2010 előtt különböző közüntézményekben a közalkalmazotti törvény hatálya alá tartozva láttak el szakmai ágazati feladatokat a központi közigazgatás különféle háttérintézményeiben. Ők egészen más szabályozás; jogok és kötelezettségek, összeférhetlenségi szabályok, előmeneteli és illetményrendszer, valamint – és ez korántsem elhanyagolható szempont – hivatásrendi és szervezeti kultúra által determináltan végezték mindaddig szakfeladataikat az őket foglalkoztató intézményben. Ezen, a korábban például zömében műszaki, technikai vagy egészségügyi szakterületeken foglalkoztatott szakemberrétegek számára a közigazgatás szervezetrendszerébe történő „bekerülés”, valamely tisztviselői jogviszonyra történő váltás alapvető változásokat hozott, amikor tipikusan egy központi hivatali jogállású szerv állományába kerültek át a 2010-et követő években, majd mintegy 5 évvel később, a minisztériumi háttérintézmények, a központi hivatalok nagy tömegének átalakításával újabb szervek, esetleg minisztérium állományába helyezték át őket.⁶ Mégis, az igen gyakori jogszabály-módosulások, ideológiaváltások, majd új törvények elfogadása ellenére, a pályabiztonság lazulásán, a zárt

⁶ Amennyiben nem szűnt meg jogviszonyuk kormányhatározat döntése következtében. Az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 1. és 2. vonatkozó rendelkezései: „[A]z államigazgatási és kapcsolódó állami feladatok ellátását a minisztériumi szervezetrendszerben, területi szinten a fővárosi és megyei kormányhivatalokban, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban kell biztosítani.” „Magyarország versenyképességének megőrzése érdekében a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak összefoglalkoztatásban képviselt arányát indokolt mérsékelni, és ezt a szempontot érvényesíteni kell az államigazgatási szervezetrendszer átalakítása során is.” Tartalmát tekintve hasonló léptékű változás, hogy 2019-től a rendészeti szervek többségénél eddig közalkalmazottként vagy kormánytisztviselőként dolgozók jogviszonyát a rendészeti igazgatási alkalmazotti jogviszony váltja fel, amely jellegében – elsősorban egyes jogokat és kötelezettségeket illetően – a hivatásos szolgálati jogviszonyhoz közelít.

rendszer fokozatos fellazításán, a teljesítménykövetelmények megjelenésén túl (amelyek alapvető és hűsbavágó kérdések), az alapmodell és a közszolgálati lét, illetve státusz jellege a külső szemlélő számára úgy tűnhetett, mintha nem sokat változott volna az évtizedek során. Ezt a tendenciát törte meg a 2019-ben hatályba lépett kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.), amely egyértelműen nyílt, álláshelyalapú rendszert vezetett be a Kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szerveknél.

A Magyary Program a „Személyzet”, valamint „A közigazgatás személyi hatóköre” című alpontok alatt a személyzet fogalmát kiterjesztően értelmezte. Elsőként azt tette egyértelművé, hogy „beleérti mind a szűk értelemben vett közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselőket, mind a katonákat és rendőröket, vagyis a fegyveres, illetve más hivatásos szolgálati állomány tagjait is”. Majd hozzátette, hogy „Ezen túl a személyzet fogalmába beletartozik mindenki, aki bármilyen jogviszony keretében rendszeresen, személyesen foglalkoztatva munkát végez a közigazgatás számára.”⁷ Mivel a Magyary Programok hatálya a nem a Kormány irányítása alá tartozó szervek – köztük az önkormányzatok – köztisztviselőire nem terjedt ki, így a közigazgatás személyi hatóköre címszó alatt sem említették azokat. Ami feltehetően összhangban áll azzal a szándékkal, hogy a program alkotói a nevesített kategóriák – kormánytisztviselők, honvédek, egyes rendészeti alkalmazottak – tekintetében fogalmazták meg az életpályák átjárhatóságának vízióját. Az önkormányzati alkalmazottnak pedig mintha elengedte volna a kezét a jogalkotó.⁸

3. AZ ALKALMAZÁS KERETEIT ALAPVETŐEN MEGHATÁROZÓ ELEMELK SZABÁLYOZÁSA ÉS GYAKORLATA AZ ELMÚLT ÉVTIZED KÖZSZOLGÁLATI REFORMJAIBAN

3.1. A kiválasztás

A kiválasztás, a kiválasztási rendszer a magyar közszolgálati rendszer „fekete lova”. A professzionális közszolgálat kiegyezés utáni kialakulása óta a magyar közigazgatásban

⁷ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (11.0) 42.

⁸ Ezt látszik alátámasztani a Miniszterelnökséget vezető miniszter 2015-ben egy kormányzati tájékoztatón tett kijelentése az önkormányzati dolgozók érdekképviseleti által kinyilvánított bérrendezési követelmények kapcsán. A miniszter azt fogalmazta meg, hogy a Kormánynak semmi köze az önkormányzati dolgozók illetményéhez, mivel az ő munkáltatójuk hivatalosan nem a Kormány, hanem az önkormányzat, így kérjenek fizetésemelést az önkormányzatoktól. *Ezért sztrájkolnak az önkormányzati dolgozók holnap.* Szakszervezetek.hu. Elérhető: <https://szakszervezetek.hu/index.php/magunkrol/5645> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 11.); Azonban a 2018. évi költségvetésben az Országgyűlés arról rendelkezett, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületei rendelkezésben a 2018. évben, saját forrásai terhére, a köztisztviselők illetményalapját – a több mint 10 éve 38 650 forintos illetményalaptól eltérően – magasabb összegben állapíthatja meg. (A magasabb illetményalap szerint megállapított havi illetmény nem haladhatja meg az előző évre vonatkozó havi átlagos bruttó kereset tízszersését.) Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény 59. § (6) bek.

valójában soha nem létezett igazán működő kiválasztási rendszer.⁹ Ez arra enged következtetni, hogy nálunk a mindenkori hatalom – úgy tűnik – nem kívánta, nem kívánja „megkötni a kezét” azáltal, hogy a fejlett demokratikus jogállamok szabályozásának és gyakorlatának megfelelően a szubjektivitás kiküszöbölése érdekében – az alkalmazás kiemelkedő tartalmi elemeinek meghatározásán túl – olyan objektív eljárásokat határozzanak meg a közigazgatás szakmai személyi állományának kiválasztására, amelyek megelőzhetik a nepotizmust, favoritizmust, az elmúlt évtizedekben egyre inkább terjedő klientelizmust, politikai befolyást vagy azok látszatának felmerülését, megvalósulását.¹⁰ Magyary Zoltán így írt a kiválasztási módszerek alkalmazásának külföldi példáira hivatkozva, 1944-ben: „A magyar közigazgatásban a fenti módszerek legnagyobb része ismeretes, de egyik sem általánosan kötelező és sokszor nem mind állnak a fejlettség magas fokán. Így szabály az, hogy a kinevezéseket a hivatalos lapban közzé kell tenni, de a közlés a kinevezésnek nem érvényességi kelléke, és néha el is marad. Az állások jelentékeny részét nyilvános pályázat nélkül (kéz alatt) töltik be, úgyhogy arra csak a beavatottak pályázhatnak.”¹¹ A kiválasztási rendszer deficitjei a kiegyezéstől a második világháború utánig karrierjelleggel működő közszolgálatot végigkísérték, a szocialista időszakot pedig egyértelműen a zsákmányrendszer politikai ideológiája határozta meg, amelyben a kiválasztás kritériuma a politikai lojalitás volt. De a kiválasztás egységes szabályozása 1992-ben sem született meg annak ellenére, hogy a jogi szabályozás a zárt rendszert célozta meg. Érdekes módon a 2006 utáni reformok révén – amelyek egyértelműen a nyílt közszolgálat irányába mozdították el közszolgálati rendszerünket – a jogalkotó a korábbi gyakorlattal, és a saját maga által képviselt irányvonallal szöges ellentétben az addig nem létező egységes kiválasztási rendszer helyébe 2007-től több új jogszabályban és -módosításban egy igen soklépcsős kiválasztási rendszert hozott létre. Valójában azonban számos deficcittel. Így az akkor újonnan bevezetett, számos megmértetést tartalmazó, központilag szabályozott kiválasztási rendszer épp az új közmenedzsment-ideológia által propagált decentralizációval, a humán erőforrás-gazdálkodási eszközöknek a szervek vezetőihez történő telepítésével ellentétes irányt képviselt. A frissen és gyorsan kialakított kiválasztási rendszerben a jövődöbéli köztisztviselőknek az álláshoz jutás érdekében a rendszer egymásra épülő lépcsőit kellett teljesíteniük.

⁹ A kiválasztásról átfogóan, valamint korszakonként lásd: LŐRINCZ Lajos (2000a): Kiválasztás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 6. sz. 321–337.; LŐRINCZ Lajos (2000b): Kiválasztás a közigazgatásban II. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 8. sz. 449–456.; LŐRINCZ Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.; LŐRINCZ Lajos (1995): A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In *A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.; LINDER Viktória (2009): Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle*, 20. évf. 11–12. sz. 45–54.

¹⁰ Lásd még például: PETERS, B. Guy – PIERRE, Jon eds. (2004): *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control*. New York, Routledge. 270–289.; GAJDUSCHEK, György – LINDER, Viktória (2014): The Civil Service System in Hungary. In PATYI, András – RIXER, Ádám – KOI, Gyula szerk.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 501–520.

¹¹ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 390–401.

Így az alkalmazás általános és különös feltételeit; 3 részből álló versenyvizsgát (ugyancsak az alkalmazás általános feltételeként), pályázati eljárást (a központi közigazgatás viszonylatában központilag, egyéb szinteken pedig központilag is közzétéve), kompetenciavizsgálato(ka)t – amelyek meghatározott esetekben szintén 3 féle különböző típust foglalhattak magukba (személyes interjú, írásbeli munkaalkalmassági teszt kitöltését, értékelőközpont alkalmazását). A „hab a tortán” az volt, hogy a jogalkotó rendelkezése szerint mindezek további megmérettetésekkel bővíthettek, amennyiben azt az állást kiíró szerv vezetője (decentralizált hatáskörével élve) szükségesnek ítélte. Ha valaki sikeresen vette a számos akadályt, kötelező próbaidő megállapítása mellett jöhetett létre jogviszonya.¹² A soklépcsős rendszerből két elem különösen megerősíti a mintegy 2 évig hatályos kiválasztási procedúra rendszeridegenségét. Az úgynevezett „versenyvizsgát” a jogi szabályozás 2009-től vezette be. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény és a versenyvizsgáról szóló kormányrendelet értelmében köztisztviselői kinevezés csak érvényes versenyvizsga birtokában volt adható. A számos országban alkotmány által rögzített versenyvizsgának már a bevezetése is furcsa érzeteket kelt a szemlélőben, hiszen ez a vizsgafajta épp a zárt rendszerű közszolgálatok kiválasztási módszere, mert hosszadalmas, soklépcsős megmérettetés, amely valójában akkor indokolt, ha a közszolgálat hosszú távon tervez köztisztviselőjével, karrierjellegű foglalkoztatással. De a magyar versenyvizsga a versenyelemet is nélkülözte; az 1993 óta hatályban lévő közigazgatási alapvizsgát váltotta fel, és a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően a jogviszony létesítésének feltételeként előzetesen kellett sikeresen teljesíteni. Azonban sem versenyhelyzetet nem teremtett, hiszen a kiválasztási procedúra végén semmi sem garantálta – jogszabály semmiképp –, hogy a jelöltek eredményük alapján nyerjék el az álláshelyeket. A döntés joga az alkalmazó szerv vezetőjét illette. Az eljárás objektivitása sem volt egyértelmű, mivel nem ágazatonként/szakterületenként mérte a jelöltek ismereteit. Így a jogászok, igazgatásszervezők (valójában a magyar közigazgatás generalistái) egyéb, nem közigazgatási orientációjú specialistákkal versenyeztek a vizsgákon; ami alapjaiban kérdőjelezte meg az esélyek egyenlőségét, hiszen a számon kért ismeretek zöme jogi vagy közigazgatási jellegű volt.¹³ Mindez megkérdőjelezte a versenyvizsga objektivitását, a cél elérésére való alkalmasságát.

A 2010-es kormányváltás után egy rövid időre a versenyvizsga letétele opcionálissá vált, és egy bizonyos ideig a közigazgatási alapvizsga sem működött. A Magyar Programok időközben meghirdették a közigazgatási személyi állomány megújítását,¹⁴ de valójában információt csak a jogviszonyok nagy létszámot érintő megszüntetéséről szerezhettünk; a kiválasztás rendszeréről, működésének mikéntjéről kevésbé. A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési programok a neoweberi közigazgatás és közszolgálat vízióját szem előtt

¹² LINDER (2009): *i. m.*

¹³ A jogász-generalista-specialista kérdéskörrel lásd például: GAJDUSCHEK György (2005): Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban? *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 10. sz. 598–607.; RIXER Ádám (2007): Jogászok a közigazgatásban. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 1. évf. 3. sz.

¹⁴ Az akkori közigazgatási és igazságügyi miniszter 2010-ben az Info Rádióban elhangzott interjúja szerint a magyar közigazgatás személyi állománya megújult, mert az állásokba idegen nyelveket beszélő fiatalok kerültek.

tartva a közszolgálati életpályák kialakítását, az egyes életpályák átjárhatóságát hirdették meg. Ugyanakkor a kiválasztási rendszer gyakorlatilag megszűnt, illetve mind a laikusok, mind a szakma, mind a területtel foglalkozó kutatók számára követhetetlenül és átláthatatlanná vált (pontosabban az maradt), hogy a közigazgatási szervek vezetői (a már említett olyan kötelező jogszabályi követelményeken túl, mint a kiválasztás általános feltételei, illetve a különös feltételek köréből az egyes munkakörök betöltéséhez megkívánt végzettségi elvárások) milyen tényezőket figyelembe véve és indokok alapján választják meg munkatársaikat. A mindenkori fő kérdés: a kiválasztás pártatlanul, érdemek alapján történik-e? A gyakran és gyorsan változó jogszabályi környezet ide vonatkozó rendelkezései viszonylagos letisztulásának eredményeképpen a jogi szabályozás végül is nem tette kötelezővé pályázatok kiírását (a versenyvizsga már megszűnt). A közszolgálati tisztviselők jogállását szabályozó törvény 45. §-a két mondatot szentel a kiválasztásnak.¹⁵ Az eljárás tekintetében nem tér el ettől a Kit. szabályozása sem.¹⁶ Eszerint a közigazgatási szerv vezetője dönt a kiválasztási eljárásról – kiír pályázatot, avagy sem –, amely magában foglalja annak lehetőségét, hogy azt egy adott személyre szabva tegye. A megüresedett állásokat nem kell közüzetni, a jogi szabályozás következképpen nem kívánja meg a versenyt sem.¹⁷ Ugyan a diszkrecionális jogkör – mint tanítjuk a közigazgatási jogot elsajátítani kívánó hallgatóknak – nem jellemző a modern közigazgatásra, mert igen nagyfokú visszaélésre adhat lehetőséget, mégis, a magyar közigazgatási szerv vezetője ilyen jogkörrel rendelkezik és rendelkezett is abban a tekintetben, kit kíván alkalmazni a köz szolgájaként. Igen szembeütő az elektronikus közigazgatás korában, hogy a közszféra 2010 előtt kialakított internetes álláskereső portálján (koziggallas.hu) történő közzététel kötelező jellege is megszűnt. Ezen az internetes felületen ma már zömében általános és középiskolai tanárokat, óvónőket, egyéb közalkalmazottakat keresnek a közintézetek a hiányszakmákban, illetve oktatói pályázatokat hirdetnek meg a felsőoktatási intézmények (mert ez utóbbi kötelező, bár az esetek zömében ezek a pályázatok személyre szólóan „címeztek”). A közzétett közigazgatási állások száma jelentősen elmarad ezekhez képest; közöttük is inkább a frontvonalba, a rosszul fizetett és igen leterhelő állások betöltésére keresnek jelentkezőket (például kormányablak ügyintéző), kifejezetten a magas fluktuáció miatt, illetve az olyan specialista állásokra, amelyek tekintetében a megfelelő végzettséggel rendelkezők a magánszférában nagyságrendekkel magasabb juttatásokra tehetnek szert.¹⁸ Mind a felületes, mind az elmélyültebb vizsgálódás olyan gondolatokra indítja a szemlélődőt, hogy a hiányszakmabeli

¹⁵ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (a továbbiakban: Kttv.) 45. § (1) bek.: „Jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.”

¹⁶ Kit. 83. § (1) bek.: „Jogszabály vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás (a továbbiakban együtt: kiválasztási eljárás) alapján történhet.”

¹⁷ GAJDUSCHEK et al. (2014): i. m.

¹⁸ A részletes keresésben a „foglalkoztatás típusai”-nak kategóriái is jócskán elavultak; közalkalmazott, köztisztviselő és ösztöndíjas opciók közül választhat az érdeklődő.

állásokon kívül e portálon keresztül nem sok esély van közszolgálati munkához jutni; a megoldás továbbra is elsősorban az „összeköttetés”, mint Magyary idejében.

A vezetők kiválasztása jogi és szakmai szempontból tulajdonképpen nem is értelmezhető a magyar közszolgálatban. Magyarország azon országok körébe tartozik, amelyekben a vezetőkre vonatkozó szabályozás folyamatosan változik (az Európai Unió nyugati államai köréből Olaszországot lehetne felhozni párhuzamként, ahol a kinevezések jog által szabályozott időtartama egészen extrém módosításokon ment keresztül az utóbbi években-évtizedekben a különböző kormányok regnálása alatt). Nálunk a vezetők oly módon kerülnek be a közszolgálatba, hogy gyakorlatilag a jogszabály semmiféle követelményt nem támaszt velük szemben. Sem közigazgatási gyakorlatot (amennyiben efféle rögzít a jogszabály, az alól „indokolt esetben” felmentés adható; így például a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatói pozíciója esetében), sem egyéb, más területen szerzett vezetői tapasztalatot. Bármiféle felsőfokú végzettség, megszerzendő közigazgatási szakvizsga vagy az alóli mentesség, illetve elvégzendő kormányzati tanulmányok és szakirányú továbbképzés képezik a feltételrendszeret.¹⁹ A vezetők kiválasztásának mikéntjéről, jellemzőiről, azok arányairól statisztikai információkkal nem rendelkezünk.²⁰ Természetesen a jogi szabályozás hiányán túl remélhetjük, hogy a „józan ész”, a pozíciókra való alkalmasság iránti igény és a feladatok ellátásának szükségessége az esetek többségében racionálissá teszi mind a vezetők, mind a beosztottak szelekcióját, és azt választják ki, aki azt megérdemli, illetve alkalmas, de információk és átláthatóság híján megalapozott szakmai vélemény kialakítása nem lehetséges.²¹

3.2. A jogviszony gerince, az előmenetel és az illetmény

A közszolgálati személyzeti politika, amely hosszú vagy legalább középtávra meghatározta volna a közszolgálat arculatát, célokat, alapelveket nevesített és érvényesített volna a közigazgatásban foglalkoztatottak jogviszonyának elemei tekintetében, hazánkban valójában soha nem is létezett. A személyzeti politikát Magyarországon mindig is a jogi szabályozás volt hivatott helyettesíteni, amely azonban igen gyakran változott és változik. A magyar közszolgálatról azt szokták mondani – sőt, egyes tankönyvekben még mindig

¹⁹ A 2019-ben hatályba lépett Kit. a továbbképzést illetően szüksézávan szabályoz.

²⁰ Egy, a köztisztviselők körében végzett reprezentatív felmérésünkben azt találtuk, hogy a válaszadók 45%-a a kiírt állásokról az ismerősöktől értesült, és csak 17% a közszolgálati hirdetésekből: *A közigazgatás személyi állománya – mint a helyi, területi közigazgatási kapacitás meghatározó eleme – 2006–2008 közötti felmérés a Magyar Közigazgatási Intézetben.*

²¹ A magyar közszolgálat a rendszerváltás óta sem rendelkezik olyan – az átláthatóságot biztosító – portállal, adatbankkal, amely a közpénzből fizetett közszolgálatra, annak alkalmazottaira, vagy a közszolgálatba való bekerülésre vonatkozó információkat tenne közzé a nyilvánosság számára. Az Európai Unió korábbi 15 tagállamában ezek az információk részleteiben, zömében naprakészen hozzáférhetők az érdeklődők számára. (Így például Franciaországban évente többszáz oldalas közszolgálati beszámolót tesz közzé a hatáskörrel rendelkező szerv az interneten, Belgiumban a közszolgálati internetes felületek mind a polgárok, mind a szakma különböző rétegei számára igen fejlett, sokrétű, szofisztikált szolgáltatásokat biztosítanak.)

ügy szerepel – hogy nagyvonalaiiban a karrierrendszert valósítja meg. Pedig valójában egy jó ideje igen elhanyagolható mértékben találhatunk közös érintkezési pontot a zárt rendszerrel. A rendszerváltás után megalkotott köztisztviselői törvény még erősen kötődött a zárt rendszerhez – hiszen az érdemeken alapuló köztisztviselői rendszer kialakítása belső és külső elvárás is volt a szocializmus politikai lojalitást megkövetelő, zsákmányelemeken alapuló tapasztalatai okán. Azonban a jelenleg hatályos közszolgálati jogállásokat szabályozó törvények azon túl, hogy előmeneteli és illetménytáblákat tartalmaznak mellékleteikben (2019-től a Kit.-re ez már nem értelmezhető), vajmi kevésbé kötődnek e klasszikus mintához. A távolodás a zárt rendszertől fokozatosan következett be. Annak ellenére, hogy a rendszerváltás utáni időszakról kezdődően minden kormány és minden kormányfő az állam visszaszorításáról nyilatkozott meg,²² végső soron a 2006 utáni kormányzati szándékban mutatkozott egyértelműen az új közmenedzsment késői hatása. Az akkori kormányzatok az olcsó és kicsi (kisebb és hatékonyabb) állam ideológiáját tűzték zászlajukra, amelyek a versenyszféra mintáinak idealizálásával annak módszereit és eszközeit kívánták adaptálni a közszolgálatra. Ez a kormányzati szándék erőteljes nyomott hagyott a közsféra alkalmazási viszonyain – így a közalkalmazotti létszám jelentős csökkentésével –, de azon belül a közigazgatás személyzeti rendszerén is. Az előmeneteli rendszerhez szorosan kötődő illetményrendszerben a versenyszféra mintájára megjelenő, a teljesítményt díjazó elemek ugyan már korábban, 2002-től kezdődően megjelentek az egyéni teljesítményértékelés bevezetésével. Az egyéni teljesítményértékelés megreformálását azóta minden kormányzati irányvonal célul tűzte. De a folyamattal párhuzamosan a zsákmányrendszeri elemek közszolgálati szabályozásba – és főként a gyakorlatba – történő visszasi-várgása is egyre plasztikusabbá vált. Így például ekkor emelte meg a döntéshozó a központi közigazgatási szerveknél és az önkormányzati képviselő-testületek hivatalaiban alkalmazható politikai státuszban foglalkoztatott (fő)tanácsadók arányát is, a korábbi 5%-ról 8%-ra. Ez a szabályozás 2018-ig tovább élt. A Kit. azonban konkrét létszámban maximalizálja az új típusú, „politikai szolgálati jogviszonyban” alkalmazott (fő)tanácsadók létszámát.²³ Valójában a gyakorlatban a politikai befolyás hatása fokozatosan egyre jobban érzékelhetővé vált, mégpedig a kiválasztási rendszer túl- vagy alulszabályozottságától függetlenül.

A 2010-es – mondhatni újabb – „rendszerváltás” után a civil közszolgák előmeneteli rendszerében, a többszöri újraszabályozás ellenére, jelentős változás nem következett be. A Magyar Programok előrevetítették az életpályaprogramok bevezetését, de a civil közigazgatást érintően a döntés meghozatala folyamatosan halasztódott. Egyéb közszolgálati kategóriák részére, mint a rendészeti szervek hivatásos állománya, a katonák, az új törvények új életpályákat vezettek be. A meghirdetett közszolgálati életpályák közötti átjárhatóságot olyan új intézkedések voltak (lettek volna) hivatottak elősegíteni, mint az összehangolt, azonos elveken nyugvó hivatásetikai kódexek, egymáshoz közelítő tartalmú továbbképzések, vagy az azonos jogszabályon alapuló teljesítményértékelés.

²² KÁDÁR (2006): *i. m.*

²³ Miniszteri kabinetben 15, államtitkári kabinetben 8 fő. Kit. 214. § (3) bek.

2010-től a kormánytisztviselőkre és a köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás kettévált, majd mintegy közel két év múlva ismét egy törvény hatálya alá kerültek az államigazgatás és a kormánytól független szervek tisztviselői, némileg eltérő szabályozási elemekkel. De, mint korábban is említettük, a köztisztviselőkre kevesebb jogalkotói figyelem irányul, mint a kormány irányítása alá tartozó kategóriákra. Ehhez a gondolathoz kapcsolódik az állami tisztviselők jogállásáról szóló törvény megszületése, amely olyan reformtörekvések megvalósítását célozta, amelyek már régóta napirenden voltak a magyar közigazgatásban. A területi államigazgatás átalakításával, megerősítésével, illetve a helyi államigazgatási rendszer kialakításával párhuzamosan szükségesnek látta a jogalkotó, hogy egy nagyobb mértékben a teljesítményre fókuszáló törvény jöjjön létre. Erről történő hitvallás a törvény preambuluma.²⁴ A 2016-os törvényben az állami tisztviselők besorolása más elveken alapult, mint a közszolgálati (kormány- és köz-) tisztviselők. A végzettségre kisebb hangsúly helyeződött, a szolgálati idő hosszának (senioritásnak, ansziennitásnak) csekélyebb volt a jelentősége (kevesebb fokozatot tartalmazott a törvény). A teljesítmény – a jogszabály rendelkezése szerint – azonban alapvető jelentőséggel bírt. Az állami tisztviselő előmenetele nem volt automatikusan párhuzamos a szolgálati évek növekedésével, ugyanakkor áthelyezése szolgálati érdekből könnyebbé vált. Első ránézésre úgy tűnt, a törvény modernebb irányt képviselt, mint a teljesítményre formailag igen, valójában azonban kevésbé fogékony közszolgálati tisztviselői törvény. Szabályozása kapcsán azonban nem mehetünk el néhány észrevétel mellett. Az a tény, hogy a rendelkezések szerint mind az előmenetelben, mind az illetményben meghatározó az állami tisztviselő teljesítménye és az általa elért eredmények, pozitív lehetőség. Azonban a teljesítményre fókuszáló előmenetel és illetmény, valamint az ennek függvényében lehetséges egyéniesítés akkor lehet objektív, ha objektív értékelésen, közelebbről, az egyéni teljesítményértékelés eredményén alapulnak a döntések. Ezt ki kell egészítenünk azzal az információval, hogy az egyéni teljesítményértékelés a világ közszolgálatában – még ott sem, ahol hosszú évtizedek óta alkalmazzák – nem vált olyan egyértelmű humánerőforrás-gazdálkodási eszközzé, amelyre lényeges előmeneteli és illetménybeli döntéseket mernének alapozni. Olyan mértékű illetményrészeket, mint hazánkban, nem szokásos a teljesítményértékelés eredményétől függővé tenni. (Kivételet képeznek ez alól egy-egy országban a közigazgatás legfelső szintű – sokszor politikai státuszban lévő – vezetői [!], akiknek esetében ez mintegy prémiumrendszerként működik, az általuk vezetett szervezet teljesítményének függvényében.²⁵) Ennek az állításnak azonban több összetevője is van. Egyrészt, a közigazgatási munkát az esetek zömében nem lehet objektív mérőszámok alapján értékelni. Másrészt az objektivitás további gyengeségét a vezetők szubjektív véleményalkotása jelentheti.

²⁴ Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény preambuluma kulcsszavai: „Az állampolgárokhoz közelebb, hatékony és költségtakarékos közigazgatás; közjó, polgártársak szolgálata; legjobb tudás szerinti feladatellátás, méltányosság, visszaélés és részrehajlás mentesség; a közszolgálat a modern, szolgáltató állam kereteibe illeszkedő, a szakmai képzettséget és tapasztalatot, valamint a teljesítményt megbecsülő különleges életutat jelentsen; a munka díjazása arányos a feladattal és a felelősséggel; a hivatalhoz méltó megélhetés biztosítása.”

²⁵ Csupán egy példát kiemelve, az ír – karrierrendszerű – közszolgálatban.

Különösen érzékenynek érezzük a kérdést a magyar közigazgatásban.²⁶ Ugyanis nem vagyunk meggyőződve róla, hogy a magyar közigazgatás megérett volna arra, hogy az egymást sokszor szintén igen gyakran váltó vezetők olyan erős mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek az előmenetel és az illetmény meghatározásában, amely gyakorlatilag a hozzájuk tartozó tisztviselők illetményének átlagosan körülbelül egyharmadáról történő döntési lehetőséget biztosít számukra. (Figyelembe véve a rendszerváltás előtti időszak leküzdendő hagyományait, a nem ritka ideológiai és egyéb jellegű irány- és paradigmaváltásokat, a jogszabályi környezet és a konkrét szabályozás igen gyakori, sokszor alapvető változásait, a nepotizmus, favoritizmus és a közvetlen politikai befolyás erősödő tendenciáját, az üzleti szférabelivel nem versenyképes, nem kompatibilis illetményeket.) Mint láttuk, a hasonló jellegű intézkedések példát ritkítanak a nemzetközi gyakorlatban. Amint egyébként az a tény is, hogy a magyar közszolgáltatásra egyébként is igen szegényesen jellemző pluszjuttatások – amelyeket a közszolgák számára a fejlett demokráciák igen nagyvonalúan biztosítanak a köz szolgáltatásának kompenzációjaként²⁷ – a 2016-os törvény szerint még kisebb mértékben állnak rendelkezésre (például a pótlékok, és egyebek megszüntetésével vagy az illetményben történő figyelembevétele mellett, amely utóbbi azonban nem kötelező a munkáltatói jogkörök gyakorlóira számára).²⁸ Merőben új irányt jelölt meg a 2019-ben hatályba lépett kormányzati igazgatásról szóló törvény. Amely szakítva a korábbi előmeneteli rendszerekkel, egyértelműen nyílt pozíciórendszeri szabályozást valósított meg az álláshelyalapú alapú gazdálkodással és – a remények szerint emelkedő illetmények – vezetői hatáskörben történő szabad meghatározásával. Rendelkezései megszüntették a hagyományos, korábbi értékeken alapuló előmeneteli rendszert, növelve a munkáltatói jogkörök gyakorlójának (és a központi döntéshozóknak) a mérlegelési, illetve inkább diszkrecionális jogköreit. A Kormány által irányított szerveknél a szolgálati idő hosszának, végzettségeknak, képzettségeknak, közigazgatási- vagy munkatapasztalatnak az illetményben való visszatükröztetése opcionális vezetői döntésen alapul, mind a kategóriákba történő besorolás, mind a konkrét összeg tekintetében. Rendelkezései – a besorolások függvényében – a korábbihoz képest magasabb illetményeket ígérnek. Ezzel párhuzamosan megszüntetve az egyéb juttatásokat és csökkentve más előnyöket; olyanokat, mint például a nagyobb mértékű szabadság vagy a korábbi munkaidő.

3.3. A képzés és a továbbképzés változásai

A magyar közszolgálati lét olyan eleme a képzési és továbbképzési rendszer, amely az ezredforduló óta talán a legnagyobb mértékben törekszik arra, hogy pozitív értelemben

²⁶ De fogalmazhatnánk úgy is, hogy a „sajátos utakat bejáró” közép-kelet-európai közszolgálatok zömében.

²⁷ Amely természetesen a rendelkezésre álló költségvetési eszközök függvénye is.

²⁸ Jóllehet, a közigazgatás személyi állománya számára még mindig sokkalta több juttatás állhat rendelkezésre, mint például a közalkalmazottak esetében, amely gyakorlatilag a nullával egyenlő, holott ez a nagylétszámú réteg is közfeladatokat lát el a köz szolgálatában.

igazodjék a nemzetközi trendekhez.²⁹ A nemzetközi gyakorlatban a zárt és a nyílt közszolgálati rendszereket továbbképzés tekintetében a hagyományos felfogás szerint úgy lehet megkülönböztetni, hogy a zárt rendszer – mivel a tisztviselőket karrierúton alkalmazzzák – továbbképzési tisztviselőit, míg a nyílt rendszer nem, hiszen ha új kompetenciákra van szükség, új embert alkalmaznak. Ez a distinkció jobbra elavult, hiszen már nem működik olyan közszolgálat, amely ne képezne tovább tisztviselőit. Mindazonáltal a zárt rendszerek nagyobb mértékben kiépített közszolgálati továbbképzési rendszerre támaszkodnak. Ebben a tekintetben a magyar rendszer is olyan, mintha karrierrendszer lenne. A hazai közszolgálat továbbképzésének finanszírozása mind költségvetési, mind európai uniós forrásokból merít. Nem kerülhető meg az a kapcsolódó gondolat, hogy a magyar tisztviselők számára jogként és egyben kötelességként megjelenő továbbképzési lehetőség kiaknázása akkor lenne – mind célját, mind a pénzügyi ráfordításokat tekintve – igazán hatékony, ha a személyi állomány egyfajta állandóságot mutatna, ha nem lenne oly nagymértékű a fluktuáció. Ebben az esetben a közszolgálat a költséges továbbképzések hozadékát hosszú időn keresztül lennének képesek, illetve akarnák kamatoztatni a közszolgálatában. Ezek a víziók természetesen több szálon futó és egymáshoz kapcsolódó, részben a közszolgálati rendszer, részben a tisztviselők oldalán megjelenő gondolatokhoz, elvárásokhoz vezethetnek. Olyanokhoz, mint például a közszolgálat vonzereje, megtartó képessége, kiszámíthatósága, egészséges szintű állandósága/stabilitása, a létszámleépítések elkerülése, az illetmények versenyképessége, a munkakörülmények rugalmassága, a jó teljesítmény esetén biztonságot sugárzó és a bizalomra épülő légkör, a közvetlen politikai befolyástól mentesség, az elkötelezettség és motiváltság, az eredményeken alapuló karrierfejlesztési lehetősége, a testületi szellem, vagy a presztízs. E néhány – kiragadott – elem tekintetében úgy véljük, van tennivaló, és megvalósulásuk vagy jobbításuk hosszú időt igényel.

1993-as megszületése óta a közszolgálati továbbképzési rendszere folyamatosan változott, fejlődött, és az utóbbi években a felelős intézmények és hatáskörök átrendezése révén központosított jellege erősödött.³⁰ Azok a törekvések, amelyek arra irányulnak, hogy a továbbképzési rendszer a közigazgatási szervek és az ott dolgozók igényeit tükröző tartalommal és formában működjék, célcsoport-orientáltan, a modern oktatásmódszertani lehetőségek kiaknázásával, folyamatos modernizálási kényszert jelentenek. A továbbképzési kreditrendszer bevezetése, a továbbképzési „étlapról” történő választás lehetősége, a frontális oktatás mellett a tréningek, e-learning, blended learning módszereivel történő tudáselsajátítás és kompetenciafejlesztés a fejlett továbbképzési rendszerek kereteinek megfelelő működést biztosíthatnak. A rövid életű megélt állami tisztviselői törvény a továbbképzést érintően két említésre méltó újítást vezetett be, e-learninges képzést és tréninget magában foglaló blended learning formájában. Mind az alapvizsgát, mind a szakvizsgát hivatott kiváltani a két féléves közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés. A kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzés a vezetők három féléves továbbképzése.

²⁹ A Kit. végrehajtására vonatkozó szabályozás e tekintetben még várat magára.

³⁰ A Magyar Közigazgatási Intézet, valamint az Államigazgatási Főiskola sokszori átszervezésével, és végső soron a jogutódok egy intézménybe, a Nemzeti Közigazgatási Egyetembe történő integrálásával.

A korszerű módszerekkel folyó új típusú továbbképzések mindenképpen előrelépést jelentenek a korábbi frontális képzésekkel szemben. Illetve érdemes külön-külön vizsgálni a közigazgatási alapvizsgát, illetve a szakvizsgát. Megítélésünk szerint az alapvizsga mint a pályán maradás feltétele a közigazgatási léthez szükséges, elengedhetetlen tudást biztosít a tisztviselők számára. Lebonyolítása is korszerű; háromnapos felkészítő tanfolyam (hivatalos nevén konzultáció, arra az esetre, ha a tisztviselők már előzetesen elsajátítják a tananyagot), majd elektronikusan lebonyolított, időbelileg is „tisztviselőbarát” vizsga. A szakvizsga mint karriervizsga megítélése már sokkal kérdésesebb. Az ötnapos felkészítőt, amely a rendkívül összetett, nagy terjedelmű, részletes tananyag „leadását” célozza, egy korántsem könnyű írásbeli teszt, majd szóbeli vizsga követi a kötelező részen, később valamivel könnyebb megméretetés a választható tantárgy tekintetében. A szakvizsga tekintetében – különösen a modulrendszer kialakítása óta – gyakran felmerül (elsősorban is a vizsgára kötelezettek részéről) az az észszerű gondolat, hogy a kötelező modulokat célszerű lenne bizonyos időintervallumonként fokozatosan számonkérni, például félévente egy-egy modul teljesítésével. A különféle továbbképzési és vizsgaformák szervezési és személyi hatálya azonban a jogi szabályozás (szó szerinti) útvesztőiben 2019 tavaszán még nem egyértelmű.³¹

3.4. A jogviszony megszűnésének kérdései mint a rendszermodell egyik legjellemzőbb eleme

A rendszerváltás utáni zömében karrierjellegű közszolgálati rendszer fokozatos eróziójának legszembetűnőbb elemeként a jogviszony megszüntetésének lehetőségeit szoktuk említeni. Míg az 1990-es évek eleji szabályozás alig tartalmazott a jogviszony megszüntetésére lehetőségeket, addig az ezredfordulón már a munka törvénykönyvéhez képest valójában számszerűleg nem volt kevesebb ezek száma, a drasztikus váltás a 2006 utáni kormányok gyakorlatában jutott nagymértékben érvényre a favoritizmus és nepotizmus előtérbe törésével. Majd a 2010 utáni jogi szabályozás bevezette az indokolás nélküli felmentés lehetőségét, amely utat nyitott a pozitív jog szerint teljes mértékben szabályszerű tisztogatásnak. Az Alkotmánybíróság az indokolás nélküli jogviszony-megszüntetést 2011. február 15-én alkotmányellenesnek minősítette. Ugyanakkor az indokolás nélküli megszüntetésre még további három és fél hónap állt rendelkezésre, mivel a kormánytisztviselők esetében 2011. május 31-i hatállyal semmisítette meg a rendelkezést.³² A köztisztviselőkre vonatkozó indokolás nélküli jogviszony-megszüntetés 2011. január 1-jétől volt hatályos; az alkalmazásra való

³¹ Ennek egyik oka, hogy a 2018 végéig hatályos szabályozás – többszöri módosítás mellett – a kormánytisztviselői jogállás megszüntetését deklarálta, ezzel szemben az állami tisztviselői jogállás szűnt meg a Kit. rendelkezései szerint. Mint láttuk, a kétféle jogálláshoz kétféle továbbképzési forma kötődött. (A köztisztviselőkre vonatkozó változásról nem áll rendelkezésre információ.)

³² 1068/B/2010. AB határozat a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény vizsgálata tárgyában. A kormánytisztviselői törvény 2010. július 1-től lépett hatályba.

felkészülésre egy napot (sic!) hagyott a jogalkotó, amely az Alkotmánybíróság indokolásában szintén szerepelt. Az Alkotmánybíróság indokolása szerint az indokolás nélküli jogviszony-megszüntetés a jogállamiság elvét, a munkához való jogot, a közhivatal viseléséhez való jogot, a bírósághoz fordulás jogát és az emberi méltósághoz való jogot sértette. De a rendelkezés nemzetközi vállalásainkkal is ellentétes volt. Az Európai Bíróság ugyan – miután a Debreceni Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében fordult hozzá abban a kérdésben, hogy az indokolás nélküli jogviszony-megszüntetés ellentétes-e az Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikkelyében foglalt rendelkezéssel³³ – végzésében hatáskörének hiányát állapította meg az indokolás nélküli felmentésre vonatkozó magyar szabályozásnak az Európai Unió Alapjogi Chartával való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Az Európai Bíróság indokolásában felhozta a Charta általános rendelkezéseiben található 51. cikkelyt, amely szerint az EB-nek nincs hatásköre a kérdésben.³⁴ Azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága több döntésében is rendelkezéseibe ütközőnek minősítette a szabályozás alapján történő felmentéseket. Az indokolás nélküli felmentés rendelkezésének hatálya alatt a kormánytisztviselők és köztisztviselők körében – az átszervezési folyamatokkal párhuzamosan – számos közigazgatási dolgozó jogviszonyát szüntették meg. Hatályon kívül helyezését követően a jogalkotó a bizalomvesztés jogilag nehezen értelmezhető intézményét vezette be. A bizalomvesztés által megalapozott felmentés jogszabályi meghatározása erős kételyeket alapoz meg egy olyan közigazgatásban, ahol a szakmai vezetők személye – a már korábban említett zsákmányrendszeri hatások következtében is – könnyen változhat.³⁵ Sem az indokolás nélküli felmentésre, sem a bizalomvesztés intézményére nem találunk példát a fejlett országok közzszolgálati szabályozásában.³⁶ A politikai vagy politikusi döntések következtében történő jogviszony-megszüntetés kapcsán Gajduscheck felhívja a figyelmet arra a tényre – amellyel teljes mértékben egyet tudunk érteni –, hogy amennyiben a közzszolgálat többi eleme, illetve szabályozásuk, így a kiválasztás, az illetmény, az előmenetel kizárják a politikai befolyást, mert

³³ Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikk: „Az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem. A közösségi joggal és a nemzeti törvényekkel és gyakorlattal összhangban minden dolgozónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.”

³⁴ Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikk: „E Charta rendelkezései az Unió intézményeire és testületeire vonatkoznak – kellő tekintettel a szubsidiaritás elvére –, valamint a tagállamokra, azon esetekben, amikor az Unió jogát alkalmazzák. Ezért ezek saját hatáskörükben tiszteletben tartják a benne foglalt jogokat és elveket, és előmozdítják azok alkalmazását.”; *Indokolás nélküli felmentés az uniós jog tükrében – Az Európai Bíróságnak nincs hatásköre vizsgálni a magyar szabályozást* (2013). Jogi Fórum – KIM. Elérhető: www.jogiforum.hu/hirek/30602 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.); HORVÁTH István (2011): *Alkotmányellenes az indokolás nélküli felmentés – A perben állók esélyei*. Menedzser Praxis. Elérhető: www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=522 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

³⁵ A közzszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.), az állami tisztviselők jogállásáról szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.), amelynek háttérjogszabálya a Kttv.; Kttv. 66. § (1) bek.: „Bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő a 76. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget.”

³⁶ LINDER Viktória (2017): *A közzszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közzszolgálat átalakulásai. Glossa Iuridica*, IV. köt. 3–4. sz.

a politikai hatalom nem tudja kinevezni a volt tisztviselő helyébe azt, akit akar, vagyis akire le akarja cserélni az előzőleg hatalmon lévők alatt dolgozó köztisztviselőt, akkor az elmozdíthatatlanság, vagyis a pályabiztonság intézménye nem szükséges a neutralitás biztosítása érdekében.³⁷ A magyar szabályozásban azonban erről szó sincs. A friss törvény, a Kit. nyílt/pozíciórendszere a pályabiztonság intézményén ugyanis tovább lazított, pontosabban gyakorlatilag felszámolta azt. Így például a felmentésről rendelkező 107. § (1) bekezdése (amellett, hogy megismétli a korábbi felmentési okokat), új elemként lehetővé teszi a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetését abban az esetben is, ha „a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz”.³⁸ Ami valójában azt jelenti, hogy a felmentés kötelező indokolása arra szorítkozhat, hogy „XY” tisztviselőt azért küldik el, mert helyére „Z”-t vesznek fel, akitől azt várják, hogy hatékonyabban fog dolgozni. A rendelkezést értékelhetjük nyílt rendszeri szabályozásként, amely a nyugati konszolidált közszolgálatokban számos esetben anélkül működik, hogy érdemben jelentősen csorbítaná a pályabiztonságot, az érdek elismerését, mégis kellően rugalmas. De a Magyary, Lőrincz és mások által oly sokszor kritikával illetett klientelizmus és patronázs által jellemzett magyar közszolgálati rendszerben való bevezetése – sem a fluktuációról rendelkezésre álló adatok, sem a gyakorlatról kialakult kép alapján – nem meggyőző; nem látjuk biztosítottak az efféle jellegű gyakorlat kizárását.³⁹

A magyar jogi szabályozás számos lehetőséget teremt olyan jogviszony-megszüntésekre, és a gyakorlatban ezek gyakran a tisztviselők nagy létszámát érintik is, amelyeket a nemzetközi szakirodalom a „strukturális átalakítások” következményeiként tárgyal. Ilyenek a magyar szabályozásban például a létszámleépítés, átszervezés, a szervek megszüntetése, átalakítása, feladatkör, munkakör vagy álláshely megszűnése. Mindezekre nem térünk ki részleteiben, csupán azt emeljük ki, hogy a magyar közigazgatás folyamatos átszervezése okán ez már mintegy „megszokott” módszer. Ugyanakkor a létszámleépítések eredményeként ugyan úgy tűnhet, hogy a közszolgálat karcúsodik, azonban a nemzetközi gyakorlat azt mutatja – ez a helyzet évtizedek óta nálunk is – hogy a személyi állomány létszáma néhány éven belül visszarendeződik, sőt, túlszárnyalja a létszámleépítések előttiét. Csak időközben a létszámleépítés, az újak „csatarendbe állítása” óriási összegeket emészt fel. További figyelmet érdemel az a jelenség, hogy a hatékonyság javításának követelménye a közigazgatás-fejlesztési törekvésekben minden kormányzat alatt megjelent (2010 előtt a közigazgatás-fejlesztési kormányhatározatokban, majd 2010 után a Magyary Programokban, illetve a kormány 2014–2020 közötti közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési

³⁷ GAJDUSCHEK György (2004): *Elvek és tények. A magyar közszolgálat jogi aspektusainak és empirikus jellemzőinek elemzése: a zárt rendszer jelenlétének vizsgálata*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. Munkaközi anyag. 49–52.

³⁸ Kit. 107. § (1) bek. d) pont.

³⁹ A kötelező felmentési okok között új fogalom az érdemtelenység, amelynek indoka magatartásbeli, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet: Kit. 107. § (2) bek. a) pont; 109. §.

stratégiájában). Ehhez a közszolgálati szabályozás is igazodott, és lehetővé tette, hogy a teljesítményértékelés elégtelen eredményére hivatkozással megszüntethető legyen a jogviszony. A nemzetközi gyakorlattal ellentétben ehhez nem szükséges több éven keresztül elégtelen teljesítmény, hanem elegendő egy is. Az megint más kérdés, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója fel meri-e vállalni a munkaügyi bíróság előtt megtámadható döntés felelősségét, vagy esetleg más indokra – létezik belőlük bőven közszolgálati szabályozásunkban – alapozza az elbocsátást.

4. ÖSSZEGRÉS

Az írás a magyar közszolgálat 2006-os időszak utáni fő reformintézkedéseinek kritikai értékelésére tett kísérletet. A magyar közszolgálatban – csakúgy mint a közép-kelet-európai volt szocialista országok többségében – a reformirányok váltakozása hektikusnak tekinthető. A reformokat meghatározó ideológiák nyomán az intézkedések nem minden esetben illeszkednek a „fősodorba”, néha úgy tűnik, a napi (közte a politikai) igényeknek megfelelő döntések születnek, és még az azonos irányultságú kormányzatok sem járnak következetesen végig a választott utat. Míg a 2006 utáni magyar reformok az új közmenedzsment, a kicsi és olcsó állam, közigazgatás, közszolgálat megvalósítását célozták, a 2010 utániak a neoweberi irányt deklarálják. A gyakorlat azonban nem konzekvens; az ideológia és a gyakorlati megoldások nem ritkán eltérő irányokat vesznek. A magyar közszolgálat rendszerváltozás utáni kialakulása óta valójában egyre nyitottabbá válik, egyre lazább a pályabiztonság, amelyet – a közép-kelet-európai trendekkel párhuzamosan – 2006 óta egyre érzékelhetőbben a zsákmányrendszer elemei tarkítanak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁGH, Attila (1999): Europeanization of Policy-Making in East Central Europe: The Hungarian Approach to EU Accession. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 5. 839–854. DOI: <https://doi.org/10.1080/135017699343414>
2. BALÁZS István (2010): *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában (1990–2010)*. A Debreceni Egyetem Habilitációs Füzetei. Bevezető Tézisek Tanulmány-Gyűjteményhez. Debrecen.
3. *Ezért sztrájkolnak az önkormányzati dolgozók holnap*. Szakszervezetek.hu. Elérhető: <https://szakszervezetek.hu/index.php/magunkrol/5645> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 11.)
4. GAJDUSCHEK György (2004): *Elvek és tények. A magyar közzolgálat jogi aspektusainak és empirikus jellemzőinek elemzése: a zárt rendszer jelenlétének vizsgálata*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. Munkaközi anyag. 49–52.
5. GAJDUSCHEK György (2005): Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban? *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 10. sz. 598–607.
6. GAJDUSCHEK, György – LINDER, Viktória (2014): The Civil Service System in Hungary. In PATYI, András – RIXER, Ádám – KOI, Gyula szerk.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 501–520.
7. HAJNAL György (2007): A közigazgatásról vallott felfogás változásai a közigazgatási reform-elképzelések tükrében (1990–2005). In JAKAB András – TAKÁCS Péter szerk.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. I. kötet. Budapest, Gondolat. 290–295.
8. HORVÁTH István (2011): *Alkotmányellenes az indokolás nélküli felmentés – A perben állók esélyei*. Menedzser Praxis. Elérhető: www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=522 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
9. *Indokolás nélküli felmentés az uniós jog tükrében – Az Európai Bíróságnak nincs hatásköre vizsgálni a magyar szabályozást* (2013). Jogi Fórum / KIM. Elérhető: www.jogiforum.hu/hirek/30602 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
10. KÁDÁR Krisztián (2006): Reformkonyha a magyar közigazgatásban. In ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István szerk.: *A közigazgatási reform új perspektívái*. Budapest, Új Mandátum. 296–320.
11. KLOTZ Balázs – MÉHEŠ Tamás (2018): *A közzolgálati tisztviselők továbbképzési rendszere*. Előadásanyag.
12. LINDER Viktória (2009): Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átesünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle*, 20. évf. 11–12. sz. 45–54.
13. LINDER Viktória (2017): A közzolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közzolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica*, IV. köt. 3–4. sz.
14. LIPPERT, Barbara – UMBACH, Gaby (2005): *The Pressure of Europeanisation. From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System (Europäische Schriften)*. Baden-Baden, Nomos.
15. LŐRINCZ Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
16. LŐRINCZ Lajos (1995): A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In *A magyar közzolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.

17. LŐRINCZ Lajos (2000a): Kiválasztás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 6. sz. 321–337.
18. LŐRINCZ Lajos (2000b): Kiválasztás a közigazgatásban II. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 8. sz. 449–456.
19. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
20. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (11.0) 42.
21. PETERS, B. Guy – PIERRE, Jon eds. (2004): *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control*. New York, Routledge. 270–289. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203799857>
22. POLLITT, Christopher (2001): Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review*, Vol. 3, No. 4. 471–492. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616670110071847>
23. RIXER Ádám (2007): Jogászok a közigazgatásban. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 1. évf. 3. sz.
24. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.

Jogi források:

1. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
2. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
3. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselők jogállásáról
4. 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről
5. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
6. 1068/B/2010 AB határozat a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény vizsgálata tárgyában
7. 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről
8. Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Dr. Linder Viktória, PhD, tanszékvezető egyetemi docens a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Közjogi és Rendészettani Intézet Rendészeti Jogi és Közigazgatási Tanszékén. Megbízott oktató a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén. Tanulmányait a Rendőrtiszti Főiskolán, a Külkereskedelmi Oktatási Továbbképzőben és a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán folytatta. PhD-fokozatát a Debreceni Tudományegyetem Doktori Iskolájában szerezte *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban* címmel. Szakmai életútja során az üzleti, a civil és a közszféra különböző szegmenseiben szerzett munkatapasztalatot, amely – német, francia, angol és spanyol nyelvtudásának köszönhetően – mindegyik szektorban magában foglalta a nemzetközi kapcsolatok aktív bonyolítását. Tudományos pályafutását a Magyar Közigazgatási Intézet közigazgatástudományi kutatási szervezeti egységében kezdte. Fő kutatási területei az összehasonlító közszoigálat és közszoigatás, a közszoigatási és közszoigálati jog. Oktatóként több hazai egyetemen – elsősorban azok közszoigatási-, közszojgi tanszékein – tevékenykedett.