

ÚJ FELADATOK – ÁTALAKULÓ KÖZSZOLGÁLAT

Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán

Szerkesztette: Dr. Gellén Márton

ÚJ FELADATOK – ÁTALAKULÓ KÖZSZOLGÁLAT

Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán

Szerkesztette: Dr. Gellén Márton

Nemzeti Közigazgatási Intézet

Budapest, 2011

Felelős kiadó
Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar

Szerkesztette:
Dr. Gellén Márton

© György István, Stumpf István, Kis Norbert, Hazafi Zoltán, Balázs István, Ancsin
László, Vigvári András
© Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2011

ISBN 978-963-503-539-7

Tartalom

Előszó	11
Bevezetés.....	13
A közszolgalat Lőrincz Lajos munkásságában (György István).....	15
Stabilitás és zsákmányrendszer szerepe a közszolgalati életpályában (Stumpf István).....	19
A tisztviselői életpálya alapkérdései (Kis Norbert).....	25
Új közszolgalati életpálya (Hazafi Zoltán).....	33
A karrier típusú közszolgalati rendszerek perspektívái - nemzetközi kitekintés (Balázs István).....	49
Egy jegyző gondolatai a köztisztviselői életpályáról (Ancsin László)	56
Néhány gondolat a közpénzmenedzsment korszerűsítése kapcsán (Vigvári András)	63

A kötet szerzői

Ancsin László – jegyző, Budapest XVI. kerület

Balázs István – CSc habil., tudományos főmunkatárs MTA Jogtudományi Intézet

György István – rektorhelyettes Budapesti Corvinus Egyetem

Hazafi Zoltán – főosztályvezető Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

Kis Norbert – főiskolai tanár Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar,
főigazgató (Nemzeti Közigazgatás Intézet)

Stumpf István – habilitált egyetemi docens, alkotmánybíró

Vigvári András – a közgazdaságtudomány kandidátusa, egyetemi tanár, Állami Számvevőszék
Kutatóintézet

„A kis állam vágya illuzórikus.”

*(Lőrincz Lajos:
Az állam és a közigazgatás szerepének erősödése 2009)*

Előszó

2011. március 24-én a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán megrendezésre került a II. Magyary Zoltán Emlékkonferencia *A közsolgálati életpálya* címmel.

A szervezők és az előadók Magyary Zoltán szellemi hagyatékának ápolása mellett célul tűzték ki, hogy Magyary Zoltán szellemében vitassák meg a közsolgálat aktuális kérdéseit. Közigazgatási szakmai kérdésekben ez a szellem a tudományos igényességet, a hazai folyamatok nemzetközi összefüggésbe ágyazását, és az empirikus közigazgatás-kutatás fontosságát jelenti.

Fontos megemlíteni, hogy a 2010-ben kiadott *Allamszerep válság idején* című kötet, mely nagyrészt az I. Magyary Zoltán Emlékkonferenciára támaszkodott, jelentős kedvező hatást ért el Magyary Zoltán személyének rehabilitálása és életművének újrafelfedezése területén. Reményeim szerint jelen kötet tovább mélyíti, gyarapítja a hazai közigazgatás-tudományt azáltal, hogy a közsolgálat fejlődésének aktualitásaival kapcsolatos tanulmányokat közli.

E kötetben külön fejezetben adózunk az időközben sajnálatosan elhunyt Lőrincz Lajos professzor úr emlékének, aki – tudomásom szerint – utolsó tudományos közleményét éppen a 2010-es Magyary-emlékkötetben publikálta.

E kötet megjelenése kapcsán köszönet illeti dr. Kis Norbert urat, a Nemzeti Közigazgatási Intézet főigazgatóját, aki először felvetette, hogy a 2011. évi emlékkonferenciáról is készüljön konferenciakötet, és aki pénzügyileg is támogatta a kötet megjelenését.

Bevezetés

A 2008-ban felszínre kerülő, majd meg-megújuló hullámokban terebélyesedő világgazdasági válság világossá tette, hogy az államok nem térhetnek ki az őket érő kihívások elől, rajtuk áll, hogy gazdaságpolitikai és társadalompolitikai intézkedések sorozatával megóvják a rájuk bízott társadalmakat, szellemi és anyagi értékeket. Magyarországon ez a szükséglet olyan környezetben jelentkezett, amelyre a korábbi évek állami kapacitásokat leépítő stratégiája volt jellemző. Az állami kontroll, változatos formájú befolyásolási képesség nem szükségszerűen jó vagy rossz, azonban ha nem áll rendelkezésre megfelelő eszköz, az kétségtelenül megnehezíti a válsághelyzetre való reagálást, hiszen első lépésben az eszközöket kell megteremteni, és csak utána lehet nekilátni a kihívások, problémák kezelésének, megoldásának.

A problémákat megoldani és a kihívásokkal komolyan szembenézni kívánó állami szerepfelfogás Magyarországon talán újszerűnek hat sokak számára, annak ellenére, hogy a cselekvőképes állam koncepciója Magyar Zoltán életművét is áthatja. A kihívásokkal komolyan szembenéző állam képe Nyugat-Európában cseppet sem szokatlan. Így például az Ír Köztársaság 1996-os „Jobb kormányzás” stratégiája már abból indult ki, hogy a külső környezet bizonytalanná, kockázatosná vált, ezért az állam feladata, hogy először önmagát – intézményeit, eljárásait és személyi állományát – alkalmassá tegye az újszerű, nagy horderejű, de olykor változékony, kiszámíthatatlan és bizonytalan karakterű feladatok megbízható, stabil ellátására. Ezt követően pedig nekilásson a társadalom olyan mértékű megerősítésének (oktatáspolitikai, családpolitikai, társadalmi megbékélés végrehajtása útján), amely alkalmas a külvilágból érkező káros hatások kivédésére, a válságok különösebb veszteségek nélküli átvészelésére.

A válság kihívásaival megküzdeni képes, a közszervezési, jogállami és demokratikus feladatainak barátságtalan külső feltételek mellett is eleget tenni képes közigazgatásról nem beszélhetünk kellően felkészített, motivált, kezdeményező és cselekvő közigazgatási személyi állomány nélkül. A közszolgáltatnak egyszerre kell megfelelni a hatékonyság, eredményesség, jogállamiság és a kreativitás sokszor egymással is versengő követelményeinek. Ez cseppet sem egyszerű feladat.

A közszolgálat egységességét és rugalmasságát úgy kell megteremteni, hogy az elmúlt években szembeötlővé váltak a közszolgálat egyes átfogó ellentmondásai:

- kölcsönös bizalmatlanság alakult ki a közszolgálat és a politikum között;
- kölcsönös bizalmatlanság jellemző a közszolgálat és az állampolgárok széles rétegei között;
- a közszolgálati korfa közepe „berogyott”, így a legértékesebb középvezetői réteg leépült;
- egyes szakmacsoportok végletesen meggyengültek a képzési rendszerek leépítése miatt (pl. vasúti tisztképzés);
- egyes közszolgáltatások gazdasági, demográfiai vagy szakmai okokból gyakorlatilag hozzáférhetetlenné váltak széles társadalmi csoportok számára (példa erre a várólisták kialakulása, vagy a bölcsődei férőhelyek kérdése), vagyis a közszolgálat képtelenné vált a közjő egyes elemeinek közvetítésére.

Jelen kötetben azokat a körülményeket, feltételeket vizsgáljuk, hogy mi teszi alkalmassá – a megoldás és a továbbfejlődés egyik kétségtelen eszközeként – a közszolgálatot feladatainak megbízható színvonalon való, jó hatékonyságú és eredményes ellátására.

Ennek jegyében ajánlom a kötetet minden érdeklődő szíves figyelmébe, amely a 2011. március 24-én megrendezett II. Magyar Zoltán Emlékkonferencián elhangzott egyes előadások szerkesztett és némileg kiegészített változatát tartalmazza.

2011. december 7.

Gellén Márton
szerkesztő

A KÖZSZOLGÁLAT LŐRINCZ LAJOS MUNKÁSSÁGÁBAN*

I. Bevezetés

Minden szerencsés korszaknak megvannak a maguk Magyary Zoltánjai. Azok, akik az általuk művelt terület fejlődésének meghatározó személyiségei. Olyan emberek, akik befolyásolják a tanítványok, a kollégák felfogását, személyiségét, világlátását. Ők írják azokat az átfogó műveket, amelyekből generációk tanulnak, amelyekre százak hivatkoznak, s még a bírálók is elismerik erenyeiket. Róluk mondjuk, hogy *iskolát teremtettek*.

Lőrincz Lajos hallgatók, fiatalabb pályatársak és gyakorlati szakemberek ezreivel értette meg, hogy a közigazgatás három eleme – szervezet, funkció, személyi állomány – közül miért a *személyi állomány* a legfontosabb. Hogy a kifogástalanul felépített, a feladatokat legjobban elosztó szervezet is miért működik rosszul, vagyis nem kellő hatékonysággal szakértő, motivált, politikailag semleges személyi állomány nélkül. És fordítva: miért tud egy professzionális, hivatástudattal bíró köztisztviselői kar még akkor is jó eredményeket felmutatni, ha a közigazgatási szervezetrendszer nem hibátlanul felépített, s feladatokkal nem a legjobban ellátott.

Az 1980-as évek elejétől napjainkig Lőrincz Lajos a közigazgatás személyi állománya tárgykörében, tucatnyi jelentős tanulmányt publikált. Minden művére jellemző, hogy azokban egyszerre van jelen az elméleti háttér, sokszor a nemzetközi gyakorlat, s az adott korszak közigazgatásának szülő, olykor burkolt, de többnyire teljesen nyílt, egyértelmű üzenet és javaslat.

A Magyary Zoltán emlékére rendezett konferenciánál mi sem alkalmasabb arra, hogy a témához kapcsolódó munkássága felvillantásával emlékezzünk a csak néhány hónapja eltávozott Lőrincz professzorra. A közszolgálatra vonatkozó gondolatait némileg önkényesen kialakított pontokba foglaljuk; ha ezek a témában jártas szakemberek számára ismerősek, annak mindenképp az az oka, hogy Lőrincz Lajos munkássága a közigazgatási kultúra részévé vált.

II. A közigazgatás személyi állományának általános jellemzéséről

Lőrincz Lajos volt minden bizonnyal az első, aki irodalmunkban rámutatott: a közigazgatás személyi állománya roppant összetett. Pontosan elemezte a politikus, a szakértő és az igazgatási réteg jellemzőit, majd később bevezette a generalista/specialista tagolást.

Nézete szerint a közigazgatás meghatározó szereplője az igazgatási szakember, vagyis a generalista. *Generalista* az, aki széles körű igazgatási, jogi, szervezési, informatikai, szociológiai stb. ismeretei birtokában a közigazgatási tevékenységek irányítója és vezérője. Ő felel a hatósági, a szervezési, az irányítási, a felügyeleti, az ellenőrzési feladatok ellátásáért, a közszolgáltatások nyújtásáért. A *specialista* alapvető feladata az, hogy a generalista szükségszerűen létező hiányosságait pótolja. Vagyis, hogy úgy oldjon meg szakmai kérdéseket, hogy közben szabaduljon meg az igazgatástechnikai terhektől, hiszen azok ellátása a generalista feladata.

Okszerű, s Lőrincz Lajos közszolgálati kapcsolatos munkásságának része, hogy elvállalta az alakuló Államigazgatási Főiskola főigazgató-helyettesi megbízatását, az Államigazgatási Tanszék vezetésével együtt. Mint közismert, később volt a főiskola főigazgatója is, a tanszéket pedig a jogszabályi korlátot jelentő hatvanöt éves koráig irányította. Meghatározó szerepet vállalt így a hazai felsőoktatás első s máig egyetlen, kifejezetten a közigazgatás számára képző intézmény

*A második Magyary Zoltán emlékkonferencián (Budapest, BCE Közigazgatástudományi Kar, 2011. március 24.) elhangzott előadás szerkesztett változata. Megjelent korábban a *Pro Publico Bono* 2011. évi 1. számában.

alapításában, a tantárgyi struktúra kialakításában, a tananyagok megalkotásában és a tudományos kutatás beindításában.

III. A személyi állomány létszámkérdéseiről

Korszakoktól és rendszerektől függetlenül örök vitatéma a személyi állomány mérete. A kormányok örökösen kísérleteket tesznek az állomány csökkentésére. Lőrincz Lajos e kérdésben is higgadt álláspontot képviselt. Kifejtette, hogy a magyar közigazgatás személyi állományának nagysága csak a nemzetközi trendek bemutatásával és a közszolgálati kategóriák értelmezési kereteinek meghatározásával értékelhető. Anélkül ugyanis, hogy ismernénk más országok közszolgálatának méretét, valamint az összes foglalkoztatotthoz mért arányát, anélkül, hogy tudnánk, kit tekintenek az egyes országokban köztisztviselőnek, nem tudunk megfontoltan állást foglalni a hazai közszolgálat volumenéről.

A lényegét tárta fel, amikor kifejtette, hogy a személyi állomány nagyságáról – arról ugyanis, hogy kicsi, elegendő vagy eltúlzott-e – csak akkor tudunk véleményt alkotni, ha egyetértésre jutunk a közigazgatás társadalmi szerepének megítélésében. Ha elfogadjuk, hogy a közigazgatás társadalmilag hasznos tevékenységet fejt ki, s ha egyetértünk abban, hogy az általa ellátott feladatok nélkülözhetetlenek, akkor a létszám kérdését is másként ítéljük meg, mintha megkérdőjeleznénk társadalmi szükségességét.

Rögzítette, hogy nemzetközileg reális tendenciának a személyi állomány növekedése, de legalábbis stagnálása tekinthető, a csökkentés pedig olyan óhajnak, amelynek az egyes kormányok általában nem tudnak érvényt szerezni. A létszám ugyanis összefügg az állam fejlettségével és a közigazgatás által ellátandó feladatok mennyiségével, amelyek állandó növekedést mutatnak. Lőrincz Lajos végkövetkeztetése pedig mindig ez volt: nem igaz, hogy a közszféra létszáma és aránya, s ezen belül a közigazgatás személyi állományának létszáma és aránya túlságosan magas lenne Magyarországon.

IV. A személyi állomány és a politika kapcsolatáról

Lőrincz Lajos részletesen elemezte műveiben a közigazgatás személyi állománya és a politika kapcsolatának három klasszikus modelljét, az amerikai zsákmányrendszert, a brit depolitizált és a francia mérsékelt semlegességi rendszert. Leírta és bizonyította, hogy a zsákmányrendszer, amely a szocialista országokban speciális formában ugyan, de tovább élt a második világháborút követően, s a közigazgatási állások betöltésénél a legfontosabb kritériumnak a politikai megbízhatóságot tekintette, mára tarthatatlanná vált. Hisz időközben megdőlt az elmélet alapja, mely szerint a közigazgatás olyan egyszerű adminisztrációs tevékenység, amely elemeire, egyszerű nyilvántartásra és kötelezésre bontható, így az állampolgárok bármelyikével ellátható. Emlékeztet, mily szellemesen idézte a tárgykörben az amerikai elnök, Andrew Jackson és a szovjet állam megteremtője, Vlagyimir Iljics Lenin egymáséhoz sokban hasonló vélekedését.

A fentieket a hazai helyzetre adaptálva kimutatta, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény hatálybalépését követően elvált egymástól a szándék és a tett. Ugyan a politika és a törvény elvei politikasemleges közszolgálatról szólnak, ennek mégsem épülnek ki az intézményi keretei, jogi normákban rögzített garanciái. Így hiányolta annak a választóvonalnak a meghúzását, amely alatt a köztisztviselők a semlegesség, így a politikai védettség zónájába kerülnek. Bírálta, hogy a köztisztviselők szabadon lehetnek párttagok, hiányolta a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényből azt a Nyugat-Európában elfogadott és bevett szabályt, amely szerint a köztisztviselő hivatali tevékenysége során semmilyen pártelvre, pártszempontra nem lehet figyelemmel. Ugyanakkor mindig hangsúlyozta, hogy a politikai semlegesség szükségszerű velejárója a köztisztviselő *lojalitása* a legitim kormányzati-politikai hatalommal szemben. Minden ezzel ellentétes magatartás összeférhetetlen és etikátlan – állította.

V. A közigazgatási személyzeti politikáról

Előljáróban megjegyzem: Lőrincz Lajos meglehetősen konzervatív volt a kifejezések használatában; akkor is személyzeti politikáról és igazgatásról beszélt, amikor mások az emberi erőforrás-menedzsment vagy a *human resource policy* kifejezést használták.

Talán tőle olvashattunk először részletesen magyarul a személyzeti politika két klasszikus modelljéről, a nyílt és a zárt rendszerről, valamint ezek moderáltabb változatairól. Kifejtésüket itt mellőzve csak arra utalok, miként vélekedett a modellválasztásról közvetlenül a rendszerváltozást megelőzően. A karrierrendszer szélesebb körű alkalmazását igényelte, mert úgy vélte, ez eredményezheti a minőségi fejlesztést, ez tudja a generációváltás előtt álló közigazgatásba vonzani a tehetséges fiatal szakembereket. Ez a rendszer tud olyan biztonságot nyújtani a köztisztviselőknek, amely képes megtartani őket, amely biztosítja az előmenetelt, az illetmény növekedését és esetleg a vezetővé válást.

Így érkezünk el 1990 elejéhez, amely a háború utáni közszolgálatban az áttörés éve. Ekkor született meg a Belügyminisztériumban az *Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)* című anyag, amely a *köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény* közvetlen szakmai előzménye. Az anyag – bár köztisztviselők írták – erőteljesen támaszkodik a téma tudományos irodalmára, mindenekelőtt Lőrincz Lajos tanulmányaira, s a szerzőknek arra is volt módjuk, hogy konzultáljanak a professzorral. Ebből következően nem meglepő, hogy a koncepció a zárt rendszerű személyzeti politika megvalósítására törekedett, s ilyen lett a rá épülő köztisztviselői törvény tervezete is.

Érdekes, hogy Lőrincz Lajos szerint ez a vállalkozás akkor a bukás lehetőségét is magában hordozta. Ugyanis a törvénytervezet biztonságot, karriert akart nyújtani az előző korszakból „megörökölt” személyi állománynak oly módon, hogy a volt államigazgatási dolgozók a törvény hatálybalépésével köztisztviselőkké váltak volna, élvezve az új törvény zárt rendszeréből fakadó biztonságot. Történt ez akkor, amikor a politika „tavaszi nagytakarítást” ígért, s a tisztogatás érinteni kívánta az államigazgatási dolgozókat is. Feltehetően emiatt került két évbe, hogy a törvényjavaslatból törvény legyen, ennyi idő kellett a politikának, hogy elfogadja: a régi államigazgatási dolgozók képesek és akarnak is lojálisak lenni az új, demokratikusan megválasztott kormányhoz és önkormányzatokhoz. Legyünk persze tárgyyszerűek, a tavaszi nagytakarítás is elmaradt, a volt államigazgatási dolgozók többségének nem esett semmi bántódása.

Lőrincz Lajos későbbi műveiben is az érdemeken alapuló karrierrendszert ajánlotta a jogalkotók figyelmébe. Aki ismerte, tudja, hogy e körben volt néhány olyan elképzelése, amelyből nem engedett. A korábban már említett politikai semlegesség mellett ilyenek voltak a kiválasztásra és az előmenetelre vonatkozó nézetei.

A kiválasztás vizsgálatokor két elemre fordította figyelmét leginkább: a képesítési előírásokra és a kiválasztás módszereire. A képesítési előírások elemzésekor kimutatta, milyen közvetlen az összefüggés a politikai zsákmányrendszer térhódítása és a képesítési előírások minimalizálása vagy eltörlése, s ezzel párhuzamosan a közigazgatási munka színvonalának drasztikus csökkenése között. Még évekkal a rendszerváltozás előtt szorgalmazta, hogy a központi államigazgatásban szigorítsák a követelményeket, és bírálta, hogy a személyzeti politikával foglalkozó állami határozatok a párthatározatokat másolják, s főként a vezetők kiválasztásával foglalkoznak a derékhadra irányuló előírások helyett.

A kiválasztási eljárások, módszerek vizsgálatokor a pályázati rendszer kötelezővé tételét követelte, amelyet a közigazgatási demokratizmus egyik alapkövetelményének tekintett. Az ellenérveket (hogy ugyanis a pályázati eljárás időigényes, drága és fölösleges, mert a közigazgatás elvesztette a vonzerejét stb.) elfogadhatatlannak tartotta. Úgy vélte, a pályázat előnyös a szakmai igényesség növekedésének szempontjából és segít az elvtelen *patronage* visszaszorításában. A pályázati rendszert persze csak akkor tartotta igazán hasznosnak, ha az alapos versenyvizsgálóval egészül ki, s a kiválasztás során a vezető támogatja a pályázati bíráló bizottság.

Hogy mennyire igaza volt, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a meghirdetett közigazgatási állások többségére ma több tucatnyian jelentkeznek. Biztos, hogy velünk együtt ő is értetlenül állna a változások előtt: a nemrég még kötelező (igaz, kivételekkel lerontott) pályázati rendszer mára ismét csak lehetőséggé vált.

Az előmenetel kapcsán a széles körű lehetőségek biztosításának híve volt. Műveiben szorgalmazta, hogy a köztisztviselőknek nyíljon lehetőségük horizontális és vertikális előmenetelre, juthassanak magasabbra besorolásban, vezetői megbízásban, címekben, bérezésben és a hierarchikus szervezetrendszerben egyaránt. A karriert – a feltételek teljesítése esetén – nem csupán lehetőségnek, hanem (a vezetői megbízások kivételével) kétségbevonhatatlan jogosultságnak tekintette. Úgy vélte, hogy a karrier a siker érzését kelti, megelégedettséget biztosít és vonzóvá teszi nemcsak az adott munkakört, de a közigazgatási pályát is.

Mint láttuk, a zártabb, karrierrendszerű modell mellett foglalt állást műveiben. Állásfoglalása két érveléssel is alátámasztható. Az egyik: a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény még nincs húszéves. Létrehozott egy rendszert, amelyben mintegy százezren dolgoznak. E rendszert lehet, sőt kell is finomítani vagy a nemzetközi megoldásokra is tekintettel javítani, de gyökeres megváltoztatása olyan törést okozna a közigazgatás működésében, amely évekre vethetné vissza a közigazgatás hatékonyságát. A másik: legújabb kori demokráciánk sem sokkal idősebb a törvénynél. Vannak még gyermekbetegségei, például az, hogy bár mindig, minden politikai erő helyesli a politika és a közigazgatás (s annak személyi állománya) szétválasztását, a gyakorlatban főként a másik oldaltól várják el az elv követését. A maguk oldalán a politikával átszótt személyi döntéseket szükséges korrekcióknak tekintik. Így tehát a köztisztviselőknek biztonságot nyújtó zárt rendszerű modell a demokrácia gyermekbetegségének olyan gyógyszere, amely a szakszerűen és folyamatosan működő közigazgatást roborálja.

Mindezek után talán nem túlzás azt mondani, hogy minden szerencsés kornak megvannak a maguk Magyar Zoltánjai!

STABILITÁS ÉS ZSÁKMÁNYRENDSZER SZEREPE A KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYÁBAN

I. Államszerep és közigazgatás összefüggései

Az állam modern társadalmakban betöltött szerepéről élénk viták zajlanak. A kilencvenes évek elején a szocialista rendszerek átalakulásával a közép- és kelet-európai országokban az állami szerepfelfogásban nagy ívű fordulat következett be; viszont az államszerep változása ezen a térségen kívül már korábban megkezdődött. Ennek hatása általánosságban úgy foglalható össze, hogy csökkent az állami feladatok kiterjedtsége, és ezzel együtt – azokon a területeken is, ahol fennmaradt az állami szerepvállalás – az állami hatalom stagnálása vagy csökkentése vált észrevehetővé. Az ezredforduló tájékán ez az irányvonal egyre erőteljesebb hatást fejtett ki a nemzetgazdasági versenyképesség és a finanszírozhatóság terén.¹

Francis Fukuyama állítása szerint azok az államok jártak el helyesen, amelyek az állami feladatok kiterjedtségének mérséklését az állami feladatvállalás számára fenntartott területeken össze tudták kapcsolni az állami hatalom (állami képességek) erősítésével.²

Az állami képességeket jelentős mértékben meghatározza a közigazgatás minősége, hatékonysága. Ha elfogadjuk célként a kormányzati kapacitás növelését (illetve a megvalósítás alapelveként a társadalmi orientációjú kormányzást), akkor a közigazgatás fejlesztésének a következő stratégiai irányokra kell fokozottan koncentrálnia: tudatosság (stratégiai priorizálás), rezponzivitás (átláthatóság, partneri hálózatok, kétirányú információáramlás), rugalmasság (kapacitások mobilizálása, együttműködési és alkalmazkodási képességek), tervezési-döntési képesség (bizonyíték-alapú szakpolitika-alkotás), valamint végrehajtási-ellenőrzési képesség.³

A közigazgatás minősége és hatékonysága szempontjából kulskérdés a közigazgatás személyi állománya, az eredményesen működő közzolgálat. Magyary Zoltán éppen a közzolgálat eredményességének biztosítására szolgáló megoldásoknak és azok alkalmazásának rendszerét nevezi személyzeti politikának. Magyary szerint a személyzeti politika feladata kettős:

„1. Összeegyeztetni a közzolgálatban érdekelt három tényező érdekeit. Ezek:

- a) az állam, mint szolgálatadó;
 - b) a közhivatalnokok, mint szolgálatvállalók;
 - c) a közönség, amelyért a közigazgatás van, és amely a közigazgatás költségeit viseli.
2. A személyzet kérdéseinek olyan intézése, amely annak teljesítményét állandóan az elérhető legmagasabb színvonalon tartja (eredményesség). Ennek eszközei:
- a) szaporítása és erősítése azoknak a tényezőknek, amelyek a színvonal emelésére alkalmasak;
 - b) kiküszöbölése vagy csökkentése azoknak a tényezőknek, amelyek a színvonal leszállítására vezetnek.”⁴

A következőkben azt vizsgálom meg, hogy a *zsákmányrendszer* és a stabilitás milyen viszonyban vannak a közzolgálat eredményességének optimalizálásával.

¹ STUMPF István, GELLÉN Márton, *A jó kormányzás felé = Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*, szerk. VEREBÉLYI Imre, IMRE Miklós, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 16.

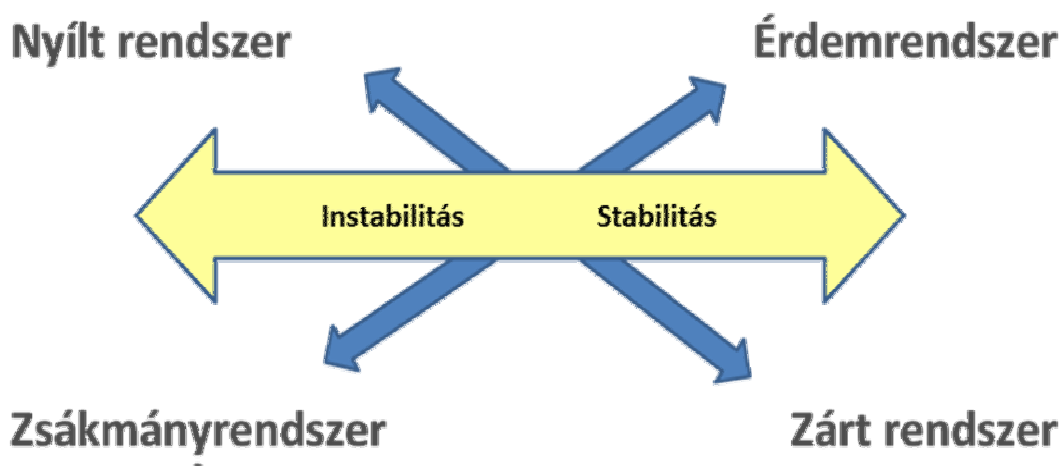
² Francis FUKUYAMA, *Államépítés – Kormányzás és világtrend a 21. században*, Budapest, Századvég Kiadó, 2005, 25.

³ STUMPF István, GELLÉN Márton, *i. m.*, 18–19, 26.

⁴ MAGYARY Zoltán, *A hivatásos közzolgálat megoldatlan kérdései*, Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület, 1944, 7.

II. A zsákmányrendszer ismérvei, stabilitás és a zsákmányrendszer stratégiai nézőpontból

1. A közigazgatásban a politikai és bürokratikus elem viszonyának leírására többféle elmélet létezik. A magyar szakirodalomban általánosan elterjedt felfogás, hogy a közszolgálat két – egymással szembenálló – modelljéről beszélnek. A hazai szakirodalom gyakran szinonimaként használja a zárt és nyílt rendszer, továbbá az érdem- és zsákmányrendszer duális ellentétpárokat.⁵ Ezek azonban egymást nem teljesen átfedő kategóriák (lásd 1. ábra).



1. ábra. Stabilitás és zsákmányrendszer kapcsolata

A közszolgálatnak mind a zsákmányrendszer-jellege, mind pedig nyitottsága szembemegy a stabilitás kérdésével. Ugyanakkor a nyílt közszolgálati rendszerekben is különféle súlyt kaphatnak az érdemrendszerre jellemző elemek (például szakmai követelmények), és egy zárt közszolgálati rendszerben is eltérő mértékűek lehetnek a politikai semlegesség garanciái.

Ezért a közszolgálat zsákmányrendszer-jellegét a kifejezetten zsákmányrendszer-specifikus jogi és gyakorlati ismérvei alapján indokolt megvizsgálni. Ehhez elsőként a zsákmányrendszer fogalmának meghatározása szükséges.

A kifejezés William L. Marcy, New York-i szenátor Andrew Jackson 1828-as elnökké választásához kapcsolódó kijelentéséből ered, miszerint „a zsákmány a győztest illeti”. Ez alapján – a fogalomnak később a szakirodalomban elnyert jelentésével összhangban – a zsákmányrendszer a közhivatalok pártszempontú, lojalítasalapú betöltéseként határozható meg.

A közszolgálat zsákmányrendszer-jellege vizsgálható egyrészt a gyakorlatban, tehát az alapján, hogy a kormányzati hatalomváltásokkal összefüggésben milyen tisztségek esetén és milyen arányban (illetve milyen számú közhivatalnokot érintően) történnek valószínűsíthetően politikai szempontú jogviszony-megszüntetések és kinevezések; másrészt a jogi szabályozás is vizsgálható abból a szempontból, hogy mennyire teszi lehetővé a zsákmányrendszer működését a közszolgálatban.

A közszolgálati jogviszony szabályozásának – a zsákmányrendszer-jelleg szempontjából – releváns elemeit: a jogviszony-megszűnési (megszüntetési) szabályok, a kinevezési szabályok, valamint az (elsősorban pártpolitikai, másodsorban egyéb) összeférhetetlenségi szabályok alkotják.

A zsákmányrendszer-jellegű működéshez ugyanis elsősorban az szükséges, hogy a közhivatalokat aktuálisan betöltő személyek a közhivatalból viszonylag könnyen eltávolíthatók

⁵ GAJDUSCHEK György, *Közszolgálat*, KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008, 23, 25.

legyenek, a helyükre pedig – eljárási és tartalmi (szakmai) követelmények jelentette különösebb akadályok nélkül – viszonylag könnyen kinevezhető tisztségviselőket ültessenek, akikkel szemben lehetőleg nem túl erős pártpolitikai és egyéb összeférhetetlenségi szabályok érvényesülnek.

2. A következő elemzés a kormányzaton belüli közhivatalok jogviszony-megszűnési (megszüntetési) szabályainak 1992 és 2010 közötti változását vizsgálta a zsákmányrendszer-jelleg szempontjából. A vizsgálat hét közhivatal vonatkozásában követi a szabályozást. Ezek:

- (politikai) államtitkár;
- közigazgatási államtitkár;
- helyettes államtitkár vagy szakállamtitkár;
- politikai (fő)tanácsadó;
- kormány-, illetve miniszteri (fő)tanácsadó;
- vezető beosztású köz-, illetve kormánytisztviselő;
- nem vezető beosztású köz-, illetve kormánytisztviselő (az előző csoportokba nem tartozó minden egyéb köz-, illetve kormánytisztviselő).

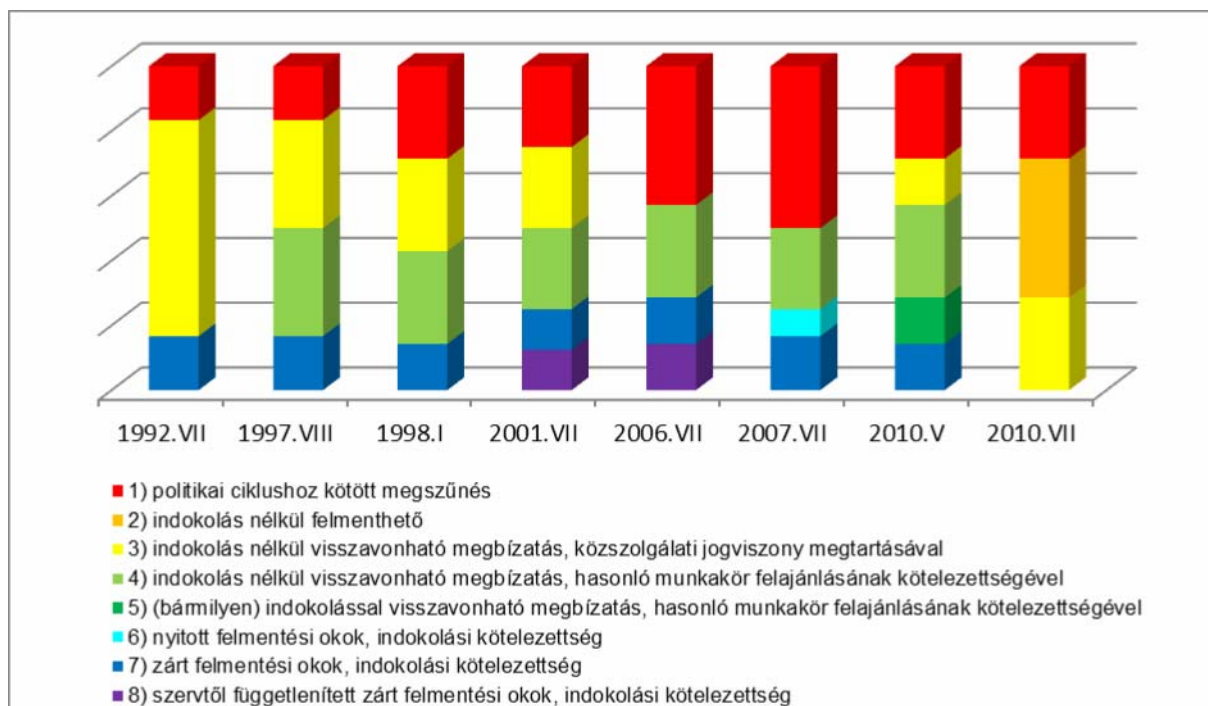
Az egyes közhivatalok a zsákmányrendszerrel szembeni védettség szempontjából nyolc szabályozási csoportba sorolhatók, amelyek növekvő számsorrendben fokozódó védettséget jelentenek a zsákmányelvű beavatkozásokkal szemben:

1. politikai (kormányzati) ciklushoz kötött jogviszony;
2. indokolás nélküli felmentés;
3. megbízatás indokolás nélküli visszavonása, hasonló munkakör felajánlásának kötelezettségével;
4. megbízatás indokolás nélküli visszavonása, közszolgálati jogviszony megtartásával;
5. (bármilyen) indokolással visszavonható megbízatás, hasonló munkakör felajánlásának kötelezettségével;
6. felmentési okok nyílt meghatározása, indokolási kötelezettséggel;
7. felmentési okok zárt meghatározása, indokolási kötelezettséggel;
8. felmentési okok szervtől függetlenített, zárt meghatározása, indokolási kötelezettség.

A sor kezdetén a politikai (kormányzati) ciklushoz kötött jogviszony egyértelműen zsákmányjellegűt mutat, míg a közhivatalnokra vonatkozó felmentési okok zárt (taxatív) törvényi meghatározása és az indokolási kötelezettség már fokozott védelmet jelent. A védettségnek a hazai szabályozásban ismert legteljesebb formája – ha a határozott idejű kinevezést és a felmenthetetlenséget leszámítjuk, amilyen kombináció a kormányzatban nem jelenik meg – az, amely a közhivatal viselői egy csoportját a kormányzati rendszeren belül mobilizálja, és a zárt felmentési okok katalógusából ezáltal kivonja a konkrét szervhez (megszűnéséhez, feladatváltozáshoz stb.) kapcsolódó felmentési okokat is (a gyakorlatban ilyen volt a főtisztviselői kar).

A közszolgálati jogviszony megszüntetésének szabályozása az előbbieken felsorolt közhivatal-csoportok esetében számos módosuláson ment keresztül 1992 és 2010 között, az egyes csoportokra vonatkozó jogviszony-megszüntetési szabályokban változatosan alakultak a zsákmányrendszer-jellegű működést lehetővé tevő elemek (lásd 2. ábra).⁶

⁶ A diagram oszlopain belüli arányok a vizsgált közhivatal-csoportok közül az egyes védettségi kategóriákba tartozó csoportok számát tükrözik, függetlenül az egyes csoportokba tartozó közhivatal-viselők létszámától. Nyilvánvalóan érdekes tanulságokat mutatna az érintett személyek számával arányos megjelenítés is, ugyanakkor az egyes közhivatal-csoportokba tartozó személyek változó száma (és a szabályozás változásai közötti időszakokban bekövetkezett további létszámváltozások) a védettségi kategóriáknak a közhivatal-csoportokkal való változó viszonyát kevésbé átláthatóan jelenítenék meg.



2. ábra. Zsákmányelemek a közszolgálati jogviszony megszüntetésének szabályozásában 1992-től 2010-ig

3. A szabályozás-változás kronológiájában a főbb állomások a következők:

- 1992. július 1.: a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 1992. május 5-i részleges (az illetményrendszer szabályozására vonatkozó szabályainak) hatályba lépését követően hatályba lép a többi rendelkezése is (eközben a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény [a továbbiakban: Jt.] hatályba lépéséig az állami vezetők jogviszonyát az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi XXXIII. törvény tartalmazza). A szabályozás legfontosabb jellemzői: a politikai államtitkárok megbízása kormányzati ciklushoz kötött; a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár, a kormány- és miniszteri (fő)tanácsadó, továbbá a vezető beosztású köztisztviselő megbízása indoklás nélkül visszavonható, de ezzel közszolgálati jogviszonyuk főszabályként nem szűnik meg: számukra új munkakört lehet felajánlani, illetve újra be kell sorolni őket; az egyéb (nem vezető) köztisztviselők felmentési okait a törvény zártan (tételenen) határozza meg.
- 1997. augusztus 1.: hatályba lép a Jt., amellyel a közigazgatási államtitkári és a helyettes államtitkári pozíció védelme megerősödik: e tisztség viselője számára a felmentést megelőzően képzettségének, végzettségének megfelelő vezető beosztást kell felajánlani valamely központi közigazgatási szervnél.
- 1998. január 1.: Ktv. módosítás, a törvénybe politikai ciklushoz kötött munkakörként bevezetésre kerül a politikai főtanácsadói, politikai tanácsadói munkakör, amely a kormány, illetve a miniszter megbízatásának idejére szól.
- 2001. július 1.: Ktv. módosítás, bevezetésre kerül a különleges védeltséget nyújtó, 300 főig terjedő létszámú kiemelt főtisztviselői kar intézménye. A főtisztviselők foglalkoztatásának biztosítására öt évre szóló rendelkezési állományt kell működtetni.
- 2006. július 1.: a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény hatályba lép: a politikai államtitkár elnevezése államtitkárra változik, az ettől elkülönült közigazgatási államtitkári pozíció megszűnik, a helyettes államtitkár elnevezése szakállamtitkár módosul, és mindkét állami vezetői tisztség megbízatása a kormány megbízatásához igazodik.

- 2007. július 15.: Ktv. módosítás, a törvény a központi államigazgatási szervek, valamint területi és helyi szerveik, továbbá a minisztérium főosztályának vezetésére adott kinevezést, megbízást főszabályként hat évre szóló, határozott idejűvé teszi, amelyet csak a törvényben meghatározott okokból, indokolással lehet visszavonni. A Ktv. meghatározott felmentési esetekre szakmai főtanácsadói, illetve kormány-főtanácsadói cím felajánlását írja elő. További mozzanat a kiemelt főtisztviselői kar megszűnése.
- 2010. május 29.: a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény hatályba lép: visszaáll a közigazgatási államtitkári és a helyettes államtitkári tisztség. A közigazgatási államtitkárt indokolás nélkül, a helyettes államtitkárt pedig – a felmentési okok törvényi meghatározása nélkül, de – indokolással lehet felmenteni. A Ktv. alapján a tisztségviselőnek mindkét esetben képzettségének, végzettségének megfelelő vezető beosztást kell felajánlani valamely központi közigazgatási szervnél.
- 2010. július 6.: hatályba lép a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény: a vezető beosztású és nem vezető beosztású *kormánytisztviselők munkakörükből egyaránt indokolás nélkül felmenthetővé válnak*, a kormány- és miniszteri tanácsadók megbízatása indokolás nélkül visszavonható; a felmentés és a megbízatás visszavonása mindegyik esetben egyben a jogviszony megszűnését is eredményezi; a közigazgatási államtitkári és a helyettes államtitkári megbízatás visszavonása esetén számukra továbbra is vezető beosztást kell felajánlani (bár ez utóbbiból azután akár indokolás nélkül felmenthetőek, és megszüntethető a jogviszonyuk).

Milyen viszonyban van a zsákmányrendszer és a stabilitás a közszolgálat eredményessége maximalizálásának céljával? Az állami képességnöveléshez a közigazgatási működés átfogó rehabilitációja, újjáépítése szükséges. A színvonalas tervezés, döntés-előkészítés és a rezponzív működés feltétele a *szakmai alapon kiválasztott minőségi személyzet* kérdésköre. Megállapítható, hogy szükséges a közszolgálat vonzerejének helyreállítása, a közszolgák hosszú távú érdekeltiségének fenntartása, valamint a közszolgálati karrierpálya szakmai-minőségi feltételeinek megszilárdítása.⁷ Magyary Zoltán szavaival élve: egyrészt „szaporítása és erősítése azoknak a tényezőknek, amelyek a színvonal emelésére alkalmasak”, másrészt „kiküszöbölése vagy csökkentése azoknak a tényezőknek, amelyek a színvonal leszállítására vezetnek”.⁸

A zsákmányrendszer működésének lényegét és az állami képességnövelés feltételeit összevetve megállapítható, hogy a közszolgálati stratégia nézőpontjából a zsákmányrendszer: zsákutca.

III. Stabilitás és zsákmányrendszer alkotmányjogi összefüggései

A Magyar Köztársaság Alkotmánya a 70. § (6) bekezdésében kimondja: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

A kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésének alkotmányossági vizsgálatát elvégző 8/2011. (II. 18.) AB határozat az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlatát megerősítve kimondta, hogy a közhivatal viseléséhez való jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjoga. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány keretei között a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik a felmentési okok szabályozásában, azonban nem adhat a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogot a közhivatalt betöltő tisztviselő felmentésére.⁹

⁷ STUMPF István, GELLÉN Márton, *i. m.*, 20.

⁸ MAGYARY Zoltán, *i. m.*, 7.

⁹ ABK 2011. február, 68, 82.

Mivel a szabályozás lényegében nem differenciált a kormánytisztviselőkön belül, a határozat többségi indokolása is egységesen fogalmazott meg védelmi követelményeket. Párhuzamos indokolásomban azonban szükségesnek tartottam a helyzetkép árnyalását és további szempontok megfogalmazását.

Álláspontom szerint az egyes közhivatalok esetén azok rendeltetésétől, az államszervezetben betöltött szerepétől függően különböző jogviszony-megszüntetési szabályozás (felmentési okok rendszere) minősülhet alkotmányosnak vagy alkotmányellenesnek. A jelenleg kormánytisztviselőként egységesen szabályozott tisztségviselők körén belül – különösen az egyes tisztséghez kapcsolódó felelősségre, döntési jogkörökre, a megbízatás politikai vagy egyébként bizalmi jellegére tekintettel – is kialakítható differenciált szabályozás a felmentés vonatkozásában.

A szabályozás során értelemszerűen adódnak a közhivatal megtartásához való jog immanens korlátaiból következő megszüntetési okok. Ezek egyrészt objektív, a közhivatallal összefüggő jogviszony-megszüntetési okok (például az adott állami szerv jogutód nélküli megszűnése, a szervnek az adott közhivatallal összefüggő tevékenységének megszűnése, létszámcsökkenés, átszervezés következtében feleslegessé váló munkakör). Másrészt vannak szubjektív, az adott közhivatal vonatkozásában releváns, rátermettséggel, képzettséggel vagy szakmai tudással kapcsolatos ésszerű közhivatal-viselési feltételekre alapított megszüntetési okok (például alkalmatlanság, törvényben előírt szakmai képzettség nem teljesítése). Ezeken túl a törvényalkotó széles mozgástérrel rendelkezik a felmentések szabályozásának területén, azonban figyelemmel kell lennie arra, hogy a közhivatal viseléséhez való jogot csak szükséges esetben és arányosan korlátozza.

Úgy tűnik, ez a keretrendszer a jövőben is érvényesülni fog: Magyarország Alaptörvénye változatlanul fenntartja a közhivatal viseléséhez való jogot, és a közigazgatás vonatkozásában fejlesztési irányokat is kijelöl.¹⁰ A XXIII. cikk (8) bekezdése kimondja: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.” A XXVI. cikk szerint „[az] állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldások és a tudomány eredményei alkalmazására.”

Hatályos és jövőbeli alkotmányos rendszerünk tehát keretet ad egy érdemrendszeren alapuló, hatékony közigazgatás kialakításához. A finomhangolás, az állami képességerősítő, minőségi közigazgatás optimális részletszabályainak kialakítása azonban már a jogalkotók és személyzeti politika feladata és felelőssége.

¹⁰ A Magyar Zoltán emlékkonferencia időpontjában az előadás még Magyarország Alaptörvényének javaslatára utalt, azóta az Országgyűlés lényegében változatlan tartalommal elfogadta a hivatkozott szabályokat.

A TISZTVISELŐI ÉLETPÁLYA ALAPKÉRDÉSEI

I. A közigazgatási életpálya humánpolitikai környezete

A közigazgatási karrierutat hagyományosan a közigazgatási szervezetrendszerbe zárt, kötött pályaként szemléli az elmélet és a gyakorlat egyaránt. Jelentős előrelépés, hogy a kormányzati tervek szerint a jövőben a közszolgálat más hivatásrendjeit is átfogó nyitottabb humánstratégiai szemlélettel, a pályakonvergenciák lehetőségeinek figyelembevételével épülhet a közigazgatási karrierpálya. Ez mindenképp a közszolgálat közigazgatáson kívüli pályáinak (fegyveres, hivatásos szolgálat, közalkalmazottak) közös elvek és értékek mentén történő kialakítását, harmonizációját és a mobilitás támogatását jelenti.

A kormány a 2010. évi LVIII. törvénnyel létrehozta a köztisztviselői törvény speciális szabályanyagát, amelynek alanya a kormánytisztviselő. Kormánytisztviselők a minisztériumok, a kormányhivatalok, a központi hivatalok, ezek területi, helyi szerveinek dolgozói, összefoglalóan az államigazgatási szervek tisztviselői. Az új rendszerben a köztisztviselői szabályozás a helyi önkormányzatok és az autonóm államigazgatási szervek esetében maradt hatályban. A személyzetpolitika és a szabályozás differenciálásának magyarázata a központi/területi és a helyi igazgatás feladatrendszer közötti különbségben van.

A központi és a területi közigazgatás szervei a kormányzati akaratot alakító, érvényesítő és végrehajtó szervezetrendszert képezik (államigazgatás). Feladatuk alapvetően eltér az önkormányzati igazgatás szintjétől, amely szorosan kötődik a települési közszolgáltatásokhoz és az önkormányzati szervezetrendszerhez. Az állami vezetés szakmai és pénzügyi kapcsolata a végrehajtó hatalom közvetlen szervezetrendszerével a helyi igazgatáshoz képest jelentősen eltérő eszközöket igényel. A köztisztviselői törvény korábban alapvetően egységes szabályozást biztosított, az államigazgatási (központi/megyei) és helyi szintnek, a feladatrendszer és a kormányzati felelősség azonban az egységes jogszabályi feltételrendszert nem támasztotta alá.

Fontosabb specialitások:

- speciális alkalmazási feltételek (például a felsőfokú iskolai végzettségű pályakezdő kormánytisztviselő nyelvi követelménye);
- szakmai vezetők jogállása;
- szakmai vezetőkre vonatkozó speciális összeférhetetlenségi szabályok;
- politikai tanácsadói rendszer;
- miniszterelnöki (fő)tanácsadói, kormány(fő)tanácsadói, miniszteri (fő)tanácsadói, közigazgatási (fő)tanácsadói címek adományozása;
- képzés szervezésére, finanszírozására vonatkozó szabályok (központi államigazgatási szerv csak a szolgáltató központ által akkreditált képzést vehet igénybe, a szerv által tervezett forrást csak a szolgáltató központon keresztül használhatja fel);
- illetménykiegészítés (alanyi jogon jár, szemben az önkormányzatokkal, ahol csak megállapítható, illetve magasabb mértékű az önkormányzatokéhoz képest);
- vezetői illetménypótlék (hasonló az előző pontban írtakhoz);
- központi adatkezelés, nyilvántartás (Központi Személyügyi Szolgáltató Rendszer).

Az életpályának ezekre a specialitásokra is figyelemmel egy összehangolt közszolgálati humánstratégia részeként kell elkészülnie és érvényesülnie. Az életpálya, a karrierút egy fontos metszete a humánpolitikának.

A tisztviselői hivatásnak vonzónak és megtartó erejűnek kell lennie. Vonzónak kell lennie a fiatal utánpótlás és a közszolgálaton kívülről érkező tapasztaltabb munkaerő számára egyaránt. Ez

utóbbi a vezetői utánpótlásban kiemelten fontos. Megtartó erővel kell csökkenteni a pályaelhagyást. A közigazgatási pálya és előmenetel 2010-ig sem fejlődött modellszerű, vonzó életpályává, megtartó erejű karrierrendszerré. A 2001. évi XXXVI. törvényben felrajzolt karrierrendszer és pályáiv a 2002 utáni politika meddő kísérletei miatt jelentősen eltorzult, ezért alapos az igény az új közigazgatási pályakép kialakítására.

II. Az életpálya értéktartalma

Az új közigazgatásnak az egyéni fejlődés lehetőségét, az alkotóerő érvényesíthetőségét, a teljesítmény értékelését, sikerélményt, az előmenetel és a vezetővé válás lehetőségét, tisztességet, szakmai büszkeséget, tisztességes munkakörülményeket és munkakultúrát, mobilitási lehetőséget kell kínálnia. A motivációs eszköztár teljessége nélkül ilyen elvárásoknak kell megfelelni ahhoz, hogy a tisztviselői hivatás ne kényszerpályaként, hanem életpályaként jelenjen meg, különösen a fiatalabb szakemberek előtt. *A teljesítményelv és a stabilitás talán a két legfontosabb elem, amely a minőségi munkaerőt a közigazgatás felé motiválja.* A zárt karrierrendszer alapelve a kötött pálya, amely érdemben nem differenciál az egyéni teljesítmény szerint. Ennek eredménye az „egyenlődsi” és a motiválatlanság.

Az életpálya kialakításának stratégiai kiindulópontja az államról és ezen belül a közigazgatásról alkotott karakter. Ehhez kell igazítani a tisztviselő ideáltípusát, attribútumait, szintűgy a vezetői filozófiát (leadership).

A jó tisztviselő képének két alapeleme:

- *tudás*: képzettség, szakmai felkészültség, amely a bemeneti feltételekben és a képzésalapú előmenetelben érvényesül;
- *elkötelezettség*: a hivatásrend elveinek, ethosának követése.

A hivatássetika azon értékek, elvek és normák összessége, amelyek a közszolgálat szervezeti és a tisztviselő viselkedési, írott (jog) és íratlan (morális) szabályait meghatározzák.

A hivatássetika a következőket közvetíti:

- a demokratikus értékeket: a közérdek szolgálata;
- szakmai értékeket: felkészültség, kiválóság, hatékonyság és pártatlanság;
- erkölcsi értékeket: minden helyzetben úgy viselkedni, hogy fenntartsák a közbizalmat;
- emberi tisztességet: a polgárokkal és a munkatársakkal szembeni tisztelet és tisztesség.

A közszolgálati hivatássetika koncepcionális keretei:

- szervezeti integritás és kultúra: átláthatóság, elszámoltathatóság, hatékonyság;
- egyéni integritás: szakmai és erkölcsi tekintély;
- tisztviselő egyéni szabadságjogainak korlátai és magánéletére is kiható elvárások;
- korrupció elleni fellépés;
- érdekütközések megelőzése, összeférhetetlenség megszüntetése;
- szervezeti eszközök, ösztönzés, képzés;
- normasértések tisztességes eljárásban történő elbírálása;
- normasértés szankciói.

A hivatásetikai szabályok jelenleg különböző foglalkoztatási jogszabályokban töredékesen szabályozottak. Mivel nincsenek általános alapelvei keretek és fogalmak, ezért egy új törvényben kell meghatározni egy erős nemzettudatra épülő és értékekkel telített közigazgatási hivatás alapelveit. A törvény megteremtheti az egységes szabályozási alapot a szervezetenként változó etikai szabályozások (etikai kódexek) helyett. Az egységes hivatásetikai zsinórmérték hozzájárul a jogbiztonság érvényesítéséhez. A „kötelezettségek” teljes körű és egységes szabályozásával a tisztviselői felelősségvállalás és a munkáltatói felelősségérvényesítés biztos jogi alapjait kell megteremteni, a közigazgatási hivatás alapelveinek világos fogalmaival segíteni kell (képzés) a közigazgatásban dolgozókat a köteleességtudatos, hivatalukhoz méltó magatartás tanúsításában. A szabályozás a társadalmi felelősséget és közbizalmat is erősíti azáltal, hogy az állampolgárok

számára a szabályozás eszközével érthetővé és világossá teszi a magyar közigazgatásban dolgozókkal szembeni hivatásetikai elvárásokat. Nem utolsósorban érvényesíthetők az Európa Tanács (*A köztisztviselők etikai kódexe [Codes of Conduct for Public Officials]*, ajánlás, 2000), az Európai Bizottság (*Code of Good Administrative Behaviour*, 2000) és az OECD ajánlásai a köztisztviselőkre irányadó erkölcsi és magatartási szabályokról, kiemelve a köztisztviselők számára a szabálykövetéshez való segítségnyújtást, valamint az állampolgárok tájékoztatását.

A kódex hatályát a köztisztviselőkre, a kormánytisztviselőkre és a szakmai vezetőnek minősülő állami vezetőkre kell kiterjeszteni. Cél lehet ezen túl, hogy a törvény a hatálya alá nem tartozó közszolgálati szervezetek belső szabályozása számára is mintaértékű normákkal szolgáljon. A hűség és az elkötelezettség, a nemzeti érdek érvényesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és a tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a politikai semlegesség, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés és az arányosság elvei jelenthetik az etikai keretet a megújuló közigazgatási kultúrában.

III. Az életpálya pillérei

Az életpálya lineáris és horizontális elemekből épülhet fel. A horizontális elemek a teljes életpálya-rendszert, a lineárisnak pedig az egyéni karrierút állomásait határozzák meg. Ennek megfelelően az életpálya a következő elemek kombinációjából építkezik:

Horizontális elemek:

- a munkaköralapú karrier
- teljesítményértékelés
- előmenetel-besorolás, javadalmazás

Lineáris életpálya-elemek:

- utánpótlás-képzés, toborzás
- bemenet-kiválasztás
- alapvizsga (első mérés)
- szakvizsga és az egyéni fejlődés képzési támogatása
- vezetőképzés

Puha eszközök:

- a karriertámogatás
- munkáltatói gondoskodás

Munkaköralapú karrier

A munkaköralapú gazdálkodásnak valamennyi életpályaelem rendezőelveként kellene érvényesülnie. Az előmeneteli és a bérrendszer feladatalapú, és ebből kiindulva teljesítményalapú szemlélete az eddigi tapasztalatok szerint igényli a munkakörrel való összefüggés megteremtését.

A munkaköri specifikáció alapján határozhatóak meg a munkaköri célok, teljesítménymutatók, követelmények, differenciált javadalmazás, képzési igények.

Az elmúlt évtizedben a központi közigazgatásban, a rendőrség és a honvédség intézményeinél már kidolgoztak munkaköralapú rendszerek létrehozására és működtetésére szolgáló különböző megoldásokat.

A Belügyminisztérium 1999–2000-ben a hozzá tartozó szervezetek tekintetében – a *Forrás program* keretében – saját munkakör-elemzési rendszert dolgozott ki. Az elemzésekre alapozva kidolgozásra került:

- egy egységes munkaköri leírásrendszer;
- a szervezetek kompetenciarendszere, amely kiválasztási, teljesítményértékelési, vertikális és horizontális karriertámogatási rendszerműködtetési feltételeinek megteremtését eredményezte;

- a rendészeti szakvizsgarendszer, valamint a kétszintű rendészeti vezetőképzés rendszere (az elemzések közvetett hatásaként).

A munkakör szerinti ismereti és kompetencia-specifikumoknak megfelelően kell differenciálni a kiválasztási követelményeket, a képzési igényeket, szervezni a közszolgálati pályák közötti karrierutakat.

Teljesítményértékelés

A teljesítményértékelésnek 2008–2010 között működő AROP támogatású konstrukciója a jutalmazás bürokratikus adminisztrációjává, formalitássá degradálódott. A TÉR folytatása helyett a vezetői eszközrendszerbe szervesen beépülő értékelési módszerre van szükség. A jelenlegi zárt karrierlogika a pozíció által kötött, senioritás-alapú bérezést favorizálja a teljesítményalapú szemlélet helyett. A széles teljesítményskála valóban nehezen fogadható el, feltételezve a teljesítmények magas szintű optimalizálását. Ugyanakkor az átlagosnál magasabb teljesítménynek elismerését biztosítani kell, az előmenetelben és a bérezésben egyaránt. A vezetők kezébe kell adni azt a könnyen kezelhető eszközt, amely segítségével folyamatosan értékelhetik és kommunikálhatják csapatuk teljesítményeit. Sem a jelenlegi minősítési rendszer, sem pedig annak képzése nem alkalmas erre a feladatra.

A teljesítményértékelés rendszerében a szervezeti és az egyéni teljesítményértékelés összekapcsolására lenne szükség. Az egyéni teljesítményértékelésnek épülnie kell az egyes munkakör-családokra vonatkozó kompetenciákra. A szervezeti teljesítménymérésben ki kell használni az Európai Közös Értékelési Keretrendszer (CAF) kínálta lehetőségeket és továbbfejlesztve alkalmassá kell tenni az egyéni teljesítményértékelés értelmezésére. Az egyéni teljesítményértékelésben biztosítani kell, hogy a szervezet céljainak lebontása alapján az egyén számára meghatározott kiemelt teljesítménycélok és feladatok azonosíthatók legyenek. Ebből kell következtetni az egyén általános és speciális kompetenciafejlesztési igényeire (fejlesztésközpontú egyéni teljesítményértékelés). Az egyéni teljesítményértékelés, a munkakörelemzés és a munkakör-értékelés összekapcsolása alapozza meg egy reális szervezeti kompetencia-térkép összeállítását.

A hatályos jogi szabályozás szerinti „minősítés”, „munkaértékelés” és „teljesítményértékelés” intézményeit együtt a teljesítményértékelés során kell érvényesíteni. Erősíteni kell a vezetők és a munkatársak érdekeltségét a teljesítményértékelés elfogadásában. Ennek eszköze a teljesítményértékeléshez kötődő anyagi juttatások rendszerének kialakítása.

Az előmenetel és a javadalmazás rendszere

A karrier alapkérdése az előmenetel időigénye, követelményrendszere és kapcsolata a javadalmazással. A tisztviselői pálya besorolási rendjét jelenleg a senioritás elve határozza meg. Az új rendszerben nagyobb hangsúlyt kell kapnia a munkakör szervezet számára megjelenő értékének, és a valós – beleértve a képzési és vizsgarendszerben nyújtott – tudás- és munkateljesítményt. A jelenlegi rendszer alapvetően nem az „azonos besorolás – azonos illetmény” elvétől szenved, hanem attól, hogy az előmenetel nem egyéniesíthető.

Fontos megjegyezni, hogy a személyi illetmény korábbi rendszere, illetve az illetménykiegészítések köre az előmenetel rendszerhibáját orvosolni nem tudja, sőt inkább súlyosbítja a problémákat.

Külön probléma az előmenetel és a bér közötti aránytalanság: az egyes fizetési fokozatokhoz rendelt szorzószámok közötti minimális különbség miatt az előmenetel alig érzékelhető az illetmény növekedésében.

Az előmenetel és a besorolás munkakör- és teljesítményalapú egyéniesítésének lehetősége nélkülözhetetlen a vonzó pályakép eléréséhez. A kellően differenciálható besorolási rendszerhez viszonylag kötött, fegyelmezett és tervezhető javadalmazási rendszer illeszthető.

Az utánpótlás-képzés, toborzás

A felsőoktatási intézményeknek és programoknak a közigazgatási utánpótlásképzés rendszerében helyet kell biztosítani. A múltban a hazai közigazgatási humánpolitika sem tulajdonított a közigazgatási utánpótlás-nevelésnek meghatározó szerepet, ebből eredően nincs koherens intézményrendszer ezen a területen.

A tisztviselői életpálya programozásában stratégiai kérdésként kell kezelni a felsőoktatásban történő közszolgálati pályaaorientációt. Továbbra sincs olyan átfogó intézményes kapcsolat a közigazgatás és a felsőoktatás között, amely támogatná a hallgatók és a közigazgatás közötti tartós munkakapcsolat kialakítását.

A közigazgatás és a felsőoktatás kapcsolatának gyenge pontja a közigazgatásban eltöltendő szakmai gyakorlat szabályozott és koordinált rendszerének hiánya. A közigazgatási gyakorlatok központi koordinációját, a felsőoktatási intézményekkel való egyablakos kapcsolattartását célszerű országos szinten, a közigazgatás személyügyi centrumában megoldani.

Fontos látni, hogy választható pályaként, szakmaként nincs jelen a fiatalok előtt a közigazgatás, a tisztviselői hivatás. A felsőoktatás képesítési nomenklatúrájában, a pályakövetési és rangsorolási kimutatásokban marginális a közigazgatási pálya helyzete. Ezért a pályaválasztó fiatalok előtt meg kell jeleníteni egy világos képzési-nevelési folyamatot, fel kell építeni a közigazgatási pálya karakterét, presztízsét: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megalapításával létre kell hozni az összehangolt és tervezett utánpótlásképzés bázisintézményét.

Egy szorosabb képzési és kutatási együttműködés hatékonyabban szolgálhatja a közszolgálat személyi állományának minőségi fejlesztését. A közérdek és a nemzet szolgálatának jelképeként megjelenő intézmény a fiatalok számára is vonzóbbá teheti a közigazgatás, a tisztviselői hivatás iránti elkötelezettséget.

A bemenet-kiválasztás

A közigazgatási pálya nyitásának koncepcióját a bemeneti rendszer átalakítása is megerősítette. A 2010. XLIII. törvénnyel – a 2007 előtti jogi helyzethez hasonlóan – a tisztviselői álláshelyek kötelező pályázatása és a vezetők kötelező központosított kiválasztása kikerült a szabályozásból. Az okok közül kiemelhető, hogy a 2008-tól alkalmazott bürokratikus vizsgázási, pályázati és kiválasztási eljárást a főszabályok alóli egyéni kivételek tömege erodálta. A protekciós beavatkozások, kontraszelektív döntések elleni biztosítékok hiánya, a költséges ügyintézés, a túlszabályozás és végül a munkáltató decentrumok ellenállása a központosított adminisztrációval szemben eltorlaszolták a közigazgatási pálya kapuját. Kontraproduktív hatásként összességében gyengítették a tisztviselői pálya vonzerejét. A közigazgatási versenyvizsga rossz ütemezésben és hibás módszertan alapján került bevezetésre. A versenyvizsga egyéni eredménye a kiválasztás folyamatába jellemzően nem számított, a vizsgázók végső soron azt tapasztalták, hogy hosszadalmas és költséges folyamatok után a szubjektív állásinterjúk hagyományos módján dől el a verseny.

A kiválasztási mechanizmusnak támogatnia kell a hivatásos életutakról történő átlépést a közigazgatási életútra, azaz a tisztviselőként történő továbbfoglalkoztatást. Ehhez a tartalékállomány működtetésében biztosítani kell, hogy a hivatásos állomány érintett tagjainak képzettségüknek, végzettségüknek megfelelő állást ajánljanak fel. A kiválasztásnak tehát preferálnia kell a közszolgálat más területein már tapasztalatot szerzett szakembereket. Mindez – a tartalékállományra épülő – új típusú személyzeti gazdálkodást igényel. A közszolgálat belső személyi erőforrásaiból való kiválasztásnak is minőségelvűnek kell lennie. Kiegészítő mechanizmusként a külső toborzás és kiválasztás folyamatát meg kell feleltetni a minőségi szelekció, a versenyelvűség és a nyitottság szempontjainak, valamint a gyors és rugalmas munkaerő-utánpótlás igényének. Az EU-tagországok gyakorlatának megfelelően ez szabályozott és átlátható folyamatokat követel, amelyek módszertani irányítására központi személyügyi szolgáltató egységet kell alkalmazni. A 2010. XLIII. törvénnyel kiiktatott közigazgatási versenyvizsga a kiválasztás rendszerében a fenti feltételeknek nem tudott megfelelni. Az üres munkakör betöltésének módjáról a munkáltatónak kellene döntenie: így a kiválasztási eljárást

lefolyathatja önálló hatáskörben (meghívásos eljárás), illetve megbízhatja a személyügyi központot az eljárás lefolytatásával (pályázati eljárás). A pályázati eljárásban a korábbi bonyolult versenyvizsgarendszer és kompetenciavizsgálatok helyébe gyors kiválasztási teszt léphetne. A vezetői kiválasztásban különösen fontos, hogy a vezetővé válás feltételeként a vezetői kompetencia mérése megtörténjen. Ez pályázati rendben, de azon kívül is intézményesülhet.

Egységes tudásminimum a közszolgálatban – a közigazgatási alapvizsga

A 2009-től a rendszerből fokozatosan kivezetett közigazgatási alapvizsga 2011-től újra bevezetésre kerül. Az alapvizsga a pályakezdés első egy-két évében lehetővé teszi a fejlődés mérését, a munkáltató számára pedig a minőségi szelekciót. Funkcióját a jövőben is a köztisztviselők közigazgatási alapismereti szintjének felmérésében és a közigazgatási tudásminimum biztosításában kell meghatározni. Az alapvizsga fontos mérési pont a tudásalapú előmenetelben, így a tisztviselői kar minőségi kiválasztásának meghatározó eszköze. Magyar Zoltán intelmeit követve a felkészült tisztviselői állomány nélkülözhetetlen a jó állam megteremtése és a közigazgatás megújítása felé vezető úton. A közigazgatási alapvizsga ismeretanyagának és követelményrendszerének folyamatosan követnie kell a közigazgatás változásait, az Alaptörvényre épülő megújuló joganyagot. Építenie kell a közigazgatás dinamikus forrásaira, így a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési programra. A korábbiaknál lényegesen nagyobb hangsúlyt kell helyezni a változások és azok okainak ismertetésére, a közigazgatás stratégiai és fejlesztési környezetére, a közszolgáltatóság hivatásetikai kérdéseire, a szervezeti és személyi hatékonyság szempontjaira.

Képzés, szakvizsga és tudásalapú (szakértői) előmenetel

A közigazgatási szakvizsgának jelenleg kettős funkciója van: egyrészt a két év közigazgatási gyakorlattal rendelkezők számára megnyitja az utat a tanácsosi besoroláshoz és a tanácsadói/főtanácsadói címhez, másrészt a vezetői pozíció megtartásának feltétele. Nem kapcsolódik a továbbképzéshez, a közigazgatási pálya korai szakaszának tudásmérését szolgálja, a vezetők esetében egyfajta bemeneti/kiválasztási vizsga.

Álláspontom szerint a tartalmi-módszertani fejlesztéseket követően a közigazgatási alapvizsga kellően szolgálja a szakvizsga jelenlegi céljait. A karrierúton a jövőben olyan szakvizsgára lenne szükség, amely

- a szakértő-tisztviselői elit kiválasztását szolgálja;
- magasabb besorolás és javadalmazás kapcsolódik hozzá;
- 8–10 év közigazgatási tapasztalatát általános és szakigazgatási komplexitásban, ismereti és kompetencia alapon is méri;
- rendszerbeli helye összhangban van a más közszolgálati életpályák szakmai karriervizsgájával.

A tisztviselők továbbképzésének országos rendszere átfogó fejlesztésre szorul. A karrierpályával való összhangot meg kell teremteni, az egyéni fejlődés támogatásának és motiválásának a képzési rendszer részévé kell válnia. A szervezeti kultúrában, a szervezetfejlesztésben, a munkaerő-tervezésben súlyt kell adni a képzésnek és az ott elért eredményeknek.

A továbbképzési rendszer átalakításának 12 legfontosabb célja:

1. Átlátható felelősségi viszonyok és a továbbképzésben közreműködő szervezetek közti feladatmegosztás átalakítása a továbbképzési rendszer hatékonyabb működtetése érdekében.
2. A továbbképzési programok integrált rendszerének kialakítása a központi és a szakigazgatási, rendészeti és védelmi területek képzési rendszereiben használt továbbképzési programok integrációjával.

3. A továbbképzési programok tartalmi és módszertani követelményeinek központilag koordinált fejlesztése, tudásmenedzsment eszközökkel történő gyűjtése, rendszerezése, közigazgatási tudásbázis létrehozása.
4. A képzési curriculum összekapcsolása a közigazgatás-fejlesztési stratégia célrendszerével.
5. A programok fejlesztési, szolgáltatási (képzés) és szervezési feladatainak ellátását rendszerszerűen biztosító decentrumok (képzőközpontok) kialakítása.
6. A képzőközpontokban az állam, a felsőoktatás és a felnőttképzés kormányzati stratégiájával összhangban határozza meg a felsőoktatási intézmények feladatait.
7. A tanulmányi pontrendszer bevezetése, a közszolgáltatón belüli mobilitás támogatása.
8. A köztisztviselők továbbképzési kötelezettségének jogszabályi meghatározása, a képzési eredmények összekapcsolhatósága a karriermenedzsmenttel.
9. A szervezeti és egyéni képzési szükségletek feltárását segítő új tervezési rendszer bevezetése.
10. A pénzügyi forrástervezés és forrásallokáció új rendszere.
11. Komplex minőségügyi rendszer kialakítása és működtetése.
12. A továbbképzések eredményességének mérése, ellenőrzési és statisztikai rendszerének kialakítása.

A vezetőképzés

A vezetőképzés beépítése az előmeneteli struktúrába régi adóssága a képzési rendszernek. Jelenleg tervezhető rendszere sincs a vezetőképzésnek, így azt az alapoktól kell felépíteni. A professzionális vezetői tudás- és készségfejlesztés fontosságát sürgősen hangsúlyozni. A 2008-ban megkezdett vezetőképzési projektek vállalati menedzserképzések és külföldi programok importálását tekintették célnak, így nem épült ki saját színvonalas tudásbázis. A kormánytisztviselői előmeneteli rendszerbe illeszthető kreditrendszerű, kompetencia-alapú, moduláris szerkezetű közigazgatási vezetőképzési rendszerre van szükség, amelyre ráépülhet egy tisztviselői vezetői elit (senior civil service) szervezésének koncepciója. A vezetői kompetenciaháló kialakítása, kompetenciamérések kifejlesztése az egyéniesített képzési paletta alapja. A kormánytisztviselői vezetőképzés rendszernek ki kell terjednie az alábbi területekre:

- vezetői utánpótlásképzés (utánpótlási és belépő vezetői szinteken kompetenciafejlesztő tréning);
- vezetői továbbképzés (általános és vezetői kompetenciafejlesztés, szakmai, nyelvi és IKT fejlesztés: műhelymunkák, vezetői klub, szakmai konferenciák, e-learning tananyagok révén);
- felsővezetői képzés (egyéni és team coaching, blended learning, kontakt- és gyakorlati napok, vizsga).

Karriertámogatás és munkáltatói gondoskodás

A karriermenedzsment-rendszernek támogatnia kell a közszektoron belüli vertikális és horizontális mozgást egyaránt. Egyéni karrierutakat kell terveznie és ösztönöznie, eszközöket adni a munkakör megtartásához, és a munkakörök közötti váltáshoz is. Az egyéni karriertanácsadásnak segítenie kell az egyéni és a szervezeti karrierigények összehangolását. Az előmenetel és a javadalmazás szabályozása, a szabályok megfelelő alkalmazása a belső karriermenedzsment eszköztár része, kapcsolódnia kell a többi eszközhöz.

Az egyes karrierutak kiépítése segít összehangolni az egyéni és a szervezeti érdekeket is. A munkakörökre és az egyéni képességekre, teljesítményre, valamint ambíciókra építhető karrierutak vonzóvá teszik a közigazgatást a különböző igényű munkavállalók számára. Egyes munkakörök stabil foglalkoztatást tesznek lehetővé (például a funkcionális területek), mások szakmai fejlődést vagy vezetői előmenetelt. Ezek között a belső karriermenedzsment-rendszer váltást is kínálhat, egyéni karriergondozást biztosíthat, a szervezeti érdekeket is érvényesítve.

A támogatás fontos területe a célzottan toborzott munkaerő részére beillesztési programok indítása, a mentorálás rendszerének kidolgozása, ami a közvetlen beilleszkedésen túl segít átadni a szervezeti kultúrát, és csökkentheti a fluktuációt.

A karrierrendszerek lényeges eleme, hogy az állam speciális gondoskodást biztosít a közszolgálati pályáról kilépők számára. Ez az anyagi elismerések korlátozottsága ellenére is vonzóvá teheti a közszolgálati hivatást. Ki kell dolgozni az átlépési/kilépési feltételeket (például a képesítési, munkaköri feltételek rendszerét), annak továbbképzési és intézményi kereteit. A rugalmas, a külső munkaerőpiaccal is átjárhatóságot biztosító személyügyi szabályozásnak és intézményrendszernek a közszolgálati pályáról való támogatott kilépés biztosítása is feladata.

A cél komplex, a rendszer más területén is megjelenik: a továbbképzési rendszerben is cél olyan képzések biztosítása, amelyek segítenek megőrizni a köztisztviselő külső munkaerő-piaci értékét.

Az állami, illetve munkáltatói gondoskodás fejlesztése az alábbi eszközökkel indokolt:

- lakhatási támogatások;
- családtámogatások;
- családbarát munkahely;
- kedvezményes, szervezett üdülés, sportolás;
- szakértői céljuttatások;
- kedvezmény-kártya.

IV. Összegzés

Az életpálya egyes elemeinek fokozatos bevezetésével a tisztviselői hivatás minőségi fejlesztése indulhat el. Miközben két évtizede meddő vitákat folytatunk a tisztviselők optimális létszámáról, a jogi keretekről, a karrierrendszerek zárt és nyitott teóriáiról a magyar közszolgálati személyügy nemzetközi összehasonlításban az egyik leggyengébb minőségű rendszerré vált. Felelőtlen politikusok komoly károkat okoztak a közigazgatási munka presztízsében, a kiszervezések mértéktelen gyakorlata rombolta a tisztviselői kar önképét. Gyors és határozott cselekvésre van tehát szükség a tisztviselői karrier megerősítése érdekében, a tisztviselőkkel, a tisztviselőkért.

ÚJ KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYA¹¹

I. Bevezetés

A hivatásos magyar közszoľgálat több mint kétszáz éves múltra tekinthet vissza, ugyanakkor jelenkori közszoľgálatunknak még két évtizedes története sincs. Mégis ez utóbbit a gyakori, sokszor egymással ellentétes irányú változások jellemezték, amelynek következtében jelentősen *meggyengült a rendszer belső koherenciája*. A karrierrendszer értékei viszonylag gyorsan erodálódásnak indultak, s ennek köszönhetően a rendszer nem tudott kiteljesedni. Felvetődik ezért a kérdés, hogy milyen legyen az új közszoľgálati életpálya.

A kérdés megválaszolásához a *Magyary Programban* meghatározott vízióból indulunk ki, amely alapján az erős, de az indokolthoz képest nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam egy *olyan közszoľgálati ethoszra alapozható, amely az életpályamodell értékei mellett a hatékonyság és a teljesítmény értékeit* is megtestesíti. A kétféle értékrendszer látszólag egymással ellentétes irányú megoldásokat tesz szükségessé, ezért olyan életpálya-modellre van szükség, amely *megőrzi a karrierrendszer előnyeit (kiszámíthatóság, stabilitás), de lehetőséget nyújt a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodásra* is. A rugalmas alkalmazkodást pedig azzal lehet elérni, ha fokozatosan a *munkakör kerül a HR gazdálkodás középpontjába*. A nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy felerősödött a karrier- és a munkaköri rendszerek közötti konvergencia, s a vegyes modellek váltak uralkodóvá.

Ma már *nem lehet reális alternatívának tekinteni a tradicionális karrierrendszerhez való „visszatérést”, ugyanakkor számos kockázattal járna a specialitások felszámolása, s a nyitott, üzleti modell kiterjesztése is a közigazgatásra*.

Célom az, hogy legfontosabb jellemzői alapján átfogó helyzetértékelést adjak a magyar közszoľgálatról, s bemutassam az új közszoľgálati életpálya kialakítását szolgáló program azon elemeit, amelyek a rendszer továbbfejlesztését szolgálhatják.

II. Helyzetértékelés

Létszám

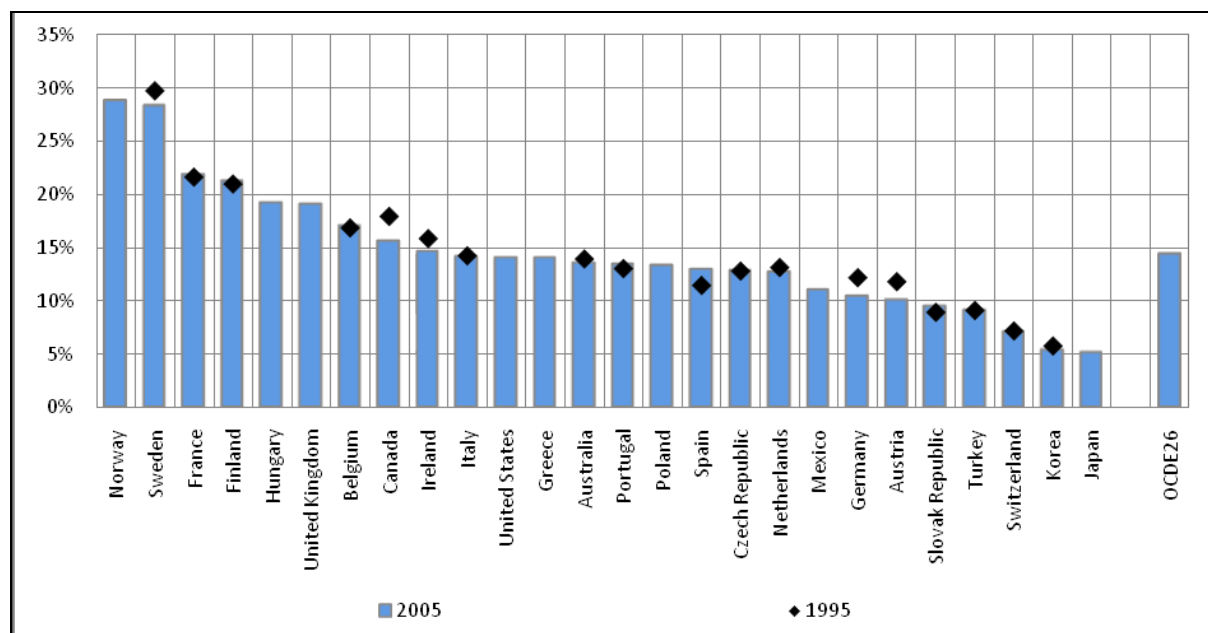
A különböző nemzetközi összehasonlítások eredményei csak komoly fenntartásokkal kezelhetők az optimális létszám megítélése szempontjából, mivel egyrészt általában nélkülözik a feladat-struktúra-létszám hatékonysági elemzéseket, másrészt az államok *mérete, államszervezeti berendezkedése, alapjogi intézményrendszere erősen eltérő*, amely szintén jelentősen korlátozza a létszám-helyzet összehasonlíthatóságát. Ráadásul általában a tágan értelmezett költségvetési szféra létszám-adatait vetik össze. Mindezek ellenére kiindulásként két nemzetközi felmérés adataira emlékeztetnék. Az OECD adatai alapján hazánkban 2005-ben a gazdaságilag aktív népesség 19,2%-a¹² állt alkalmazásban a költségvetési szerveknél, míg az OECD26 átlaga 14,4% volt.¹³ Ez

¹¹ A tanulmányban szereplő helyzetértékelés egyes kérdéseivel korábban már foglalkoztam, lásd ennek részleteit *Közszoľgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)* című értekezésemben.

¹² 2010-ben hazánkban 18,1 %-ra csökkent.

¹³ Az OECD 2009-ben publikált, *Government at a Glance* című kiadványának 2005-re vonatkozó adatai. E mutató arról ad információt, hogy az *aktív népesség milyen hányada áll foglalkoztatási jogviszonyban az állammal*, mely csoportok foglalkoztatására kerül sor közpénzekből, illetve, hogy mennyien részesülnek jövedelemből a másodlagos elosztás során.

meghaladta a visegrádi országokban kimutatott arányokat (Lengyelország: 13,4%, Cseh Köztársaság: 12,9%, Szlovákia: 9,5%).



1. ábra. Költségvetési szféránál foglalkoztatottak száma az aktív népesség %-ában

Az Eurostat 2009. évi adatai szerint a foglalkoztatottak száma a közszférához sorolható három ágazatban (1. Közigazgatás, védelem, társadalombiztosítás; 2. Oktatás; 3. Egészségügy, szociális ellátórendszer) Magyarországon összesen 852 000 fő volt.¹⁴ Ha a költségvetési szféra foglalkoztatottjainak a lakosságszámhoz viszonyított arányát vesszük alapul, az EU 27 tagállamának mutatói átlaga 10,6%¹⁵, amelyet számottevően meghaladnak a skandináv országok, a Benelux államok és Nagy-Britannia. Az átlagot valamelyest meghaladó értéket mutat Németország, Franciaország, Ausztria. Ezen országokban egyébként a foglalkoztatási arány is átlagon felüli. Az átlag közelében helyezkednek a kis országok; a balti államok, Írország, Málta, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Csehország, Ciprus. Magyarország az alsó negyedben található (8,2%).

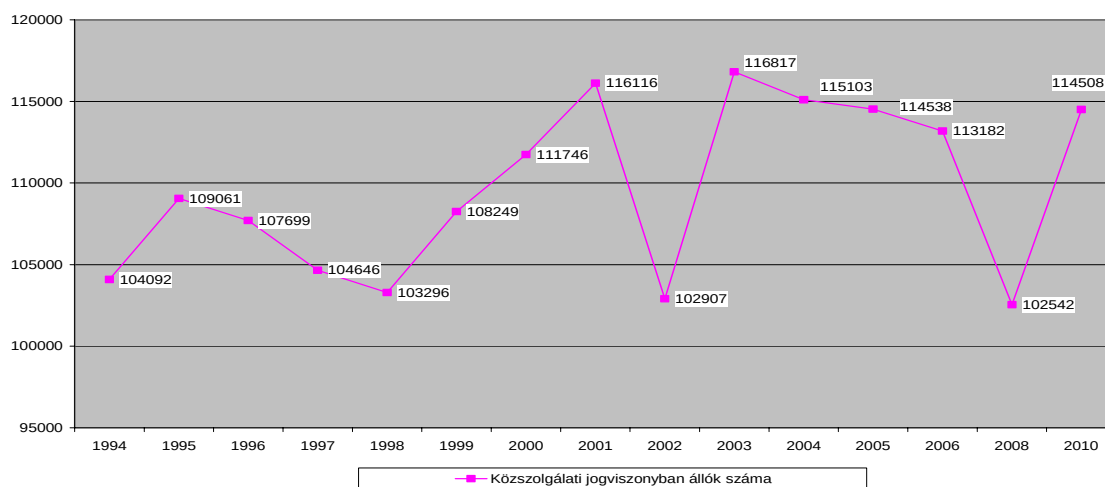
Összegezve megállapítható, hogy a *közszféra létszáma Magyarországon az aktív népességhez képest még ma is meghaladja az átlagot, s nagyobb, mint a többi visegrádi országban. Ugyanakkor az ország népességszámához viszonyítva az átlag alatt marad.*

Míg a rendszerváltozás előtt az államigazgatás létszáma csaknem elérte az ötvenezret, addig a köztisztviselői törvény (Ktv.) hatályba lépését követően végzett első adatfelmérés már azt mutatta, hogy a *köztisztviselők* (közszolgálati jogviszonyban állók) *létszáma messze meghaladta az 1989-ben mért szintet, s a növekedés tovább folytatódott* (1994: 104 092 fő; 2006: 112 943 fő).

Ennek oka egyrészt a rendszerváltoztatáshoz kapcsolódó új típusú demokratikus jogállami intézményrendszer kialakítása, az alapjogok és az ahhoz kapcsolódó alapjogi intézményrendszer kiépítéséhez köthető. Új – korábban ismeretlen – államhatalmi szervek jöttek létre (ombudsman, Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék stb.), melyek értelemszerűen többletlétszámot igényeltek. A létszámnövekedést befolyásolta továbbá az állami és magánszféra szétválásához kapcsolódó feladat-átstrukturálódás, az új típusú állami feladatok/szervezetek megjelenése (felügyeleti típusú szervezetek, szabályozó hatóságok), valamint a korábban nem a szorosan vett államapparátushoz kapcsolódó létszámok államigazgatáshoz történő átcsoportosítása.

¹⁴ Más források (KSH) alapján a hazai költségvetési szféra létszáma 772 ezer fő.

¹⁵ Forrás: EUROSTAT 2009.



2. ábra. A közfoglalkoztatási jogviszonyban állók száma 1994–2006 között és 2008–2010. években országosan összesen¹⁶

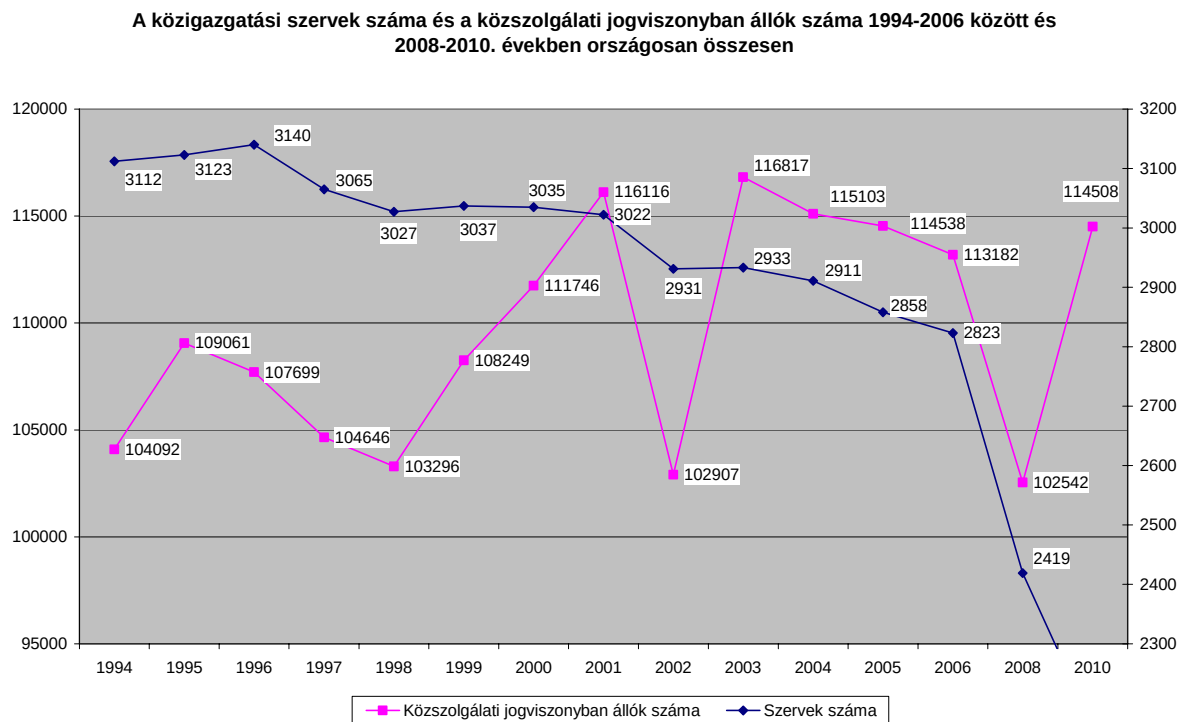
Az elmúlt csaknem húsz évben többször is országos létszámcsökkentésre került sor, ennek ellenére *nem sikerült megállítani a közigazgatás létszámának bővülését* – amely átmeneti csökkenés után nemcsak újra elérte korábbi szintjét, hanem azt még meg is haladta¹⁷ –, ugyanakkor a *létszámcsökkentések, valamint az azokkal együtt járó szervezeti átalakítások gyengítették leginkább a személyi állomány stabilitását.*

Az igazgatás létszámának növekedése különösen a közigazgatási szervek számának csökkenése tekintetében szembetűnő. A szervezeti integrációknak (összevonásoknak) köszönhetően csökkent ugyan a közigazgatási szervek száma (1994–2010 között 3112-ről 2140-re), a létszám azonban nem követte a szervek számának csökkentését (1994: 104 092 fő; 2010: 114 508 fő).

¹⁶ Forrás: KIM Központi Közfoglalkoztatási Nyilvántartása (KÖZIGTAD). Ahol az adatok ettől eltérő forrásból származnak, ott azt külön jelezzük a forrást.

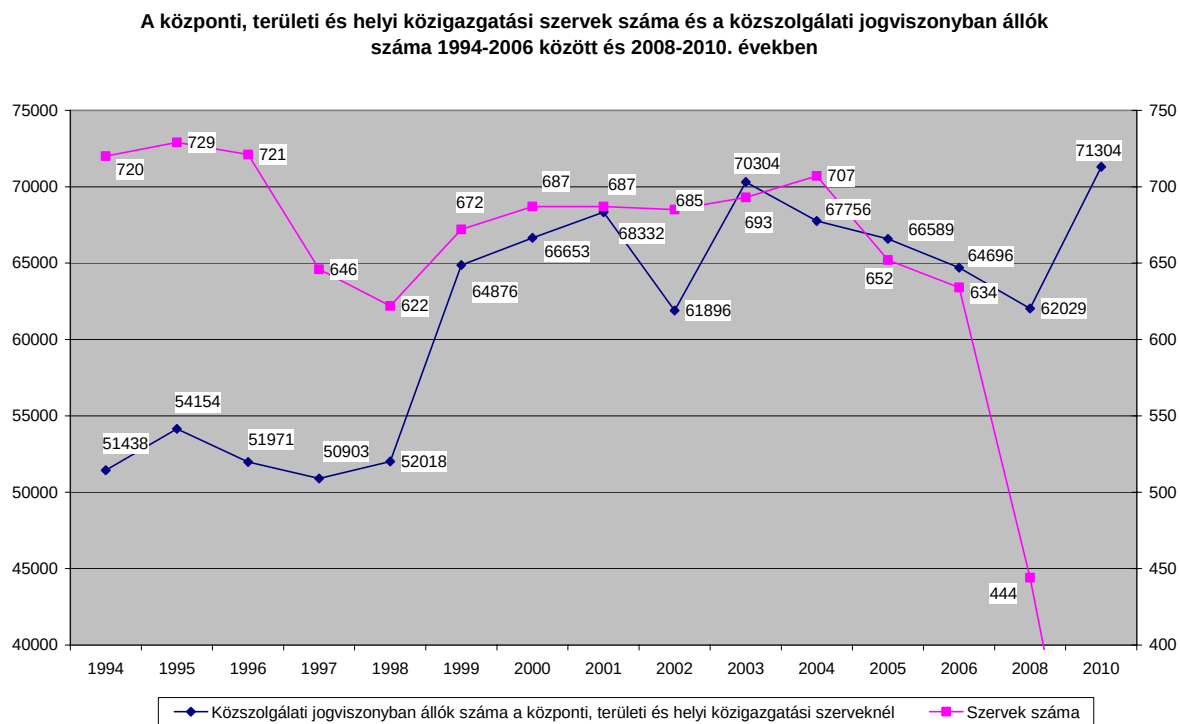
¹⁷ A létszám 2003-ban érte el a csúcst: 116. 817 fővel

A szervek számának csökkenése nem gyakorolt közvetlen hatást a személyi állomány létszámának alakulására.



3. ábra. A közigazgatási szervek száma és a közszolgálati jogviszonyban állók száma 1994–2006 között és a 2008–2010. években országosan összesen

Hasonló tendencia mutatható ki az államigazgatási szervek tekintetében is.



4. ábra. A központi, területi és helyi közigazgatási szervek száma és a közszolgálati jogviszonyban állók száma 1994–2006 között és a 2008–2010. években

Hiába csökkent a közigazgatási szervek száma, a létszám ennek ellenére emelkedett. A hangsúlyt azonban nem erre, hanem a *szervezeti méretek növekedésére* kell helyezni, mivel ez nyújthat lehetőséget a hatékonyabb személyügyi működés megteremtéséhez.

Az új kormány megalakulását követően kialakított integrált minisztériumi, kormányhivatali, valamint adó- és vámigazgatási struktúrájának köszönhetően a személyügyi tevékenység ellátásának úgynevezett *blokkosodása* figyelhető meg. A Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál dolgozó mintegy 23 000¹⁸, valamint a megyei kormányhivataloknál foglalkoztatott megközelítőleg hasonló létszámú kormánytisztviselőre vonatkozó személyügyi tevékenység támogatására a NAV humánerőforrás-fejlesztési központ (2010. évi CXXII. törvény), valamint a Nemzeti Államigazgatási Központ (330/2010. [XII. 27.] Korm. rendelet) létrehozását írták elő¹⁹. A központi államigazgatási szervek tekintetében a Nemzeti Közigazgatási Intézet bázisán alakulhat ki hasonló funkciójú adminisztratív-támogató szervezet. A személyügyi *folyamatok egységes szabályozásával, valamint az említett szervezetek racionális fejlesztésével és összehangolásával hatékonyabb személyügyi működés alakítható ki.*

Korösszetétel

A demográfiai előrejelzések²⁰ szerint a *demográfiai viszonyok hátrányos alakulása* a magán- és a közszeztort egyformán érinti (míg 2000-ben három aktív lakosra egy inaktív jutott, addig 2050-ben – az előrejelzések szerint – ez az arány kettő a háromhoz, Európában közel egy az egyhez lesz). E tendenciák miatt azzal is számolni kell, hogy az elkövetkezendő időszakban a *közigazgatás egyre erősödő munkaerő-piaci versenybe kerül a magánszférával szemben*, különösen a gazdasági élethez közvetlenül kapcsolódó igazgatási területeken (pénzügyi rendszer felügyelete, versenyfelügyelet, fogyasztóvédelem stb.), ahol a tevékenységek rokon jellege miatt a közigazgatás és a magánszektor foglalkoztatási körülményei minden nehézség nélkül, közvetlenül összehasonlíthatóak.

A közigazgatás-utánpótlás biztosításának ezért kulcskérdése, hogy az mennyire képes vonzó lenni a fiatalok – különösen a felsőfokú végzettségűek – számára.

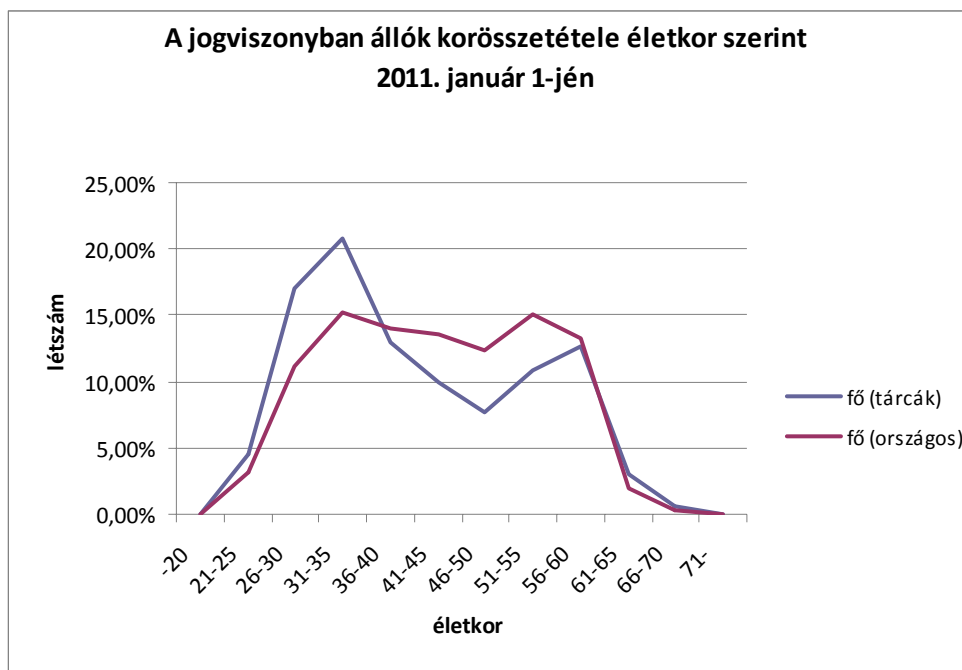
Az OECD vizsgálata szerint *Magyarország is azokhoz az országokhoz tartozik, ahol kiemelkedően magas az ötvenévesnél idősebbek aránya*, melyet saját adataink is alátámasztanak. Ugyanakkor *jelentős különbség tapasztalható a magyar és más országok közigazgatása korösszetételének alakulása között*. Míg más országokban az ötven és hatvan év közöttiek mellett a negyven és ötven év közöttiek aránya is magas, addig Magyarországon a negyvenesek *korosztályából jelentős létszám hiányzik*. Ugyanakkor a változás irányát jól mutatja, hogy a minisztériumok szintjén már a fiatalabb generációk aránya jelentősen meghaladja az idősebb korosztályét, azonban a középgeneráció hiánya ezen a szinten még inkább szembetűnő. Ez azt mutatja, hogy a *magyar közigazgatásban az utánpótlás biztosítása mellett komoly problémát jelent a szakemberek megtartása is.*

¹⁸ Ebből mintegy 15 000 fő a kormánytisztviselő, a többi hivatásos.

¹⁹ A NAV humánerőforrás-fejlesztési intézete ellátja a kormánytisztviselői, a kormányzati ügykezelői, a hivatásos állományú tagjai és munkavállalói részére szükséges egészségmegőrzési, egészségügyi, szociális és kulturális feladatokat, illetve a munkavégzésükhöz szükséges képzés, továbbképzés megszervezését és lebonyolítását.

A NÁK gondoskodik a fővárosi és megyei kormányhivatalok személyügyi nyilvántartását ellátó rendszer működéséről, nyilvántartja és jóváhagyja a kormányhivatalok állománytábláját, közreműködik a fővárosi és megyei kormányhivatalok személyügyi döntéseinek előkészítésében, közreműködik a szakmai irányítást gyakorló miniszterekkel (vezetőkkel) történő személyügyi intézkedések szakmai egyeztetésében, oktatáshoz, képzéshez, emberi erőforráshoz kapcsolódó szolgáltatásokat végezhet.

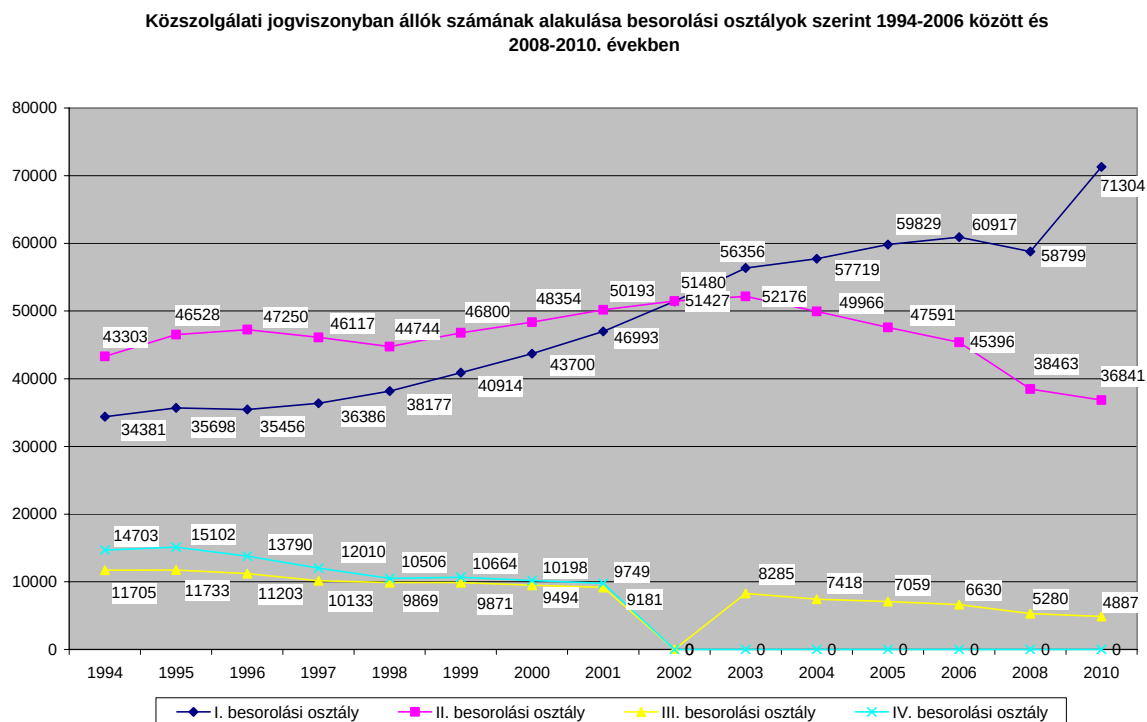
²⁰ In. Vieillessement et service public-Le défi des ressources humaines. OCDE, 2007. 18. oldal



5. ábra. A jogviszonyban állók korösszetétele életkor szerint 2011. január elsején

Iskolai végzettség szintje szerinti összetétel és képzettség

A közigazgatásban foglalkoztatott köztisztviselők/kormánytisztviselők létszámának alakulása az elmúlt két évtizedben – az iskolai végzettség szintje szerinti összetételét tekintve – jelentős változáson ment át. Míg 1994-ben a felsőfokú végzettségűek aránya az összlétszámhoz képest 43%-ot tett ki, addig 2011-ben csaknem elérte a 70%-ot.



6. ábra. Közfoglalkoztatási jogviszonyban állók számának alakulása besorolási osztályok szerint 1994–2006 között és a 2008–2010. években

A felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezők arányának emelkedése azzal az általános célkitűzéssel hozható összefüggésbe, hogy növekedjen a társadalom iskolai végzettségének színvonala. Kérdés, hogy a feladatok ugyanilyen arányban igénylik-e a felsőfokú iskolai végzettséget, s a diplomások arányának növekedése nem okoz-e túlképzettséget, s nem terheli-e meg indokolatlanul a költségvetést. A választ a munkakörök elemzése adhatja meg.

Az elmúlt években elkészült felmérések, szakmai értékelések és monitoring vizsgálatok azt bizonyítják, hogy a közigazgatás továbbképzési rendszerének 1999-ben kialakított *formája, szabályozási háttere, irányítási, tervezési, finanszírozási és metodikai kerete fokozatosan erodálódott, hatásfoka megkopott*, ezért megújítása indokoltta vált. Ezt támasztja alá, hogy a továbbképzések:

- zömében nem az adott munkakörhöz, feladatellátáshoz szükséges kompetenciák fejlesztésére irányulnak, ennél fogva differenciálatlanul folynak;
- nem vagy csak véletlenszerűen kapcsolódnak a szervezeti karrierrendszerhez, nem támogatják teljes körűen a rendszeren belüli előmenetelt, a közigazgatás belső mobilitását, nem adnak kézzelfogható segítséget az egyéni életpálya tervezéshez, nem tudnak érdemi hatást kifejteni a tehetségmentedzsmentre;
- a közigazgatási szervek többségénél nem vagy csak formálisan kapcsolódnak a teljesítményértékeléshez, a minősítéshez és az ösztönzésmentedzsmenthez;
- jelentéktelen szerepet kaptak, illetve kapnak a munkaerő-tervezés, a munkakörtervezés, a szervezetfejlesztés és a szervezeti kultúra átalakítása során;
- nem valós képzési igényeket elégítenek ki;
- tartalmi és módszertani irányításának területén az elmúlt években a piacról történő koncepciótlan és finanszírozhatatlan „training-shopping” elv dominált.

Javadalmazás

Az elmúlt két évtized bérpolitikai folyamatait elemezve megállapítható, hogy a *költségvetési szférát összességében lényegesen kedvezőtlenebb kereseti pozíciók* jellemzik, mint a *versenyszférát*. A két szféra 2002-ben került egymáshoz legközelebb, ugyanakkor 2010-re a különbség újra jelentősen megnövekedett. Ez annak tulajdonítható, hogy 2006–2007-től kezdődően az illetménytáblák csaknem folyamatosan befagyasztásra kerültek, a havi illetményen felüli keresetrészek csökkentek, a 13. havi illetmény megvonásra került, a bérkompenzáció pedig csökkent, illetve fokozatosan kivezetésre került. A közszféra különböző foglalkoztatotti csoportjai közül a kormánytisztviselői/köztisztviselői réteg a középmezőnyben helyezkedik el.

Összegezve az elmúlt két évtized tendenciáját megállapíthatjuk, hogy a közszféra nyolcvanas években meglévő kereseti hátránya az akkori vállalati szektorhoz képest, az azt követő évtizedben tovább növekedett, a mélypontját 1996-ban érte el. A határozott javulás 2001–2002-ben következett be. Azt követően ismét romló tendenciát mutat a közszféra kereseti helyzete a versenyszférához képest.

A 90-es évek elején a karrierrendszerekhez hasonlóan a magyar szabályozás is alapvetően az „*azonos besorolás azonos illetmény*” elvét érvényesítette, nem titkoltan azzal a szándékkal, hogy az egyes szakigazgatási területek között olykor az 50%-ot is elérő bérezési különbségeket felszámolja. Gyorsan nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a díjazás teljes körű egységesítése nem valósítható meg, mert az egységes besorolási és illetményrendszerben nem lehet kifejezni a munkaköri sajátosságokat. Ez azonban komoly feszültségeket teremtett a díjazásban. A probléma kezelésére bevezették ugyan a *személyi illetményt*, illetve az *illetménykiegészítést*, de mindkét mechanizmus *diszfunkcionálissá* vált. Az alapilletmény-eltérés 50%-os mértékre való emelése szintén arra utal, hogy az illetményrendszer jelenlegi formában már nem képes az életpálya részeként betölteni eredeti rendeltetését.

Itt kell külön kiemelni azt is, hogy a bevezetett előmeneteli- és illetményrendszer valójában az indokoltnál csak jóval kisebb mértékben volt képes ösztönző, az évek múlásával

érezhetően magasabb díjazást nyújtani az *előmeneteli pálya* „összennyomottsága” miatt. A legfelső fokozatok elérésével éveken keresztül nincs lehetőség a továbblépésre, illetve bizonyos besorolási kategóriákban az alsóbb fokozatokhoz tartozó illetményszorzók szerinti illetmények nem érik el a mindenki számára kötelezően garantált bérminimumot.²¹ Ezekben az esetekben a pályaut elején, illetve a végén nincs előmeneteli lehetőség.

Gyakran okoz besorolási feszültséget az is, hogy az államilag elismert felsőfokú szaktanfolyamot szerzett és azt a munkája során hasznosító tisztviselő besorolása ugyanaz, mint akinek a képzése alacsonyabb szintű. Hasonló gondot jelent, hogy a besorolásnál *nincs lehetőség a felsőfokú végzettségre épülő képesítések elismerésére, vagy a különleges szaktudás díjazására*. Bár a mérlegelési jogkörben adható képzettségi pótlék célját tekintve az ilyen típusú többlettudás elismerését szolgálná, a problémára mégsem jelent megoldást.

Az előmeneteli és az illetményrendszer *nincs megfelelő kapcsolatban az elvégzett szakmai munka minőségével, és nem tudja követni a szakmai tevékenység módosulásával* (például átszervezéssel) együtt járó munkatartalmi változásokat sem. A kormánytisztviselők között csak az iskolai végzettség szintje (felső-, illetve középfokú) szerint lehet különbséget tenni. Emellett a *munkakörök tartalmuk szerinti elkülönítése sem megoldott*.

Az előmeneteli rendszer a munkafeladatok ellátásához szükséges más, vagy magasabb képesítés és gyakorlati tapasztalat megszerzése esetén nem tudja a kormánytisztviselők számára biztosítani az *előlépés lehetőségét, a növekvő javadalmazást*, így szembefordulva a társadalmi szintű tendenciákkal (életen át tartó tanulás), a vezetői kinevezés és a címadományozás kivételével nem ösztönzi kellően a vertikális előrehaladást, illetve a *kihívást jelentő új szakterületek felé történő horizontális elmozdulást*.

Szabályozási és működési környezet

Az elmúlt húsz év alatt a közszolgálat átfogó szabályozása helyett, *több lépésben* születtek meg a közszolgálat egyes foglalkoztatási területeit szabályozó törvények, amelynek következményeként ellentmondások, indokolatlan párhuzamosságok alakultak ki az egyes jogállási törvények között. A költségvetési/közszolgálati szféra foglalkoztatottjainak jogállását jelenleg tizenkét önálló törvény szabályozza (kormánytisztviselői, köztisztviselői, hivatásos szolgálati, katonai szolgálati, közalkalmazotti, állami vezetői, bírói, ügyészségi szolgálati, igazságügyi alkalmazotti, polgármesteri, országgyűlési, valamint a helyi önkormányzati képviselői törvények), kiterjedt kormány-, miniszteri és önkormányzati rendeleti joganyaggal együtt.

Az alapjogok erősödése, az alapjogi intézményrendszer kiteljesedése Magyarországon is a szervezeti önállóság folyamatának erősödését, ezzel párhuzamosan a kormányzati struktúrán belül és azon kívül új szervtípusok megjelenését hozta az elmúlt két évtizedben (Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék, Gazdasági Versenyhivatal, Országos Rádió és Televízió Testület, Közbeszerzések Tanácsa, kormányhivatalok, központi hivatalok stb.). A más hatalmi ágakba tartozó, kormányzati struktúrán kívüli intézményeknél (nem kormányzati autonóm szervek, például az Országgyűlés Hivatala) elfogadhatónak tartották, hogy – a feladatok jellegének azonosságára hivatkozva – a Ktv. egésze szubszidiárius normaként funkcionáljon, s az e szervezeteket létrehozó törvényekben lehessen megállapítani – az egységes közszolgálati alapelvek megtartásával – speciális szabályokat.

Kezdetben ez még nem bontotta meg lényegesen a személyi állomány közszolgálati szabályozásának egységességét, később azonban nagy számban alkottak sajátos rendelkezéseket bizonyos szervekre és személyi körökre. Sorra jelentek meg azok a – többnyire szerveket létrehozó – egyéb törvények, amelyek – élve a törvényi szintű eltérés lehetőségével – egyre több sajátos rendelkezést állapítottak meg köztisztviselőikre. Ezek *az autonóm államigazgatási szervek esetében* általában a hivatali vezetők jogállására, juttatásaikra, az összeférhetetlenségre, a munkáltatói jogkör gyakorlására, a kinevezésre, jogviszony megszűnésre, a *kormányhivatalok esetében*

²¹ E miatt például a II. besorolási osztályba tartozó tisztviselők számára 12 évig nincs előmenetel.

például az illetményre, a teljesítményértékelésen alapuló jutalom mértékére, a kinevezési jogkörökre, a gazdasági összeférhetetlenségre (tulajdoni részesedés mértéke), a végkielégítés mértékére és a juttatásokra vonatkoznak. Ugyanakkor a Ktv.-től eltérő szabályozás érvényesül egyes *központi hivatalok esetében* is, így különösen a juttatások, illetménykiegészítés, összeférhetetlenség területén.²² Ennek eredményeként ma már nemcsak a más hatalmi ágba tartozó autonóm szervekre, hanem az államigazgatás központi szerveire (autonóm államigazgatási szervek, kormányhivatalok, központi hivatalok) is jellemző a differenciált, speciális szabályozás, amely akadályozza az egységes kormányzati személyzetpolitika kialakítását.

A szabályozási alapmodellként szolgáló kormánytisztviselői törvény (Ktjv.) elfogadásával a szűkebb értelemben vett közigazgatás munkajogi szabályozása is differenciálódott. Nehezíti a jogalkalmazást, hogy jogtechnikailag a Ktjv. háttérjogszabályként átveszi a Ktv. egyes rendelkezéseit, illetve közvetve hivatkozik az Mt. bizonyos szabályaira is.

Az elmúlt időszakban a közszolgálat fejlesztése többnyire a közigazgatás korszerűsítéséről szóló programok részeként jelent meg, külön *humánpolitikai stratégia* nem készült. Ennek is köszönhető, hogy a közszolgálatról való gondolkodás egyre inkább csak a jogi szabályozás megújításában merült ki. *A szabályozás-centrikus megközelítés háttérbe szorította a stratégiai szemléletet és fejlesztést.* A jogias gondolkodás eluralkodása végül abban csúcsosodott ki, hogy önmagában a szabályozási struktúra átalakításától (egységesítésétől) reméltek egy igazságosabb és hatékonyabb rendszert, anélkül, hogy az emberi erőforrás-gazdálkodás egyes funkcióinak elemzésére, értékelésére s fejlesztésére sor került volna. A jogi szabályozás módosítását, átalakítását nem eszköznek, hanem célnak tekintették.

III. Az új közszolgálati életpálya elemei

Az új közszolgálati életpálya programszerű megvalósítása biztosíthatja azt, hogy az új életpálya egyes elemei szervesen kapcsolódjanak egymáshoz. Ehhez meg kell határozni a beavatkozás területeit, az elérni kívánt célokat, valamint a konkrét intézkedéseket. Ezeket együttesen tartalmazza a *kormányzati személyzeti stratégia*, amely nemcsak az új életpálya kidolgozásában, hanem *megvalósításának módjában* is érvényesítheti a hosszú távú gondolkodást, a stratégiai szemléletet, meggátolva azt, hogy pillanatnyi érdekek kerüljenek előtérbe.

Az alábbiakban az életpálya program elemeit (beavatkozási területeit és fejlesztési irányait) mutatom be átfogóan. Az életpálya program elemei:

- értékelvű, hivatásalapú közszolgálat megteremtése;
- az előmenetel munkaköri rendszerének kialakítása;
- minőségi kiválasztás;
- új közigazgatási vizsgarendszer kialakítása;
- az új közigazgatási életpályát támogató továbbképzési rendszer kialakítása, a képzetek módszertani és tartalmi megújítása;
- a teljesítményértékelési rendszer (TÉR) megújítása;
- állami gondoskodás/munkáltatói gondoskodás érvényesítése;
- az egységesebb törvényi szabályozás megteremtése;
- rendszerirányítás kialakítása.

²² A Ktv.-től eltérő szabályozás tárgykörei általában megegyeznek, ugyanakkor a speciális szabályok terjedelme, illetve tartalma még azonos szervtípuson belül is jelentősen eltér. Az előbbire példa, hogy, míg az Alkotmánybíróság Hivatala esetében szinte alig találunk a Ktv.-től eltérő szabályt (pl.: hivatalvezető, illetve helyettese illetménye), addig az Állami Számvevőszékre, illetve az Országgyűlés Hivatalára a kiterjedt speciális szabályozás jellemző (pl.: a köztisztviselők, illetve vezetők pótszabadságának mértéke (ÁSZ), alapilletmény eltérítésének mértéke (ÁSZ), jutalmazás (OGY Hivatala), illetménykeret megállapítása (OGY Hivatala), stb.). Az utóbbira egyes központi hivatalok hozhatóak fel példaként. Valamennyi szervtípusra jellemzőek a Ktv.-hez képest kedvezőbb díjazási szabályok, amelyek indokoltságát munkaerő-piaci okokkal magyarázzák.

Értékelvű, hivatásalapú közszolgálat megteremtése

A Magyar Köztársaság működésének alappillérét – a Magyar Program célkitűzéseivel összhangban – a közigazgatásban dolgozó tisztviselők hivatástudata jelenti. A közjó és a közérdek érvényesítése, a magyar nemzet érdekének szolgálata a tisztviselők munkáján alapul. Az erős nemzettudatra épülő és az értékekkel telített *közigazgatási hivatás etikai alapelveinek meghatározásával*, világos szabályokkal elősegíthető, hogy a közigazgatásban dolgozók a hivatalukhoz méltóan, kötelességtudatosan lássák el szolgálatukat.

A hivatásetikai normák *garanciális jellegűek*, mert biztosítják az alkalmazottak jogvédelmét. Ezt azért is kell különösen hangsúlyozni, mert a tisztviselők felmentésének nemrég módosított szabályozása új felmentési jogcímként vezette be a méltatlanságot, amelynek megállapítására abban az esetben van lehetőség, amikor a tisztviselő olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, s emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa. Ilyen magatartásnak kell tekinteni a pártatlanság, a befolyástól való mentesség, az etikai normák sérelmét. Ugyanakkor a hivatásetikai normák *az állampolgárok számára is egyértelművé teszik a tisztviselőkkel szemben támasztott elvárásokat*, ezáltal a kölcsönös bizalom és együttműködés, végső soron a *demokrácia minősége erősödik*.

A közszolgálati jogegység és jogbiztonság érdekében a jelenlegi heterogén, több esetben szervezeti szintű etikai szabályozás helyett a közszolgálati hivatásetikai alapelvek, értékek *átfogó* meghatározására van szükség.

Mindezek alapján *törvényben* indokolt meghatározni a hivatásetikai normák elfogadásának rendjét, az etikai eljárás szabályait. Ugyanakkor célszerű a *Magyar Kormánytisztviselői Karra (MKK) bízni* a hivatásetikai normák kidolgozását s az esetleges eljárások lefolytatását. A szabályalkotás önmagában azonban nem elegendő, kötelező hivatásetikai továbbképzéseket kell indítani, amelyek tantárgyi követelményeit ki kell dolgozni és biztosítani szükséges a kötelező továbbképzések intézményi és finanszírozási feltételeit.

Az előmenetel munkaköri rendszerének kialakítása

A magyar közszolgálat egyik sajátossága, hogy a karrierrendszer csak féloldatosan alakult ki, s néhány meghatározó eleme egyáltalán nem, vagy csak részben fejlődött ki. A munkaköri rendszerre való áttéréshez tehát nem minden esetben kell gyökeres módosítást végrehajtani a szabályozáson. A továbblépés nem a kétféle modell szembeállításával, hanem azok összekapcsolásával képzelhető el. Ehhez figyelembe kell venni a hazai fejlődés sajátosságait, s *nem szabad erőltetni olyan megoldásokat, amelyek ma még idegenek* a magyar közszolgálat hagyományaitól.

Mindezek alapján az új konstrukció úgy érhet el nagyobb hatékonyságot a humán erőforrás-gazdálkodásban, ha *a munkakört helyezi a gazdálkodás középpontjába*. A kiválasztást, a képzést és továbbképzést, a karriergondozást, a létszámstruktúra kialakítását a munkakör-értékelés eredményére építi.

A munkaköri rendszer alapja a munkaköri specifikáció. Ez alapján határozhatóak meg a munkaköri célok²³, fő felelősségek²⁴, teljesítménymutatók²⁵, követelmények²⁶, ismeretek, valamint készségek. A munkaköri specifikáció alapozza meg az összes további HR alkalmazást (munkaerő-tervezés, kiválasztás, besorolás, bérezés, teljesítménymenedzsment, kompetenciamenedzsment, munkaerő-fejlesztés, karrier, életpálya, tehetséggondozás). Ennek segítségével adhatunk adekvát válaszokat a szervezet szintjén az emberi erőforrás-gazdálkodás leglényegesebb kérdéseire: Milyen tudásra és kompetenciákra van szükség? Milyen létszámú és felkészültségű munkatársra van

²³ Összefoglaló arról, hogy miért létezik a munkakör és hogyan járul hozzá a szervezeti célokhoz.

²⁴ A munkakör betöltőjétől elvárt eredmények (outputok).

²⁵ A felelősségi területekre meghatározott teljesítménymutatók azt a célt szolgálják, hogy a munkakör betöltője pontosan megértse, hogy mikor látja el jól a rábízott feladatokat.

²⁶ A munkakör betöltéséhez szükséges vezetői és szakmai tudás, tapasztalat.

szükség? Hogyan soroljuk be a munkaköröket? Milyen minőségű munkára fizessünk és mennyit? Hogyan mérjük és ismerjük el a valódi hozzáadott értéket? Kit és milyen ismeretanyagra képezzünk? Hogyan tervezzük az előremenetelt? Hogyan ismerjük fel és fejlesszük a tehetségeket? Hogyan válasszuk ki a munkatársakat?

A munkaköri rendszer kialakításának főbb lépései:

- a jelenlegi munkakörök számbavétele, csoportosítása után munkakör-családok kialakítása (például szakmai, pénzügyi, jogi, HR munkakörök stb.);
- világos munkaköri rendszer kialakítása, majd munkakörönként a célok, a fő felelősségek, a követelmények és a szükséges tudás, tapasztalat, kompetenciák meghatározása.

A munkaköri rendszer kialakításával egyben az egyéni életpályák és karrier-utak (végrehajtói, tervezői, tárgyalói, vezetői) is felépíthetők, amelyek az új életpályamodell alapjává válhatnak.

Az új előmeneteli rendszert úgy kell kialakítani, hogy egyfelől a munkakör-családokon belüli előmeneteli fokozatok biztosítsák az előrejutást, másfelől munkakör-családok között is nyíljon lehetőség az előrelépésre. A karrierlehetőségek további bővülését jelenti, hogy a karrier-utak között is működhet az átlépés. Mindezt a tudás bővítése és a továbbképzési rendszer hozzárendelése biztosítja, amely alapján folyamatos minőségi fejlesztésre és ösztönzésre van lehetőség.

Az előzőekben kifejtetek alapján *fokozatosan* át kell alakítani a jelenlegi előmeneteli és díjazási rendszert. Meg kell szüntetni azt a besorolási mechanizmust, amely a közigazgatási munkakörökben alkalmazott tisztviselők között csak aszerint tesz különbséget a besorolási osztály megválasztásánál, hogy felsőfokú (I. besorolási osztály) vagy középiskolai végzettséggel (II. besorolási osztály) rendelkezik a tisztviselő. Egységes munkakör-elemzési módszert kell kialakítani, s kísérleti jelleggel munkakör-elemzéseket kell végezni, amelynek során munkakörönként meg kell határozni a célokat, a fő felelősségeket, a követelményeket és a szükséges tudást, tapasztalatot, kompetenciákat. Az elemzés eredménye alapján a munkaköröket munkakör-családokba kell rendezni, karrier-utakba kell csoportosítani, illetve megadott szempontok szerint rangsorba kell állítani. Hatásvizsgálatot kell végezni a munkaköri rendszer bevezetésének pénzügyi, költségvetési kihatásairól.

Az új életpályamodell alapjává akkor válhat a munkaköralapú besorolás, ha az új besorolási mechanizmus ötvözi

- a senioritás,
 - a munkakör és
 - a teljesítmény
- szempontjait.

Ugyanakkor a munkaköri rendszer bevezetésének *kockázatai* is vannak, amelyek kezelésére előre fel kell készülni. Ezek közül az alábbiakat indokolt kiemelni:

- gyorsan, megfelelő átmenet nélkül való áttérés az új rendszerre;
- a munkakör-alapú díjazás jelentős differenciálást eredményezhet a személyi állomány körében, amelyet a munkakörök egyenlőségének elvére épülő besorolási és illetményrendszer keretei között szocializálódott személyi állomány várhatóan nehezen fogad el;
- a munkakörré épülő díjazási rendszer többletforrás bevonását igényelheti;
- az érintett személyi körben növekedhet a bizonytalanság és a kiszolgáltatottság érzése;
- az új rendszer működtetéséhez szükséges intézményi feltételek megteremtése többlet-költségeket igényel. A feladat ugyanis nem kevés, több ezer munkakör értékelését kell elvégezni és folyamatosan karbantartani, amelyhez még a legnagyobb szervek sem rendelkeznek megfelelő szakértelemmel és kapacitással (a munkakör-értékelések elvégzéséhez s folyamatos karbantartásához jelentős számú szakértőre van szükség). Erre tekintettel célszerű centralizálni a munkakör-értékeléssel kapcsolatos feladatokat, még akkor is, ha a *centralizált megoldás* kétségkívül megnehezíti a munkakör-értékelést, hiszen a munkakörökkel kapcsolatos információk a szervek szintjén keletkeznek, ott állnak rendelkezésre. (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.)

Minőségi kiválasztás

A kiválasztás az életpályamodell legfontosabb eleme, mivel alapvetően *meghatározza a személyi állomány minőségét*, vagyis ez a funkció biztosítja, hogy a feladatokat hatékonyan ellátni képes személyi állomány álljon rendelkezésre. Ennek megfelelően minden további életpálya elem minőségének záloga a jól működő kiválasztás. A kiválasztás ily módon *legitimálja* az életpályamodellt.

A karrierrendszer bevezetése során ezen a területen kétségkívül jelentős lemaradások mutatkoztak, s talán ennek is betudható, hogy 2008-ban egy olyan rendszer kialakítása vette kezdetét, amelyre nemzetközi összehasonlításban szokatlanul sokfajta elem rendszertelen összekapcsolása (versenyvizsga, pályázat, kompetenciavizsgálat, próbaidő), hosszadalmas eljárás s a munkáltató kirekesztettsége volt a jellemző.

A jövőben a toborzás és a kiválasztás folyamatát egyszerre kell megfeleltetni a *minőségi szelekció, a versenyelvűség és a nyitottság* szempontjainak, valamint a *gyors és rugalmas* munkaerő-utánpótlás igényének. Az új kiválasztási rendszernek rugalmasnak, az *európai trendekhez igazodónak* és a *magyar közszféra sajátosságait tükrözőnek* kell lennie. A kiválasztási tevékenységet hatékonyra, gyorsra kell tenni, meg kell teremteni az egységes módszertani alapelvek szerinti eljárás lehetőségét. Ennek megfelelően az üres munkakör betöltésének módjáról a munkáltatónak kell döntenie. Így a kiválasztási eljárást lefolytathatja

- önálló hatáskörben (meghívásos eljárás), illetve
- megbízhatja a személyügyi központot az eljárás lefolytatásával (pályázati eljárás).

A pályázati eljárásban a korábbi bonyolult vizsgarendszer és kompetenciavizsgálatok helyébe gyors *kiválasztási tesztet* célszerű léptetni. Ebben mérni kell a közigazgatási ismereteket, az általános tájékozottságot, a logikus szövegértést (verbális teszt). A munkáltató döntése alapján a kiválasztási teszten megfelelt pályázók *strukturált mélyinterjún* vagy *rövid szakmai interjún* és *értékelő központon* vesznek részt.

A kiválasztásnak munkakörre kell történnie, integráns részévé kell válnia a karrier-menedzsment rendszernek.

Új közigazgatási vizsgarendszer kialakítása

Az érdemeken alapuló előmenetel lényeges részét képezik a különféle vizsgák. Az előmenetelhez kötődően kétféle vizsga különböztethető meg: az *általános igazgatási ismereteket számonkérő közigazgatási vizsga*, valamint a munkakör ellátásához szükséges *munkaköri szakvizsgák*. A közszolgálati életpálya szempontjából a munkaköri vizsgák kialakítása, működtetése az egyes szakágazatok felelősségi köréhez tartozik. Ezzel szemben az általános közigazgatási vizsgák a közszolgálati életpálya immanens részét kell, hogy képezzék.

Korábban az általános közigazgatási ismeretek számonkérése *két szinten* történt. A *közigazgatási alapvizsga* a különböző szakmai előképzettséggel rendelkező tisztviselőktől az igazgatási, hatósági munka ellátásához szükséges alapszemélyzetet követelte meg, míg a *közigazgatási szakvizsga* a gyakorlati ismeretekre helyezte a hangsúlyt, azzal, hogy a vizsga teljesítését a vezetővé válás feltételének is tekintette. Az elmúlt kormányzati ciklusban a közigazgatási alapvizsgát a közigazgatási versenyvizsga váltotta fel, ugyanakkor a közigazgatási szakvizsga változatlan maradt. Ennek következtében a versenyvizsga megszüntetése nyitottá tette a bekerülést. Mindezek alapján *vissza kellett állítani a közigazgatási alapvizsgát*, oly módon, hogy annak teljesítése a „közigazgatási pályára való érettséget” bizonyítsa. Csak az maradhat a közigazgatásban, aki ezt az „érettségi” vizsgát leteszi (a vizsga a közszolgálati jogviszony fenntartásának feltétele). Az alapvizsga ismételt bevezetése azonban nem jelenti a korábbi alapvizsga automatikus reprodukálását, mivel *több ponton is eltér* attól. A vizsgára való jelentkezés, valamint a vizsgaszervezés folyamata korszerű

informatikai támogatással, teljes körűen elektronikusan történik. A vizsga csak írásbeli részből áll, amelynek teljesítése szintén gépi úton történik, így módon az eredmény azonnal láthatóvá válik, nincs szükség vizsgáztatóra, a dolgozatok hagyományos javítására. (A vizsga rendjéről a vizsgabiztos gondoskodik.) A felkészítés fakultatív, a tantermi oktatás helyett a munkaidőalap-kímélő, távoktatás alapú oktatást preferálja. Megváltozott a mentességet élvezők köre is.

Az alapvizsga tartalmi és módszertani megújításával párhuzamosan *a közigazgatási szakvizsga rendszerbeli helyét az új előmeneteli és a vezetői karrier-koncepció alapján kell meghatározni*. Ennek előfeltételeként a szakvizsga teljesítését kizárólag a pályauton való előmenetel, valamint a címadományozás feltételévé kell tenni, oly módon, hogy letételéhez legalább 5-8 éves gyakorlat megszerzésére legyen szükség. A közigazgatási szakvizsga követelményrendszerét egységesíteni szükséges oly módon, hogy az ágazati ismeretek elsajátítása is a szükséges mértékben helyet kapjon.

Az új közigazgatási életpályát támogató továbbképzési rendszer kialakítása, a képzések módszertani és tartalmi megújítása

Jelenleg a továbbképzés nem rendszerszerű intézménye a humánpolitikának, ezért a rendszert úgy célszerű átalakítani, hogy a továbbképzés a tisztviselői jogviszony és előmenetel normatív tartalmaként, kreditalapú, egyéni képzési tervre épülő, informatikailag nyilvántartott és ellenőrzött rendszerre váljon. Ehhez szükség van a továbbképzések fenntartható közigazgatási tudásbázisára, a közigazgatási szemléletváltásnak megfelelő szakmai-tartalmi keretekre, az önálló tanulást támogató módszertanra, a költségvetési finanszírozás fenntartható rendszerére, valamint az érdemi minőségirányítási (értékelés) és a minősítési (akkreditáció) eljárásokra.

A továbbképzés új rendszerét az *egyetemi oktató- és kutatóhelyekkel való stratégiai partnerségre* lehet építeni. A *megyei kormányhivatalok képzési decentruma* a régió egyetemi tudásbázisán működhet.

A teljesítményértékelési rendszer (TÉR) megújítása

A teljesítményértékelési rendszer (TÉR) megújításának is alapköveként határozhatjuk meg a *munkaköralapú megközelítést*. A munkaköri feladatok, kötelezettségek, felelősségi körök és kompetenciák pontos egyéni szintű meghatározása lehetővé teszi a reális és megalapozott teljesítménymérési eszközök kidolgozását.

A jutalommal való összekötés helyett (előző TÉR) *fejlesztésközpontú és -alapú rendszer kialakítására kell törekedni*. Filozófiája „a teljesítményértékelés során gyengébbnek bizonyuló területek fejlesztése jobb teljesítményt eredményez, mely biztosítja az előrejutást, a magasabb kereseti lehetőséget, gyorsabb karriert” elgondolásban fogalmazható meg. Ebben a megközelítésben értelmezhető lenne az új típusú kormánytisztviselői karriermodell, mely a teljesítménytől tenné függővé az előrejutást, egyúttal pedig kielégítené azt a célt is, hogy *a jobb teljesítmény elismerése a karrier kibontakozásán keresztül a magasabb juttatásban fogalmazódjon meg*. A jutalom intézménye további átgondolásra szorul.

Az eddigi értékelési rendszer egyik legszembetűnőbb problémája, hogy a teljesítményértékelés eredménye egyedül a jutalom mértékével került összekötésre, a kinevezések, előléptetések és az illetményeltérítések ettől teljesen független szempontrendszer alapján történtek, történnek ma is. Alapvetően mindhárom intézkedés (jutalom, kinevezés, eltérítés) a teljesítmény értékelésének mentén történik, azonban egyidőben három egymástól független és különböző szempontrendszer alapján. Ezt az ellentmondást szükségképpen fel kell oldani. Szükség van egy olyan rendszer kidolgozására, amely komplex megoldást nyújt a jelenleg egymás mellett működő három jogintézmény *a „minősítés”, a „munkaértékelés” és a „teljesítményértékelés” együttes vagy legalábbis egymáson alapuló kezelésére*. A fejlesztésközpontú, teljesítményfüggő előrejutás megközelítését alkalmazó TÉR lehetőséget ad erre. A *teljesítményértékelés eredményei szolgálnak a vezetői döntések alapjául*.

A vezetői intézkedések egy része önmagában a teljesítményértékelés alapján érvényesíthetők, mint például beiskolázás, munkaköri leírás megváltoztatása és a többi. Az intézkedések másik részében azonban a TÉR eredményei kiindulási alapként, előfeltételként funkcionálnak, melyet egy pontos szabályozási rend egészít ki.

Az új TÉR rendszerében nem a módszertani elemek feltétlen cseréje kell, hogy a fő változást jelentse, hanem *a célok és megközelítési módok átformálása* – a módszertan ezek tükrében történő szükséges átalakításával.

További fejlesztési irányt jelenthet a TÉR számára a *szervezeti teljesítményértékelés kialakítása, amelynek alapja lehet a CAF önértékelés általánossá tétele*.

Állami gondoskodás/munkáltatói gondoskodás érvényesítése

Az emberi erőforrás menedzsment egyik fontos eleme a „*gondoskodó elbocsátás*” (outplacement) intézménye, amikor a korábbi munkáltató szervezetten, de a speciális egyéni szempontokat is figyelembe véve támogatja az elbocsátott munkavállalók újbóli elhelyezkedését: álláskeresői ismeretek oktatásával, karrier-tanácsadással, jogi tájékoztatással. A munkáltató ezzel a saját „jó hírnevét” is erősíti, miközben az elbocsátottak élethelyzetének rendezésében is aktívan részt vesz. Az állami költségvetés számára *több szempontból is megtakarítást jelent az elbocsátott tisztviselők közszférán belül történő elhelyezése* arra figyelemmel, hogy ebben az esetben a végkielégítés sem, álláskeresővé válás esetén pedig az álláskeresői járadék és – amennyiben az elbocsátott tisztviselők az álláskeresői ellátások kimerítése után a szociális ellátórendszerben jelennének meg, és ezzel ismételt az állami költségvetés számára teremtenének többletterhet – segély sem jelent kiadást a költségvetés számára.

Az EU-tagállamokban a köztisztviselők toborzása, az illetményük megállapítása, és egyre inkább az elbocsátásuk során is *a magánszférában alkalmazott HR-megoldások vannak elterjedőben*. Így számos olyan tagállami példát találunk, amelyben a gazdasági kényszer és a strukturális átalakítások miatt elbocsátott vagy létszámfelettivé vált köztisztviselők újbóli elhelyezkedése érdekében aktív kormányzati segítséget és támogatást kapnak. Ezeket az aktív kormányzati cselekvéseket éppen a közszolgálat személyi állományához kapcsolódó összköltségvetési kiadások csökkentése érdekében alkalmazzák a tagállamok. A kormányzati intézkedések alapvetően két célt szolgálnak:

- a közszférán belüli mobilitás elősegítését, valamint
- új kinevezéseknél az elbocsátott tisztviselők előnyben részesítését.

Mindezek figyelembevételével a tartalékállományt a *rendszeren belüli mobilitás*, valamint a *munkaerőpiacon való elhelyezkedés* javításának irányába célszerű továbbfejleszteni.

A közszférán belüli mobilitás erősítésével javíthatóak az elbocsátott tisztviselők rendszeren belüli elhelyezkedésének esélyei. Ez a következő eszközökkel segíthető elő

- a tisztviselők és a munkáltatók részére nyújtható támogatásokkal;
- a tartalékállomány közszférán belüli kiterjesztésével, valamint
- a tartalékállomány és a kiválasztás összekapcsolásával.

Bár a tartalékállomány célja, hogy a felmentett tisztviselő számára másik álláshelyet ajánljanak fel a közigazgatásban, realisan számolni kell azzal, hogy nem sikerül továbbfoglalkoztatni, és emiatt kikerül a munkaerőpiacra. Erre tekintettel indokolt, hogy *már a tartalékállományba helyezés időtartama alatt különféle intézkedések segítsék* a tisztviselő munkaerőpiacon való elhelyezkedését. Ezek a következők lehetnek:

- előrehozott munkaközvetítés;
- képzési támogatás;
- vállalkozóvá válás támogatása;
- munkaerő-piaci program indítása.

Az állami gondoskodás bizonyos esetekben munkáltatói gondoskodás formájában fejeződik ki.

Ezek közül az alábbiakat indokolt kiemelni:

- jóléti szolgáltatások (fecskeházak, óvoda, üdülés);
- kormánytisztviselői kártya (pénzhelyettesítő eszközként);
- kormánytisztviselői kutatói ösztöndíj;
- speciális foglalkoztatási formák (távmunka).

Az egységesebb törvényi szabályozás megteremtése

A végrehajtó hatalomhoz tartozó jogviszonyok közül a Ktv., Ktjv., Hszt., Hjt. esetében *közös szabályozási alap lehet az életpályamodell.*

A szabályozási alapmodellként szolgáló Ktjv. elfogadásával a szűkebb értelemben vett közigazgatás munkajogi szabályozása is differenciálódott, ugyanakkor az önkormányzati tisztviselők, a kormánytisztviselők önálló törvényi szabályozásában – csekély mértékű differenciáló tényező miatt – túlnyomórészt az egymással párhuzamos, tartalmukban megegyező szabályok dominálnának. Nehezíti a jogalkalmazást, hogy jogtechnikailag a Ktjv. háttérjogszabályként átveszi a Ktv. egyes rendelkezéseit, illetve közvetve hivatkozik az Mt. bizonyos szabályaira is. Felvetődik ezért a *két jogviszony, a kormánytisztviselői, illetve a köztisztviselői jogviszony, egységesebb keretek között történő szabályozásának indokoltsága, amelynek eszköze lehet a közszolgálati kódex.*

Rendszerirányítás kialakítása

A hatékony közigazgatási személyzetpolitika 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. Központi szinten léteznie kell az úgynevezett *rendszerirányító centrumnak* (Magyary szavaival élve szellemi centrumnak), amely egyfelől *kidolgozza a közigazgatási személyzetpolitika* irányait és elveit (humánpolitikai stratégia), másfelől *biztosítja annak megvalósítását*, amelynek során képes az ágazati érdekeken felülemelkedni, a különböző szálakon futó személyzetpolitikai elemeket összehangolni. Ezen feltételek nem teljesülése odavezet, hogy *az ágazati érdekek megakadályozzák az egységes közigazgatási személyzetpolitika kifejlődését.* Önmagában tehát nem elegendő a humánpolitikai stratégia megalkotása, szükség van a megvalósítás központi koordinációjára is.

Mindezek alapján bizonyos mértékű központosítással egységesebbé, stabilabbá s nem utolsósorban hatékonyabbá tehető a rendszer működése. A centralizáció területei:

- stratégiaalkotás, szabályozás, ellenőrzés;
- szakmai, módszertani támogatás;
- operatív, adminisztratív feladatok ellátása.

A *stratégiaalkotás és szabályozás* az egységes közigazgatási személyzetpolitika, az egyes közszolgálati jogviszonyok hosszú távú fejlesztési irányait kijelölő személyzetfejlesztési stratégia, valamint a jogi szabályozás koncepcionális továbbfejlesztését fedi le. A jogi szabályozás egységességéhez és stabilitásához szükség van a szabályok normativitását biztosító ellenőrzésre, ezért helyre kell állítani a közszolgálati ellenőrzést, amely a szabályozás továbbfejlesztését is támogatja.

A közszolgálat működése nem korlátozódik a jogszabályi rendelkezések alkalmazására. Az egyes HR funkciók (kiválasztás, karrier-menedzsment, előmenetel, teljesítményértékelés, javadalmazás, képzés, fejlesztés) egységes ellátásához *standardok és módszertanok* megalkotása is szükséges.

A munkáltatói jogkörök gyakorlásához kapcsolódó *egyes operatív, adminisztratív feladatok központosítása* (például a kiválasztás, az előresorolás, a továbbképzés vagy a teljesítményértékelés) növelheti a hatékonyságot, ha megfelelő méretekben és megfelelő informatikai támogatással kerül sor a centralizálásra. Területi szinten a kormányhivatalok keretébe integrált dekoncentrált szervek HR folyamatainak adminisztratív támogatása központosítható. A helyi önkormányzatok esetében – francia mintára – a *kötelező társulás* teheti hatékonyabbá és egységesebbé a HR tevékenységet.

A KARRIER TÍPUSÚ KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK PERSPEKTÍVÁI (NEMZETKÖZI KITEKINTÉS)

I. Köszolgálati rendszerek a világon

A köszolgálati rendszereknek az elmúlt évtizedekben kialakult egy közismert és konszenzusos osztályozási módja, mely eltérő megközelítési módot alkalmazva eltérő fogalmakat képez. Így a köszolgálati alkalmazottakra vonatkozó jogi szabályozás jellege szerint asszimilációs és differenciált rendszereket lehet megkülönböztetni. Az asszimilációs rendszerekre az a jellemző, hogy a közszektorban alkalmazottakra is a munkajogi általános szabályokat tekinti érvényesnek. Ehhez képest a differenciált rendszerekben az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre sajátos közjogi szabályozást alkalmaznak a munkaerőpiac más szereplőjéhez képest.

A szabályozás tartalma szerinti egyik lehetséges megkülönböztetés az aszerinti differenciálás, hogy hogyan lehetett bekerülni a köz szolgálatába. Ez alapján a speciális feltételeket nélkülöző nyitott, illetve különös szakmai képesítési feltételeket támasztó zárt rendszereket különböztethetünk meg. A nyitott rendszert sokáig azonosították az Egyesült Államokban egykor volt politikafüggő „zsákmányrendszerrel”, melyben a köszolgálati állások betöltésének feltétele a választásokon győztes párt vagy személy támogatása. Ezzel szemben a zárt rendszert a francia típusú, szakmai élethossziglan tartó és szakmai alapon működő pártpolitika-semleges „karrierrendszerrel”.

A XX. század közepére a fejlett polgári demokráciák köszolgálati szabályozásában általánossá vált a differenciált, közjogias szabályozás, melyben a közigazgatás szakmai tudás birtokában végzett tevékenységgé vált, azaz (szakmai) érdemrendszerű megoldások alakultak ki. Ettől fogva az egyes rendszerek közti megkülönböztetés alapja már nem a köszolgálatba való belépés „politikai zsákmány” és „szakmai érdem” alapú megkülönböztetés volt, hanem a köszolgálati tevékenység élethivatásszerűen és teljes szakmai pályafutás idejére garantált módon történő végzése, vagy más megoldások alkalmazása lett. Az előbbi a „zárt karrierrendszerű” megoldások csoportja, míg a más megoldások közös jellemzője a versenyszférához közelebb álló „nyílt vagy állásrendszerű” alkalmazás.

Ugyanakkor látni kell azt is, hogy a XX. század második felében általánossá vált és alkalmazott osztályozási módok csupán elméleti jelentőségűek, mert a maga tiszta formájában egyik sem érvényesült a gyakorlatban. Az egyes konkrét megoldások igen nagymértékben különböztek és különböznek ma is egymástól a köszolgálat fogalmában és a jogi szabályozásban egyaránt. A differenciált rendszerek a gyakorlatban jogállásbeli differenciáltságot is jelentettek az állami szervekkel speciális tartalmú munkavégzésre irányuló közjogi szabályozásban. Ennek eredményeként a közszektorban alkalmazottakra vonatkozó szerteágazó jogi szabályozás soha és sehol nem volt azonos a közhatalmat gyakorló állam szervek, így különösen a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott – magyar fogalmaink szerinti – köztisztviselői szabályozással.

A zsákmányrendszer elemei sem tűntek el teljesen a modern köszolgálati szabályozásokból, de még a zárt karrierrendszerből sem. A politikai változó és a szakmai állandó struktúra határán lévő vezető köztisztviselők esetében mindig is ismert volt – igaz szűk és jogállami módon szabályozott körben – a diszkrecionális jogkörben történő kinevezés és felmentés jogintézménye és gyakorlata. Ez azonban nem eredményezte a szakmai érdemeken alapuló alkalmazás elvének feladását, csak az azonos szakmai feltételekkel rendelkezők közt döntött a politikai prioritás és főként a vezető tisztségek esetében.

Ez a helyzet a XX. század utolsó évtizedéig, lényegében az „új közmenedzsment” közigazgatás-fejlesztési koncepció érvényesülésig nem változott. Ettől kezdve azonban a közszolgálati rendszerekben olyan mélyreható változások következtek be, melyek az addig hagyományosnak mondott kategorizálást is mindinkább kétségessé teszik.²⁷

A két leginkább alkalmazott rendszer előnyeit és hátrányait a következők szerint szokták jellemezni. A zárt karrierrendszerben nem egy konkrét állásra, hanem a közszolgálat meghatározott funkcionális kategóriájába és szakmai testületébe történik az alkalmazás, főszabályként formalizált toborzás versenyvizsgához kötött pályázat útján. Az állások betöltése jogszabályban előírt képzettséghez és végzettséghez kötött, feltétele a közszolgálati szakmai gyakorlat és vizsga. A közszolgálati alkalmazás élethivatásszerűen végzett, a pályaut jogszabályi védelem alatt áll, továbbá jogszabállyal garantált az illetmény, melynek meghatározó eleme a közszolgálatban töltött idő. Az előmeneteli rangfokozat és a konkrétan betöltött állás elválik egymástól.

A nyitott állásrendszerben a meghatározott állás, munkakör betöltése jogszabályban formalizált eljárás nélkül történik. Az állások betöltésénél a gyakorlati készségek, képességek vannak előnyben és az állások betöltésénél a közszektoron kívül szerzett gyakorlati idő is beszámít. A közszolgálati életpályának nincsen speciális jogi védelme. Az illetmény általában kollektív szerződésben rögzített és független az állást betöltő korától és közszolgálati gyakorlati idejétől.

A zárt karrierrendszer előnye, hogy általa megjelent a magas szintű speciális szaktudás a közszolgálatban, továbbá a kiszámíthatóság és stabilitás. Jellemzője még a folyamatosság és a kollektív emlékezet megléte, az állami és szolgálati érdekek fokozott védelme, valamint a politikai semlegesség a közfeladatok ellátásában. Hátrányai e rendszernek a merevség és rugalmatlanság, az egyéni és a szervezeti teljesítmény háttérbeszorulása. Jellemző még a költségvetési hatékonyság iránti érdektelenség és a motiváció hiánya az egyes köztisztviselő szintjén. Az elmúlt évtizedek tapasztalata, hogy a jogszabályban rögzített és a költségvetési restriktciók által folyamatosan csökkentett illetmény és juttatási rendszer nem tudja tartani a közszektor versenyképességét a munkaerőpiacon és jellemző ezért a köztisztviselői kar elöregedése és elnöiesedése.

A nyílt rendszer előnye a rugalmasság és a feladatorientált munkakörök kialakításának lehetősége. E rendszerben jobban érvényesül a teljesítmény, a minőség és a hatékonyság. A munkavégzést jellemzi az egyéni motiváció és a versenyszellem. A rugalmas rendszer gyors adaptációs lehetőséget nyújt az új feladatokhoz. A közszolgálati munkaviszony viszonylag egyszerű megszüntetési lehetősége miatt általános vélekedés, hogy olcsóbb, mint a zárt karrierrendszer. Ez azonban nem mindig támasztható alá tényadatokkal. Hátránya viszont e rendszernek a kiszámíthatatlanság és a speciális közszolgálati tudás háttérbeszorulása. A versenyszellem, a teljesítmény és a minőség egyoldalú hajszolása megelőzheti a közérdekűséget. Tetten érhető továbbá a közszolgálati ethosz és a kollektív emlékezet hiánya. A nyitott állásrendszerben fokozottabban van jelen a zsákmányrendszer és a korrupció érvényesülésének veszélye.

Az elmúlt évtizedben bekövetkezett változások tovább bonyolították az egyes konkrét rendszerek kategorizálását, és aszerint, hogy milyen megközelítést és módszert választunk, jutunk más és más eredményre.

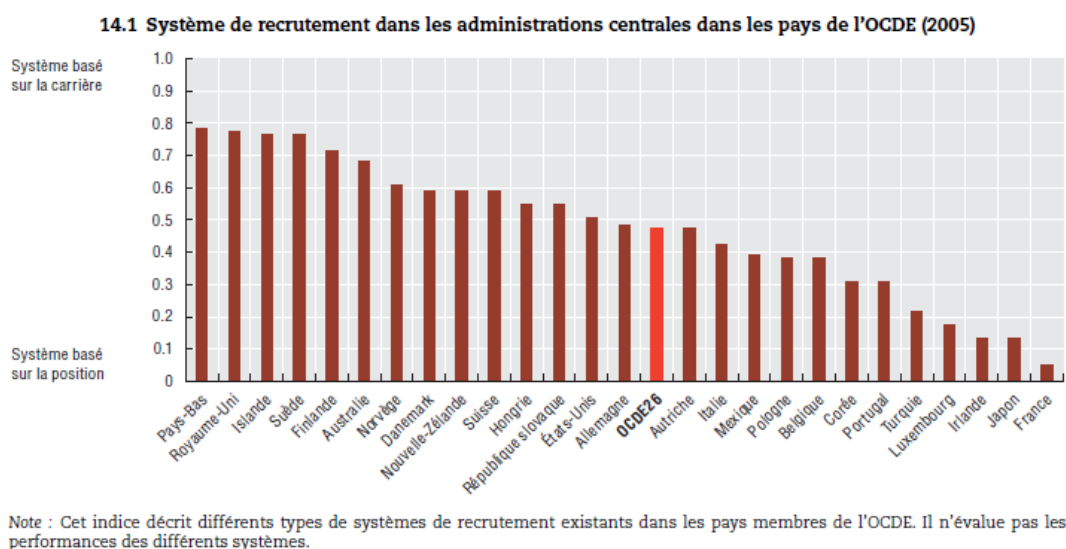
A változásokat nem szem elől tévesztve mégis azt gondoljuk, hogy használhatók a korábbi kategóriák, mint viszonyítási pontok. Már csak azért is, mert az „új közmenedzsment” legradikálisabb megnyilvánulásaként találkozhatunk olyan megoldással is, mely visszatér az egységes munkajogi szabályozás eredeti kiindulópontjához a korábbi közszolgálat egésze, de legalábbis egy része vonatkozásában. A közjogi típusú szabályozást fel nem adó rendszerekre

²⁷ BOSSAERT, DEMMKE, NOMDEN, POLET, *La fonction publique dans l'Europe des Quinze. Nouvelles tendances et evolution. Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 2001, 77–83.*

pedig szinte napjainkig jellemző a zárt karrierrendszer további eróziója és az állásrendszerű szabályozás további térnyerése.²⁸

II. A különböző közszolgálati rendszerek érvényesülésének aránya a fejlett országokban

Ahogy az a megelőző pontban említésre került, az egyes konkrét, országonként alkalmazott megoldások több szempont szerint is elemezhetőek, és ennek megfelelően különböző eredményekre juthatunk. A közszolgálati rendszerek empirikus elemzésében hosszú évek óta az OECD jár elől, ezért érdemes egy nemrég megjelent tanulmányban²⁹ foglalt olyan elemzés eredményét áttekinteni, melyben a rendszerezési szempont a közszolgálatba történő felvétel volt. Eszerint a mintafelvétellel érintett OECD tagországokban a karrier- és az állásrendszer alkalmazása a következők szerint alakult.



1. ábra. A karrier- és az állásrendszer alkalmazásának alakulása az érintett OECD tagországokban

(A vízszintes vonalon lévő értékoszlop az állásrendszer alkalmazásának arányát jelzi, így – mint inverz – a függőleges mezőben az oszlopok felett maradó üres mező pedig a karrierrendszer érvényesülésének arányát mutatja. Ebből következik, hogy a sort kezdő Hollandia alkalmazza leginkább az állás- vagy munkaköri rendszert, míg a Franciák leginkább a karrierrendszert.)

Amint azt a táblázat³⁰ tanulmányozása során első látásra megállapíthatjuk, a két rendszer közül – a maga tiszta formájában – teljes mértékben egyik sem érvényesül. Ennek több oka is van, de az első mindenképpen az, hogy a közszolgálati rendszerek belülről differenciáltak, így egyes területekre – mint a rendvédelmi szerveknél alkalmazottakra – azokban az országokban is a karrierrendszert alkalmazzák, ahol egyébként a civil közszolgálatban az állásrendszert. Megfordítva is igaz az állítás, a karrierrendszert alkalmazó országok jogi szabályozása is teret ad meghatározott feladatra vagy helyettesítésre, határozott időre és konkrét állásra történő alkalmazásnak, továbbá az egyes vezetői kinevezéseket a kormányok diszkrecionális jogkörébe utalják, ami lerontja a rendszer egészének érvényesülését. Másrészt azt is megállapíthatjuk, hogy az állásrendszerű alkalmazás többségben van a konkrét megoldások közt. Ennek oka egyebek közt az, hogy az elmúlt húsz év közigazgatási reformjainak közös jellemzője volt a *New Public*

²⁸ *Panorama des administrations publiques*, Paris, OECD, 2009.

²⁹ *Panorama des administrations publiques*, Paris, OECD, 2009, 85.

³⁰ Uo.

Management (új közmenedzsment, továbbiakban NPM) – azaz a versenyszférában sikeresen alkalmazott szervezési, vezetési és igazgatási módszerek közigazgatási alkalmazása – irányvonal érvényesülése.³¹

E módszer gyakorlati alkalmazása – eltérő intenzitással – szinte minden fejlett országban napirendre került. Az NPM kialakulásának egyik fő oka ugyanis az a nehezen tartható helyzet volt, miszerint a közigazgatás minden fejlett országban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött, melynek növekvő terheit a versenyszféra nem akarta, illetve – a versenyképessége fenntartása érdekében – nem tudta tovább finanszírozni. Ezért az a reformcélkitűzés fogalmazódott meg, hogy a közigazgatás is legalább azzal a hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjön, mint a versenyszféra. A célkitűzés megvalósítása érdekében a közigazgatás a felesleges elemek kiiktatásával szűkítse tevékenységét, és koncentráljon a valóban csak általa ellátható feladatokra. A feladatellátásba pedig vonja be a civil- és a versenyszférát. A változatlanul megmaradó közigazgatási feladatok ellátásának átláthatóságával, mérésével és elszámoltathatóságával javuljon a közigazgatás hatékonysága és minősége.

E célkitűzés realizálása egyaránt érintette a közigazgatás szervezetét, működését és személyzetét. Ebből a körből a humánerőforrás-menedzsment – mint a rendszer legdrágább eleme – külön is kiemelésre került. A század végéig meghatározó módon érvényesülő karrierrendszerű közszolgálatok ugyanis költséges rendszerek. Az egységes munkaerőpiacból mesterségesen kiemelt közszolgálat differenciált rendszere ugyanis jogszabályban garantált komparatív előnyök mentén, a végzett munkának nem a piaci értékén, hanem a köz érdekében, a teljes szakmai életpálya során végzett tevékenység társadalmi elismerésén alapulva működnek. Ezek a stabil, kiszámítható és garantált elemek hosszú ideig tudták biztosítani azt a munkaerő-piaci egyensúlyt, ami alapján a munkavállalók részéről valós alternatívát jelentett a verseny- és a közsféra közti választás.

A karrier típusú közszolgálat a stabilitása és a kiszámíthatósága mellett – ami szükséges a közigazgatási szolgáltatások folyamatos és mindenütt azonos szintű biztosításához – viszont nem csak drága, de rugalmatlan is. Mindezekre tekintettel nem véletlen, hogy az NPM módszerek alkalmazásának igénye ezen a téren jelentkezett először. A nemzeti kormányok, de maga az EU sem tudott mit tenni a saját bürokráciája felé, mint – engedve a társadalmi nyomásnak – közigazgatás-fejlesztési programokat indítottak az adaptációra.

A reformindítékok komplexek és igen differenciáltak voltak. A társadalmi, gazdasági és technológiai változások által előidézett helyzetben a közigazgatás szervezeti és humánerőforrás-növekedése miatti költségvetési nyomás meghatározó volt. Az NPM, mint eszköz megfelelőnek tűnt a közigazgatás alkalmassá tételére az új társadalmi elvárások teljesítéséhez.

A reformok közös keretét a közszolgálat felé is a kiszámíthatóságra és a megbízhatóságra való törekvés, a közigazgatás átláthatóságának és nyitottságának megteremtése, az egyéni felelősség érvényesíthetősége, valamint a hatékonyság, eredményesség és a minőség határozta meg. Ezeken felül a közszolgálat specifikus célkitűzései voltak a humánerőforrás-igazgatás decentralizációja, a funkcióhoz kötött kompetenciák és specifikus munkakörök, továbbá az ehhez rendelt egyéni karrierfejlesztés megvalósítása, a kompetencia-alapú és teljesítményorientált díjazás legalább részleges megvalósítása, az egész életpályát átfogó foglalkoztatottsági garanciák oldása a karrierrendszerű közszolgálatokon belül is, valamint a köztisztviselők juttatási rendszerének radikális felülvizsgálata és csökkentése.

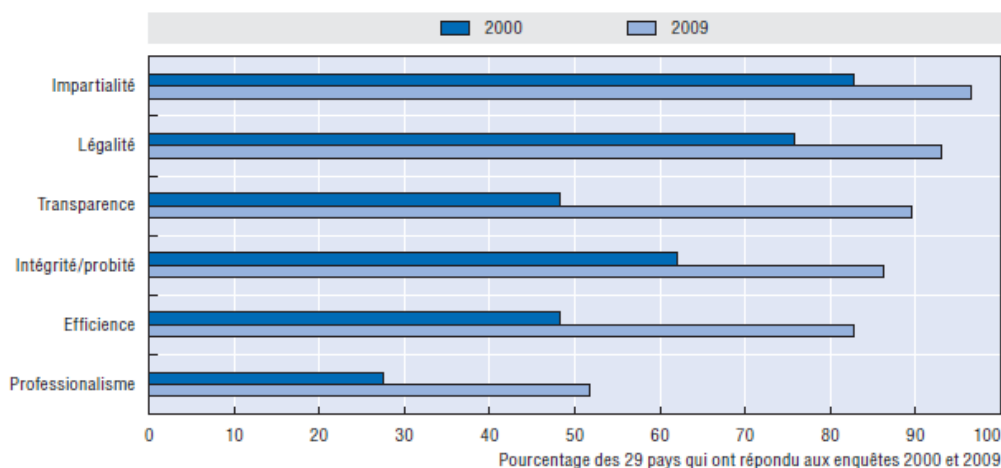
Mindezek a célkitűzések persze eltérően jelentek meg és érvényesültek országoként. Tapasztalható volt az egyes konkrét nemzeti programokban egymással ellentétesen ható és különböző rendszerekre jellemző intézkedések alkalmazása (például a központi pályáztatási rendszer és a decentralizált teljesítményértékelési, és illetményrendszer egyidejű bevezetése), ami

³¹ Lásd bővebben: BALÁZS István, *Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében*, Új Magyar Közigazgatás, 2009. évi 3. szám.

működési és értékzavart okozott, továbbá a közszolgálat munkaerő-piaci pozícióinak romlásához, és az ezzel együtt járó kontraszelekcióhoz vezetett.

A reformok következményeként egy évtized alatt – 2000 és 2009 közt – jelentősen átalakult a közszolgálat értékrendje is, melyet a következő OECD által készített³² tábla mutat.

Graphique 3. Valeurs fondamentales du service public fréquemment mentionnées (2000 et 2009)



2. ábra. A közszolgálat értékrendjének változása az OECD tagországok körében 2000–2009

Az OECD felmérését elemezve, amennyiben örömtelinek vehetjük a pártatlanság és a törvényesség kiemelkedő szerepét az értékrenden belül, annyira *sajnálatos a szakmaiság háttérbe szorulása*. Igaz ez az utóbbi sajátosság az egyre inkább érvényesülő állásrendszerű közszolgálatok jellemzőiből adódik.

Ugyanakkor szembevető az NPM szempontjából kiemelkedő fontosságú hatékonyság szerény helye a listán, bár jelentősen nőtt a fontossága.

A karrierrendszerű közszolgálat visszaszorulása jellemző e rendszer mintájául szolgáló francia közszolgálatra is.

Franciaországban 2008 során külön reformprogram; *Febér könyv* készült a közszolgálat átalakításának száz lépéséről. Ennek részét képezte – a hatékonyságot növelő tényezőként – a közszolgálati kormányzati feladatkör költségvetési minisztérium alá rendelése, amivel jelentős állami kiadás-megtakarítás (közel 8 milliárd euró) volt a cél. Ennek érdekében napirendre került a karrier-pályaív felülvizsgálata, teljesítményelemek beépítése az előmenetelbe, a szerződéses alkalmazottak körének kiterjesztése, a részmunkaidő bevezetése, a területi közszolgálat összevonása, a vezetői állomány csökkentése.

Az elmúlt időszakban bekövetkezett változások miatt a francia szakmai közvéleményben sokan³³ a zárt, karrier típusú közszolgálat francia modelljének végéről beszélnek. Ezt támasztja alá a felsővezetők diszkrecionális kinevezése jogi lehetőségének kiterjesztése és széles körben való érvényesítése a francia közszolgálatban („pantouflage”).

A korábbi zárt rendszert oldotta több európai bírósági döntés is, így először az 1986. június 3-i, mely – igaz korlátozottan – lehetővé tette a közszolgálati állások betölthetőségét más tagországok polgárai számára is.

Igazi csapást azonban az jelentett, amikor a bíróság a francia felsőszintű közszolgálatban meghatározó ENA (Nemzeti Közigazgatási Iskola) diplomával kapcsolatban is kimondta, hogy azt külföldiek esetében nem lehet megkövetelni a vezetői állások betöltésénél, hanem el kell

³² *Panorama des administrations publiques*, Paris, OECD, 2009, 45.

³³ Le système de la carrière dans la fonction publique/<http://maublanc.over-blog.com/article-35714302.html>.

fogadni az adott ország hasonló jellegű végzettséget tanúsító diplomáját (2003. szeptember 9-i Delle Burbaud ügy).

Sokan vannak azon az állásponton, hogy a francia közszolgálat változásai végül visszatérést jelenthetnek a szabályzás történeti gyökereihez. A XIX. századi, eredeti közszolgálati szabályozás megkülönböztetett hatósági köztisztviselőket és igazgatási alkalmazottakat. A közjogi jellegű szabályozás csak a hatósági köztisztviselőkre érvényesült, a többiekre az általános munkajogi szabályozást kellett alkalmazni. Jellemző ugyanis a határozott idejű szerződéssel alkalmazhatók körének fokozatos bővülése, sőt erre új törvény előkészítése van folyamatban. Ez a jelenlegi lehetőségeket kiterjesztené az időszakos vagy szezonális munkatorlódás mellett a meghatározott programra történő alkalmazásra is.

Mindezek alapján számosan gondolják azt, hogy a karrierrendszerű közszolgálat eróziója feltartóztathatatlan.

III. A karrierrendszerű közszolgálatok perspektíváiról

A karrierrendszerű közszolgálatok perspektíváiról szóló vizsgálatunk alapján megállapítható, hogy ma már a legfejlettebb ipari államokban (OECD tagországok) az állásrendszerű alkalmazás többségben van. Ahol maradt a karrierrendszer, ott is fokozatosan oldódik és lényegében vegyes rendszerek működnek. Ugyanakkor figyelmeztető az, hogy az állásrendszerű közszolgálat előtérbe kerülése negatív irányban alakította át a közszolgálat értékrendjét, szakmaiságát, miközben lényeges államháztartási megtakarítást nem hozott.

Az állami szerepkörök változása az NPM-et követő *neoweberi* új közigazgatás kidolgozása egy új közszolgálati modell keresését is jelenti. A nemzetközi tudományos életben a közszolgálati rendszereket érintő kutatások³⁴ közös sajátossága az, hogy rámutatnak a korábban kialakult rendszerek – így különösen a karrierrendszer – gyors változására, és ennek következtében a valóságban működő konkrét közszolgálati szabályozások sokszínűségére. Ez a sokszínűség azonban még nem állt össze egy vagy több közös irányba mutató tendenciává.

A közszolgálat változásai elválaszthatatlanok az állam, és ezen belül a közigazgatás szerepétől, működésétől és eszközeiről kialakuló nézetektől. A mérsékelt eredményeket hozó poszt-bürokratikus felfogások érvényesülése után, főként a világgazdasági válság hatására új utak keresése jellemző mindenütt. Ugyanakkor az NPM kialakulásának és érvényesülésének teret adó költségvetési kényszerek változatlanul jelen vannak, miközben az erősebb állam, erősebb közigazgatása egyöntetű igényként jelentkezik.

Mindez a közszolgálatot is felértékeli, de egyetértés csak abban van, hogy a „közszolgálat egy jobb társadalom és világ kulcsa”³⁵, a részleteket illetően azonban nincs egységes álláspont. A szélsőségek közt az egyik véglet az, hogy az utóbbi évtizedekben bekövetkezett változások hatására egyáltalán nincs szükség a közszolgálat differenciált és közjogi szabályozására, míg a másik véglet a karrierrendszerű közszolgálat új alapokon történő megerősítését jelenti, mindenekelőtt az állami közszolgálatban (Demmke–Moilanen, 248.).

A szakirodalmi felvetések többsége szerint, akármelyik változat is érvényesül perspektivikusan, néhány korábbi paradigmával mindenképp szakítani kell. Így különösen arra nincs esély, hogy a közszolgálat a közigazgatás minden szintjén és ágazatában egységes szabályozás legyen.

Ez persze nem csak a karrierrendszerű közszolgálatára igaz, de megvalósulása esetén végleg el kell vetni a közszolgálat klasszikus elméleti fogalmát.³⁶ Abban az esetben ugyanis, ha a közhatalom gyakorlásában való részvétel, és az ehhez járuló többletjogok és köteleességek már

³⁴ Christoph DEMMKE, Timo MOILANEN, *Civil Service in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Services*, PETER LANG 2010 Frankfurt am Main.

³⁵ „a key to a better society and world” in: ROSENBLOOM, KRAVCHUK, CLERKIN, *Public Administration, Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, 7th edition, Mc Grawhil, Singapore, 2009, 548.

³⁶ Maurice HAURIOU, *Principes de droit public*, 1re édition 1910, 2e édition Larose, Paris, 1916.

nem indokolják a munkavégzésre irányuló jogviszony speciális, közjogi szabályozását, akkor az eddigi zárt karrierrendszerről sem beszélhetünk.

A magánjogias szabályozás azonban ma még csak kivételesen érvényesül, Svédország tért rá, de a munkafeltételek szabályozása itt is közjogi maradt. Angliában és Csehországban pedig még csak vizsgálják az áttérés lehetőségét.

Mindebből inkább azt a következtetést vonhatjuk le, hogy talán korai még a zárt rendszerű szabályozás végéről beszélni, de a megváltozott körülményekhez adaptált új közszolgálat alapjainak elméleti kialakítása aktuális feladat. A karrierrendszer perspektíváira azonban ma még nem lehet egyértelműen választ adni. A közelmúltban megjelent nemzetközi összehasonlító munkákat vizsgálva³⁷ is csak fokozódik a bizonytalanság, hisz ezekből sem lehet egyértelmű következtetéseket levonni a jövőre nézve. Ami biztos, az a változás és a változtatás szükségessége. Meglátásom szerint az NPM-et követő új közigazgatás igényli egy új típusú karrierrendszer kidolgozását a közszolgálatban. Az újszerűségnek pedig abban kell megnyilvánulnia, hogy a tradicionális értékek és elvek adaptálhatók legyenek a megváltozott viszonyokhoz és elvárásokhoz.

³⁷*Panorama des administrations publiques*, OECD, Paris, 2009; valamint Christoph DEMMKE, Timo MOILANEN, *Civil Service in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Services*, PETER LANG 2010 Frankfurt am Main.

EGY JEGYZŐ GONDOLATAI A KÖZTISZTVISELŐI ÉLETPÁLYÁRÓL

I. Bevezető

A köztisztviselői életpálya fogalma a 2001. évi XXXVI. törvény elfogadásával jelent meg a szabályozásban, a jogszabály hangsúlyozta a köztisztviselőket megillető erkölcsi és anyagi megbecsülés és a sokat emlegetett biztonság elvárását. Ennek keretében tovább erősödött a kiválasztás demokratikus alapja, a teljesítményértékelés előmeneteli rendszeréhez köthető fontosabb személyzeti elvárások.

Az elmúlt években a *köztisztviselői kar létszáma* lassan *csökkenő* tendenciát mutat a XVI. kerületben. A kerület nagyságához és lakosságszámához képest (72 000 fő) a hivatal viszonylag kis létszámúnak volt mondható a maga 274 fő köztisztviselőjével. Hasonló nagyságú kerület, mint például a VIII. kerület, információim szerint 300 fő feletti állománnyal rendelkezett.

Az utóbbi négy évben 15%-os az állomány csökkenése. 2007 elején a XVI. kerület képviselő-testülete *létszámleépítésről* döntött. A leépítést 2009-ben ismét megszavazta, melyet két részletben végre is hajtott, az első fázis 2009 decemberében, a második pedig 2010 márciusában történt. Így a három részletben lezajló létszámleépítés eredményeképp negyven fővel csökkent a hivatal létszáma. (A hivatalt érintő létszámstatisztika: 2007. évben: 274 fő; 2009. évben: 256 fő; 2010. évben: 234,5 fő.)

A kormány számára mindig komoly kihívást jelent *az önkormányzati létszámcsökkentést elérni*, hisz jogszabályi lehetősége erre nincs. Az önkormányzatok önállóan rendelkeznek szervezetükkel, így a hivatal köztisztviselői létszámával is. Komolyabb létszámleépítésre a 2010. évi önkormányzati képviselő-választást követően került sor. Ugyan a jogszabályi környezet nem változott, de mivel az önkormányzatok vezetői nagyrészt kormánypárti politikusok közül kerültek ki, így – véleményem szerint – íratlan szabállyá lett, hogy az önkormányzatok önként csökkentsék a „bürokráciát” magukon. Ezt a tendenciát segítette elő az indokolás nélküli felmentés, valamint a felmentési idő két hónapra csökkentése is.

II. A köztisztviselőknek nyújtott juttatások alakulása a közelmúltban

A Ktv. által biztosított juttatások

Mielőtt a juttatásokra rátérnék meg kell jegyezni, hogy az elmúlt években az illetményalap nem emelkedett (az évek óta 38 650 forint).

A Ktv. által biztosított juttatások fokozatosan visszaszorultak az elmúlt időszakban:

- A *13. havi illetmény* a 2009. évre megszűnt. Talán ez érintette legérzékenyebben a köztisztviselőket, ezt a juttatást szeretnék visszakapni leginkább. A legtöbb köztisztviselő ebből oldotta meg a karácsonyi ajándékozást.
- A *rekreációs szabadság* intézményét 2001-ben vezették be, de 2005-ben – mielőtt bárki igénybe vehette volna – megszüntették. E kiváltság szerint tíz év közszolgálati jogviszonyban eltöltött munka után hathónapnyi fizetett szabadság illetve volna meg a köztisztviselőket. Az elgondolás jó volt, de azt bizonyára figyelmen kívül hagyták, hogy ha több ezer köztisztviselő egyszerre veszi ki szabadságát, az az egész közigazgatás működését veszélyezteti.

– A *ruházati költségtérítést* – amely az utolsó években 72 000 forint volt, vagyis az illetményalap kétszerese – megszüntették. Ezt március-április hónapban kapták meg a dolgozók és mindenki azonnal el tudta költeni. Ezzel a juttatással mindig terveztek a kollégák. Összességében elmondható, hogy az egyéb juttatások köréből – úgymint ruházati költségtérítés, bérlet, üdülési hozzájárulás, beiskolázási támogatás stb. – a köztisztviselők éves szinten megközelítőleg 800 000 forint többletjövedelemhez jutottak.

Bevezetésre került a *cafetéria juttatás*, melynek összege az illetményalap ötszörösétől huszonötszöröséig – azaz körülbelül 200 000 forinttól egymillió forintig – terjedhet. Például a XVI. kerületben a képviselő-testület döntése alapján 386 000 forint volt az elmúlt évben, mely ez évre lecsökkent – egységesen kötelezően – 200 000 forintra, amely bruttó összeg, melynek a BKV bérlet kötelező eleme (körülbelül 115 000 forint), tehát ha ezt a dolgozó igényli, alig marad pénz más juttatás igénybevételére. A cafetéria keretében még a következő juttatásokat – melyek adóköteles járandóságok – lehet elszámolni (természetesen a 200 000 forint bruttó összeg erejéig): étkezési jegy, üdülési hozzájárulás vagy csekk, internethasználat, egészség- és nyugdíjpénztár.

Jelenlegi támogatások, juttatások a XVI. kerületben

Az Egységes Közfoglalkoztatási Szabályzat tartalmazza azoknak az adható juttatásoknak a körét, amelyeket a polgármesteri hivatalok nagyrészt csak hírből ismernek, mivel nincs rá forrásuk. A XVI. kerület a Ktv. szerint adható kategóriákon túl és a cafetéria juttatáson kívül a következőket adja a hivatal a dolgozóinak.

- *Lakhatási, lakásépítési, vásárlási, korszerűsítési támogatás*
 - A *munkáltatói kölcsön* mértéke legfeljebb kétfel millió forint lehet, adható építés, vásárlás, csere, bővítés és korszerűsítés esetén. Figyelembe veendő szempontok: az ingatlan forgalmi értéke, a kérelmező szociális körülménye, vagyoni és jövedelmi helyzete. Előnyt élveznek a többgyermekes családok és a régebb óta dolgozók.
 - Az *albérleti hozzájárulás* nem visszatérítendő támogatás azoknak, akik lakhatás címén bérleti díjat fizetnek és Budapest területén nem rendelkeznek ingatlan tulajdonnal vagy tulajdonrészrel, illetve haszonélvezeti joggal. Kivételt jelent, ha házasság felbontása esetén az együttélés nem tartható fenn vagy a vagyonközösség megosztása még nem zajlott le. Mértéke legfeljebb 20 000 forint/hó.
- *Tanulmányi, képzési, továbbképzési támogatás.* A képviselő-testület a hivatal céljai megvalósítása érdekében, a köztisztviselők szakmai fejlődésének, továbbképzésének elősegítésére éves költségvetésében képzési alapot képez. Azok az iskolai, tanfolyami vagy konzultációs képzések kerülhetnek elsődlegesen támogatásra, melyek a hivatal szakmai működésének színvonalát emelik. Tanulmányi szerződést kell kötni, amiben meg kell határozni a köztisztviselő által vállalt feltételeket, a támogatás mértékét, megfizetésének módját, idejét, illetve tartalmaznia kell a szerződösszegés eseteit, következményeit. Fontos szabály, hogy nyelvtanulási támogatás esetén mindaddig nem jogosult a köztisztviselő idegen nyelvtudási pótlékra, amíg a havonta fizetendő pótlék mértéke nem éri el a támogatás összegét.

A korábbi évek tapasztalata volt, hogy ha a köztisztviselő – függetlenül attól, hogy milyen (például szociális) területen dolgozott, – elvégzett bármilyen egyetemet, ezzel magasabb bérre volt jogosult. Ezen a területen a szabályozás változott, már csak az sorolható át I. besorolási osztályba, aki a munkakörének megfelelő végzettséggel rendelkezik. Saját hivatalomban egy felmérést készíttettem, melyben megkérdeztem a szervezeti egység vezetőit, milyen szakmai végzettségre lenne szükség, és így megelőzve a dolgozó ad hoc jellegű iskolai tanulmányait, olyan területre irányítom és kötök vele tanulmányi szerződést, amelyre a hivatalnak is szüksége van.

- *Családalapítási támogatások.* A 35. évet be nem töltött köztisztviselő első házasságkötésekor – kérelemre – vissza nem térítendő, egyösszegű 80000 forintos támogatást vehet igénybe. Gyermek születésekor – szintén kérelemre – is megilleti a támogatás, azzal a feltétellel, hogy a

gyermeket saját háztartásában neveli. Mindkét eseményt anyakönyvi kivonattal kell igazolni hatvan napon belül.

- *Üdülés az önkormányzat üdülőjében.* A XVI. kerületi önkormányzat Balatonszárszón rendelkezik üdülővel, melyet tisztviselőink előre egyeztetett időpontban vehetnek igénybe.
- *Egyszeri szociális támogatás* adható a két hónapot meghaladó betegállomány vagy a házastárs (élettárs) három hónapot meghaladó munkanélkülisége esetén a köztisztviselő kérelmére. Mértéke 40 000 forint.
- *Temetési segély:* a köztisztviselőt közeli hozzátartozójának halála esetén, kérelemre vissza nem térítendő segély illeti meg. Összege 40 000 forint. Anyakönyvi kivonat és a költségekről szóló számlamásolat a kérelemhez hatvan napon belül benyújtandó.
- Képernyő előtti munkavégzés esetén a dolgozó két évente kérelmezheti – az éleslátás szükségessége miatt szemüveg vagy kontaktlencse viseléséhez – a 15 000 forintos *egészségügyi támogatás* igénybevételét. A kérelemhez csatolni szükséges a szemészeti szakvizsgálat eredményét, a munkavállaló saját részű használatáról szóló nyilatkozatát, továbbá a hivatal nevére és címére kiállított számlát.

A XVI. kerületi hivatal további sajátosságai

A közérzet javítása és az eredményesebb munkateljesítmény biztosítása érdekében – különleges szolgáltatásként – a hivatal dolgozói heti egyszer (alkalmanként 20 perces időtartamban) gyögmasszázsban részesülnek, mely amellett, hogy fizikai felfrissülést hoz az adott napon, javítja a dolgozók közérzetét és fokozza lojalitásukat. A hivatalban még kondicionálóterem is biztosított a jobb fizikai állapot elérése céljából.

Köztisztviselői nap mellett évente egyszer sportnapot is tartunk.

Évente kétszer – július 1-jén, a köztisztviselői napon és karácsony előtt – tudunk köztisztviselőinknek jutalmat adni. Ugyan a jutalom mértéke az utóbbi két évben valamelyest csökkent, de elmondhatjuk, hogy azon kevés önkormányzat közé tartozunk, amely ilyen juttatást egyáltalán még adni tud dolgozóinak. Ezenkívül a képviselő-testület évről évre megszavaz egy céljutalom-keretet melyből a többletmunkát vállaló, illetve többletbevételt hozó munkatársak kerülnek megjutalmazásra.

A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény értelmében minden évben, a köztisztviselői napon a kiemelkedő munkáért *címadományozásban* (adható címek: címzetes vezető tanácsos; címzetes főtanácsos; címzetes vezető főtanácsos) részesül három fő felsőfokú és egy fő középfokú végzettségű dolgozó, mely cím mellé tárgyi ajándékot is kapnak a kollégák.

A tartósan kiemelkedő teljesítményt nyújtó köztisztviselőket – hivatalunkban öt főt – *elismerő oklevéllel* és tárgyi ajándékkal jutalmazzuk. Már három éve a díjazottak egyikét a hivatal dolgozói választják titkos szavazással, ily módon nem csupán a vezetői döntés érvényesül.

Szabadság

A köztisztviselőket évi huszonöt munkanap alapszabadság illeti meg, és ezenfelül besorolásától függően pótszabadság jár, ami összesen 28–37 napot jelent. A napok száma növekszik abban az esetben, ha a dolgozónak gyermekei vannak, mivel utánuk – egy gyermek után két, két gyermek után négy, kettőnél több gyermek után összesen hét munkanap – pótszabadság jár. Tehát látható, hogy egy átlagos magyar család esetében a köztisztviselő körülbelül 35 munkanap szabadsággal rendelkezik, amely éves szinten 49 olyan napot jelent, amit nem a munkahelyén tölt, és akkor még nem beszéltünk az esetleges betegség miatti távollétról. Ha valamelyik dolgozónkkal tanulmányi szerződés kötünk, akkor vizsgánként négy nap felkészülési idő jár, szakdolgozat íráshoz tíz nap és természetesen a szorgalmi időszakban az órákra is el kell járni, ami a munkaidőt heti több alkalommal is csökkentheti. Egy másik komoly probléma, amit a hivatalvezetőnek meg kell oldani, amikor a hivatal háromnegyedét kitevő hölgy kollégák valamelyikének gyermeke születik, s a kolléganő két-három év elteltével visszatér a munkába, az elmúlt évek szabadságát a munkába állást megelőzően ki kell adni részére. Ez átlagosan 70-80 napot jelent, ami – a munkanapokat

tekintve több mint háromhónapnyi kiesés a munkából úgy, hogy ezen időszak alatt a helyettesítést már nem tudjuk megoldani külsős kollégával (akit határozott időre, a kolléganő helyettesítésére vettünk fel), legfeljebb belső helyettesítéssel. Mindez egy átlagos, komplikációmentes esetre vonatkozik, ez ennél sokkal több időt jelent akkor, ha problémák merülnek fel a terhesség alatt.

Hivatalunkban – máshol sincs ez másképp – több területen nagy *nehézségekbe ütközik a szabadságok kiadása* a tárgyévben. Különös tekintettel például a műszaki területre, ahol a tervek készítése és a közbeszerzés az év elejére esik, majd kezdődnek a nagy beruházások, melyek egészen a fagyokig eltartanak. De beszélhetnénk az igazgatási irodához tartozó ügyekről, ahol az anyakönyvvezetők hétvégeken is házasságkötéseket végeznek, vagy halasztást nem tűrő váratlan események (mint például a haláleset) történnek.

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 41/A. § (9) bekezdése alapján *a képviselő-testület igazgatási szünetet rendelhet el*, amely időszak alatt a szabadságot ki kell adni, illetve ki kell venni. Ezt hivatalunkban immár harmadik alkalommal rendelte el a testület, melyet úgy rendezek, hogy minden irodán maradjon ügyeletben egy-két fő, akik – mivel nem tartunk ügyfélfogadást ez idő alatt – az ügyek feldolgozásával és a háttérmunkával foglalkoznak. Emellett minden évben együttműködési megállapodást kötünk a XVII. kerülettel, melynek értelmében az igazgatási szünet idején a legfontosabb és halaszthatatlan ügyfajtákban eljárnak. Korábban a Közigazgatási Hivatal mindezt nem nézte jó szemmel és körlevelet is írt a jegyzőknek, hogy az okmányirodát – mivel országos hatáskörű szerv – nem lehet bezárni. Természetesen erre is találtunk megoldást, de meg kell jegyezni, hogy a jogszabályi előírások nincsenek összhangban egymással. Így az okmányirodában is ügyeleti rendszer működik, de az ügyfeleket értesítjük arról, hogy ebben a két hétben az ügyeket a XVII. kerület látja el, és csak a nagyon sürgős vagy akut problémákat orvosoljuk helyben.

Beléptető rendszer

Hivatalomban minden területen megpróbálom elősegíteni az e-közigazgatás működését, ezért egy webfelületen működő *szabadság-nyilvántartó és beléptető rendszert* vezettem be, amelyen a dolgozó szabadságot tud igényelni a felettesétől, és a be-, illetve kilépést is rögzíti a rendszer, tehát a munkáltató pontosan tudja, hogy ki, mikor lépett be és távozott a hivatalból. Ehhez egy mikrochippel ellátott plastikkártyát adtunk, amely egyben fényképes hivatali igazolvány is, mellyel hatósági munka esetén igazolni tudja magát és ezt a kollégáknak maguknál kell tartaniuk. Mindez rengeteg papírmunkát megspórol, mert ugyan – a munkaügyi ellenőrzések miatt – időnként jelenléti ívet készítünk belőle, de ezt nem kell naponta aláírni, illetve kiváltotta a szabadságos tömböket. Az éves kötelező szabadságterveket is ezen a rendszeren keresztül készítik el a kollégák.

Rendkívüli munkavégzés

Vannak olyan időszakok a hivatal egyes szervezeti egységeinek életében amikor a napi nyolc óra kevésnek bizonyul, példaként tudom említeni a költségvetési irodát, amikor költségvetési koncepció készítésekor sokat dolgoznak munkaidőn túl is. Ez az időszak december és március közé esik, ilyenkor szükség van rendkívüli munkavégzés elrendelésére, ami évente legfeljebb 160 óra lehet. A jogszabály azt mondja, hogy a szabadidőt a rendkívüli munkavégzést követően legkésőbb 30 napon belül kell kiadni, és ha ez nem lehetséges, meg kell váltani. Nálunk az a gyakorlat, hogy mivel a szabadságok kiadása is nehézségekbe ütközik, ezt kifizetjük a dolgozók részére.

Ösztöndíjas foglalkoztatás

Hivatalomban működik egy ösztöndíjrendszer, amely szerint az a diplomás, munkaviszonnyal még nem rendelkező fiatal – aki még nem töltötte be 30. életévét, és diplomája a jogviszony létesítését megelőző két éven belül került kiadásra – a hivatalvezető döntése alapján maximum egy

évig dolgozhat a hivatalban, bruttó 100 000 forintos fix bérért, illetve külön juttatásért. Ebben az esetben nincs konkrét munkaköre, így több szervezeti egységben is kipróbálhatja magát, ezzel szélesítve a gyakorlati tudását. Ha kölcsönösen meg vagyunk elégedve a megszerzett munkatapasztalatokkal, akkor általában el tudjuk helyezni köztisztviselőként a polgármesteri hivatalban. Megkönnyíti a fiatal pályakezdő életét, szakmai előmenetelét és a hivatalnak is előnyös. Az ilyen pályakezdő fiatalnak a Nemzeti Adó- és Vámhivaltól kell start-kártyát igényelnie, amely a hivatal részére járulékkedvezményt biztosít az ösztöndíjas foglalkoztatott után.

Teljesítményértékelés

Minden év januárjában a képviselő-testület elé kerül a hivatal teljesítmény-célkitűzéseinek meghatározása, amikor a testület dönt a szervezetnek az évi céljairól, majd – a testület által elfogadott célokra tekintettel – a vezetők elkészítik közvetlen beosztottjaik személyre szabott teljesítménycéljait. Jegyzői jóváhagyást követően kerül a dolgozók kezébe, melynek átadása február 28-ig meg kell, hogy történjen. Jelenleg ennek értékelése a tárgyév végén történik meg, és ezt követően kerül sor az esetleges eltérések megbeszélésére.

Tapasztalatom szerint a vezetők a legritkább esetben konfrontálódnak közvetlen beosztottjaikkal, ezért igen kedvező teljesítményértékelések készülnek, melyek tükrében sok-sok „kis szuperhőst” dolgozik a hivatalban. Tökéletes ember, mint azt tudjuk, nem létezik, így sajnos a teljesítményértékelés rendszere nem mutat valós képet. Ha valamilyen probléma adódik a kollégával, nem dolgozik megfelelő intenzitással vagy nem végzi a munkáját pontosan, szakszerűen, a vezetők sokszor a jegyzőtől várják a megoldást, azaz adjon fegyelmit, bírja munkára a kollégát. Sajnos a kollégák megszokták ezt a rendszert, és amikor realisabb teljesítmény-, illetve szakmai értékeléseket kértem egységes ellenállásukba ütköztem. Ezért helyi szinten egy új alapokra helyezett teljesítményértékelési rendszer kidolgozása van folyamatban, mely realisabb képet mutat majd a dolgozókról. Valószínűleg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium is elkészíti az új teljesítményértékelési rendszert, mely reményeim szerint jobb, hasznosabb lesz a korábbinál.

Eltérés az alapilletmény általános mértékétől

Önkormányzatnál a jegyző a köztisztviselő alapilletményét – szakmai munkája értékelése alapján – legfeljebb 50%-kal emelt vagy 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg. Ez évente március 1-től, a következő év február 28. napjáig adható. Amennyiben a köztisztviselő ismételtén megkapja az eltérést, akkor vezetőjének újra szakmai értékelést kell róla készíteni. Ez jegyzői szempontból szintén sok esetben problematikus.

Látnunk kell, hogy a polgármesteri hivatalok többségének – leginkább a kis településeken – semmilyen lehetősége nincs arra, hogy eltérést pozitív irányban adjon köztisztviselőinek. Ez a tehetősebb önkormányzatoknál másként van. Az elmúlt évekre visszatekintve elmondható, hogy a XVI. kerületi hivatalban harminc-harmincöt ember részesül – egytől egyig pozitív irányban, 5–30%-os nagyságrendben – eltérésben. Negatív irányú eltérésben egy kolléga sem részesült.

Mondhatni, hogy vezetői hibából is adódóan egy rossz gyakorlat alakult ki – kezdve a teljesítményértékeléssel, majd az ezt követő eltéréssel –, miszerint a pozitív eltérésben részesülő kollégák úgy érzik, hogy ez alanyi jogon jár nekik, s személyes sértésként élik meg, ha a következő évben csökkentett mértékű, avagy semmilyen eltérést kapnak, tehát „csak” a törvény szerinti fizetését kapják.

Gyakorlati tapasztalatunk, hogy azon ritka esetben, amikor a teljesítmény- és szakmai értékelést követően – csak jelzésértékűen – 1-2%-kal negatív irányban térítettünk el valakit, az illető azonnal munkaügyi bírósághoz fordult.

Illetménykiegészítés

A köztisztviselő illetménye alapilletményből, illetménykiegészítésből és illetménypótlékból áll. Az illetménykiegészítés az alapilletményhez igazodik, alanyi jogon jár. A helyi önkormányzatnál ennek mértékét rendeletben állapíthatja meg a képviselő-testület. A felsőfokú iskolai végzettségű dolgozónak a törvény szerint (fővárosi kerületi önkormányzatról beszélünk) legfeljebb az alapilletmény 40%-a, a középiskolai végzettségű köztisztviselőnek legfeljebb az alapilletmény 20%-a adható. A XVI. kerületi polgármesteri hivatalnál a felsőfokú végzettségű köztisztviselő 30%, középiskolai végzettségű köztisztviselő 10% illetménykiegészítésben részesül. A törvény azt is deklarálja, hogy a helyi önkormányzat által megállapított illetménykiegészítés mértékét nem csökkentheti.

A főváros jó néhány kerületében ennél magasabb mértékben állapították meg az illetménykiegészítést, így különböző kerületi önkormányzatnál magasabb illetményekkel rendelkeznek az azonos korú és beosztású köztisztviselők. Tudomásom van például több olyan polgármesteri hivatalról, ahol egy irodavezető illetménye magasabb, mint a XVI. kerületben a jegyzőé.

Személyi illetmény

A kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek – polgármesteri jóváhagyással – a jegyző a Ktv. illetményrendszerétől eltérő személyi illetményt állapíthat meg, melynek összege a tárgyév március 1-től a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozóan nem haladhatja meg a 1 965 000 forint havi átlagos bruttó keresetet. A köztisztviselő kimagasló teljesítményét teljesítményértékeléssel (minősítéssel) kell alátámasztani.

Hivatalunkra elmondható, hogy nem jellemző a személyi illetmény megállapítása, éves szinten egy-két embert érint, leginkább abban az esetben alkalmazzuk, ha egy másik közigazgatási szervtől áthelyezéssel új kolléga érkezik, aki az előző hivatalban magasabb illetményben részesült. A nagyságrendet tekintve természetesen az előbbi összeg közelében sincsenek az eltérített dolgozóink. Ezen illetmény alkalmazása is sokféle képet mutat a kerületi önkormányzatok között, van ahol nagy számban és magas összeggel alkalmazzák, de egy kistélepülésen szinte elképzelhetetlen ennek megállapítása, gyakorlatban legalábbis nem találkoztam ilyennel.

Köztisztviselői eskü

Nagyon fontosnak tartom, hogy a köztisztviselői esküt előttem tegyék le az újonnan belépő kollégák, ennek jogilag is így kell működnie, de tapasztalatom szerint ez nem minden esetben történik így (amikor korábban beléptem egy országos hatáskörű szervhez, az első munkában töltött napomon a munkaügyes elém tolta, hogy írjam alá). Megadom az ünnepélyességét és az eskü letételét követően kiemelek egy-két fontos dolgot az újdonsült köztisztviselőnek, különös tekintettel „a minősített adatot megőrzöm” szövegrészre. Bevezettem még azt, hogy minden új belépő – a számtalan belépő papírján kívül – kap egy értesítést arról, hogy mik a jogai és kötelezettségei, milyen belső szabályzatot, utasítást kell megtudnia ahhoz, hogy az alapvető ismeretanyagot megszerezze a köztisztviselői élethez.

III. Befejezés

A közigazgatás – és önkormányzatai – nagy változás előtt áll. Gondolok itt arra, hogy létrehozták a kormányhivatalokat, melybe a dekoncentrált szerveket integrálják, létrehozták a kormányablakokat, folyamatban van a járáások kialakítása, és előkészületben van az Ötv. módosítása, újragondolják a jegyző jogállását, szó van az önkormányzatnál fellelhető államigazgatási ügyek és a jegyző önkormányzattól való elválasztásáról, aki a tervek szerint a kormányhivatalhoz kerülne. Létrejönne helyi szinten a – kormányhivatal által kinevezett – jegyző vezetésével a jegyzői hivatal, amely jól elválasztódhat az önkormányzat működésétől. Az

önkormányzatot és a képviselő-testületet egy polgármesteri hivatalvezető vezetné, melynek szakmai képesítéséről nincs tudomásom. Valószínűleg a jegyző gyakorolná a törvényességi ellenőrzést a képviselő-testület döntéseivel kapcsolatban.

Ezek azok a reformok, melyekről jelenleg hallani, melyekkel messzemenően egyetértek és jónak tartok, de mint azt tudjuk a megvalósítás a tervek kritikus eleme, így nagy felelősség ennek kidolgozása, és fontos hangsúlyozni, hogy a jegyzők dolga lesz a változás jelentős részének bevezetése. Örölnék, hogy ha ebbe a munkába jegyzőket is bevonnának.

A köztisztviselői életpályamodell is átalakulóban van, hisz amennyiben a fenti elképzelések megvalósulnak, és a kétfejű (vagy akár többfejű) polgármesteri hivatalok egy vezető alatt összpontosulnak, az kiszámíthatóbb és nyugodtabb munkavégzést jelent majd a köztisztviselők számára.

NÉHÁNY GONDOLAT A KÖZPÉNZMENEDZSMENT KORSZERŰSÍTÉSE KAPCSÁN

I. Bevezetés

Közhelynek számít az az állítás, hogy a hazai gazdaság teljesítményét jelentősen rontja a közszektor rossz teljesítménye. A közpénzügyi menedzsment modernizálása az eredményes közszektor-reformok alapvető feltétele. A nemzetközi és a hazai irodalom elsősorban a költségvetés fenntarthatóságára, a szabályalapú költségvetésre, a stabilitás intézményes garanciáira és az államadósság csökkentésére koncentrált. Emellett a makrogazdasági egyensúlyi követelmény biztosítása mellett különös jelentősége van a közszektor mikro szintű gazdálkodási feltételei korszerűsítésének. Az írás a közszféra teljesítményorientált és transzparens működéséhez megfelelő információgazdálkodási háttér kialakításának, a korszerű tervezési módszerek meghonosításának jelentőségét tárgyalja. A teljesítményorientáció érvényesülése mérsékli a közszektor erőforrásigényét, a transzparencia elvének alkalmazása csökkenti a járadékvadászatból és korrupcióból származó veszteségeket, így csökkenő kiadási szinttel is javítható a közszolgáltatások minősége és eredményessége.

A közszektor – minden ellenkező, elsősorban ideologikus indíttatású állítással szemben – a globalizáció időszakában *növekvő jelentőségű* gazdasági szegmens. A jelentősége nem terjedelmének növekedésében gyökerezik, bár ennek radikális csökkentését az OECD-országok egyikében sem prognosztizálják. Az mindenképpen állítható, hogy azok a gazdaságok versenyképesek, amelyeknek jól működő közszektoruk van. A közszektor ugyanakkor számos kihívás előtt áll. A kihívások egy része abból adódik, hogy nyilvánvalóan változnak a kormányzati funkciók. Ezek feladatát leképezése a világon mindenütt komoly szakmai-intellektuális és politikai feladatot jelent. A kihívások másik eleme, hogy – döntően a jóléti rendszerek vonatkozásában – szembe kell nézni bizonyos fenntarthatósági problémákkal. A harmadik kihívás a racionális gazdálkodás feltételeinek javítása. A közszektorban a gazdasági racionalitás nem jellemezhető a piac kategóriáival, még akkor sem, ha nyilvánvaló, hogy a piaci koordináción és a redisztribúción, illetve a reciprocitáson alapuló gazdálkodási logika egymást kiegészítve és feltételezve jellemzi a mai viszonyokat. A közszektor racionális gazdálkodása normatív alapon a 3E³⁸ paradigmájával jellemezhető. Ezt azért szükséges kiemelni, mert a hazai szakmai körökben továbbra is tapasztalható illúzió a New Public Menedzsment irányzat keretében kidolgozott, a decentralizációt, privatizációt és a piacosítást előtérbe helyező paradigmával jellemezhető³⁹ – a fejlett országokban nagyrészt kudarcot vallott – megoldással szemben. A piacosító megoldások általában tovább szélesítik a teret a járadékvadász tevékenység előtt, amely minden közszektor működési veszteségeinek jelentős forrása. Az egyoldalú piacosító reformirányzat kiüresíti a polgári demokrácia alapintézményét, a választott parlamentet, hiszen annak igazi döntési kompetenciája nem marad.

³⁸ Eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság. E kérdéskör magyar nyelvű kifejtését lásd: VIGVÁRI András, *Közpénzügyeink*, KJK-KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft., 2005.

³⁹ A közszektor reformok paradigmáiról lásd: J. E. LANE, *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*, SAGE Publications, 1997. és Ch. POLLIT, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Second Edition, Oxford University Press, 2004. munkáit.

A közszeaktor működésének általános modernizálása az ország fejlődésének, a társadalmi kohézió erősítésének és a versenyképességének egyik kulcskérdése. Úgy gondoljuk, hogy e reformok sikerének szükséges, bár korántsem elégséges feltétele a közszeaktor pénzügyi menedzsmentjének jelentős javítása. A magyar közszeaktor jelenlegi jogi szabályozottsága, az alkalmazott módszerei nem felelnek meg a korszerű közszeaktor-menedzsment követelményeinek. A működés eredményességének és hatékonyságának javításához szükséges menedzsment-reformok is ingatag alapokra épülnének megfelelő információs-rendszer nélkül. Egymással összhangban, de jól elhatárolhatóan fel kell építeni a tervezés, az *elszámolás, a beszámolás és a vezetés* adekvát információs rendszerét.

A közszeaktor működését meghatározó jogszabályok – ha úgy tetszik a közpénzügyi törvény jogszabályi környezete – az alábbi csoportokba rendezhetők: (1) a bevételi törvények; (2) a szakmai vagy ágazati törvények; (3) a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás és ennek feltételeit szabályozó törvények; (4) a költségvetési gazdálkodás különböző vonatkozásaival⁴⁰ és a közpénzek felhasználásával kapcsolatos szabályokat rögzítő törvények⁴¹; (5) éves költségvetési és zárszámadási törvények. További elemként a fejlett országok (különösen az EU-országok) gyakorlatában megjelentek a költségvetés fenntarthatóságát, stabilitását garantálni hivatott speciális jogszabályok. Az új Alaptörvény elfogadásával elkezdődött törvényhozási hullám jó alkalmat teremt a közpénzügyi menedzsment, tágabban az egész közszeaktor szabályozási rendszerének korszerűsítéséhez.

II. A jelenlegi szabályozás kritikája

A jelenleg hatályos Államháztartási törvény (Áht.) mind tartalmi, mind formai szempontból korszerűtlen, a számtalan módosítás miatt szerkezete – alkalmazói számára is – áttekinthetetlen. Úgy tűnik, hogy szakmai berkekben az új törvény szükségessége vonatkozásában konszenzus van.

A jelenleg érvényes szabályozás – több mint tíz éve – a mindenkor kormányok számára indokolatlan és indokolhatatlanul nagy szabadságot biztosít a különböző költségvetési törvényben elfogadott előirányzatok közötti átcsoportosítás vonatkozásában, miközben az előterjesztett és elfogadott költségvetési törvények túlzottan részletesek.

Ma az Áht. és a kapcsolódó kormányrendeletek együtt alkotnak egységet. Egy sor fontos kérdés – a könyvvizetés, a költségvetési beszámolás és a belső irányítási és ellenőrzési rend – kormányrendeletben van szabályozva. Ez azt jelenti, hogy ezekben az alapkérdésekben úgy lehet szabályozást változtatni, hogy az nem kerül az Országgyűlés elé. Ezen változtatni kell, ezt ki kell küszöbölni, ebben az értelemben *a törvény tartalmilag és a szabályozás mélységében bővítenő*, vagyis a jelenlegi kormányrendeletekből – korszerűbb tartalommal – számos szabályozási témakör átvethető, átveendő. Ez az állítás nem zárja ki a kormányrendeleti kiegészítő szabályozás szükségességét.

A törvény szelleme, fogalomkészlete elavult, azt a nemzetközi gyakorlat és a hazai fejlődés túlhaladta. A nemzetközi irodalom és ennek nyomán a gyakorlat az 1990-es évek második felében a közpénzügyek szabályozásában jelentős változásokat hozott. Az Áht.-ben nincsenek benne sem formailag, sem tartalmilag a vonatkozó nemzetközi standardokra történő érdemi hivatkozások (GFS, ESA 95, IFAC Public Sector Standards, IPSAS, INTOSAI Standards, nemzetközi belső ellenőrzési standardok stb.). Ezen hiányosság pótlása – amellet, hogy ez alapvető szakmai követelmény – azt is biztosítaná, hogy a hazai szabályozás a legjobb nemzetközi gyakorlat fejlődésével, törvénymódosítások nélkül is lépést tarthat.

⁴⁰ A gazdálkodás általános feltételrendszere, vagyongazdálkodás, közbeszerzés, közszolgálati törvények, közigazgatási hatósági eljárás törvény (Ket.) bizonyos passzusai, számvevőszéki törvény és szinten nem rendeletbe tartozó internal control szabályozások stb.

⁴¹ Ide tartozna a közcélú stratégiai tervezésről szóló törvény megalkotása is, amely a nemzetgazdaság, ezen belül a közszeaktorban így-úgy folyó tervezési tevékenység egységes keretszabályozását adhatná. (SÁNTHA György, VIGVÁRI András, *A nemzetgazdasági tervezési rendszer szervezeti és intézményi rendje = Vissza az alapokhoz?*, szerk. VIGVÁRI András, Új Mandátum Kiadó, 2006 (MTA-MEH Stratégiai Kutatások).

Az Áht. számos olyan kérdést is szabályoz, amely szabályoknak nem itt volna a helye. Ilyen értelemben *szűkíteni kellene* a törvény szakmai tartalmát, koncentrálna a gazdálkodó jogi státusának és a pénzügyi menedzsment kérdéseinek szabályozására. A legfontosabb ilyen javaslatunk, hogy a vagyongazdálkodási kérdéseket – a vagyonyilvántartás számviteli kérdéseinek szabályozását kivéve – célszerű volna külön törvényben szabályozni.

Újra kell gondolni a közpénzek ellenőrzésével kapcsolatos szabályozást is. E területen fontos előrelépés az ÁSZ-törvény közelmúltban történt újraalkotása. Ugyanakkor mind a külső, mind a belső ellenőrzés számos kérdését (lásd a magánkönyvvizsgálat, a FEUVE-rendszer vagy a felügyeleti és belső ellenőrzés kérdéseit) a mai tartalomtól eltérő módon szükséges szabályozni. Ez teljes mértékben a közpénzügyi törvényben elvégzendő feladat.

Külön említést igényel az információgazdálkodás jelenlegi szabályozottsága.⁴² A legnagyobb hiányosság, hogy a közszektorban keletkező számviteli és statisztikai információkat, valamint az informatikai rendszereket nem rendszerszerűen, hanem széttörredezetten szabályozzák. A másik problematikus pontját már érintettük, tudniillik az érdemi kérdések rendeleti szabályozását. Az információgazdálkodás funkciója a közpénzekkel történő *elszámolás*, a közpénzzel gazdálkodó egységek vagyoni helyzetéről történő *beszámolás*, valamint a közpénzek felhasználásával kapcsolatos *gazdasági döntések megalapozása*. Az elszámolás a döntéshozók és a döntésvégrehajtók közötti jogi aktus, a beszámolás a gazdálkodó alapegységek vezetőinek tevékenysége az őket irányítók felé. E három funkció a mai jogszabályrendszerben *korlátozottan* és egymást *gyengítve* érvényesül. Világossá kell tenni az elemi beszámolók és az erre épülő konszolidált beszámolók elkészítésének elveit, a beszámolók tartalmát.

Az *elszámolás* vonatkozásában helytelenül vannak kijelölve a *szavazati egységek*, így a döntéshozók nem igazán tudják, miről döntenek. A *szavazati egység* a költségvetési döntés legkisebb egysége, amely szövegesen és számszerűen is megfogalmazott elvárt eredményt és kiadási plafont tartalmaz. Más szavakkal olyan feladat-ellátási kötelezvény, amely tartalmazza a feladat konkrét leírását, a feladat elvégzésének outputjait, az ehhez szükséges fizikai erőforrásokat, az inputokat (létszám, besorolás, adott esetben fizikai tőke mennyisége) és végül a teljesíthető kiadási plafont. Nem átjárható az adminisztratív, a közgazdasági és a funkcionális bemutatás. Az elszámolás adekvát könyvelési elve a pénzforgalmi szemlélet, hiszen a korlátozott felhatalmazás később ismertetésre kerülő elvéből adódóan ennek tárgya egy meghatározott időszak. Arról az „apróságról” nem is beszélve, hogy a finanszírozási igény is csak a pénzforgalmi pozíciókból vezethető le.⁴³ Ahhoz persze, hogy a politikai döntéshozók értékelné tudják a teljes pénzügyi helyzetet, szükséges bemutatni a pénzforgalmi szemléletű kimutatások által nem tükrözött kockázatokat is. Az elszámolás adekvát módja a költségvetési törvénnyel adekvát szerkezetű zárszámadás, amelynek az elfogadása – hasonlóan a költségvetéshez – politikai és jogi aktus. Az elszámolás magától értetődően *mezo szinten*, vagyis valamilyen pénzalap felhasználásáról történik.

A *beszámolás* a különböző gazdálkodó egységek – és ebből adódóan a közpénzügyi rendszer egésze – vagy bizonyos mezo szintjeinek vagyoni helyzetének bemutatását jelenti. A jelen helyzetben az államháztartás beszámolás-rendszere egyoldalú és mechanikus leképeződése az üzleti számviteli beszámolási rendszerének. Az egyoldalúság azt jelenti, hogy a könyvvizetési szempontok uralkodnak. A mechanikusság azt, hogy itt is a vagyonmérleg, eredménykimutatás és a cash-flow kimutatás jelenti a beszámoló részét. A jelenlegi szabályozás nem tesz kísérletet arra, hogy az eredménykimutatás a közszektor működésének célfüggvényéből (3E) deriválódjon, illetve nem disztingvál a mikro, mezo és makro szint eltérő, de értelmezhető követelményei között. A vagyoni helyzet változását különböző gazdasági események idézik elő. Ezek részben a

⁴² Erről részletesebben lásd: KASSÓ Zsuzsanna, *Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámolórendszerének megváltoztatására? = Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*, szerk. VIGVÁRI András, Magyar Közigazgatási Intézet, 2006. és KASSÓ Zsuzsanna, *Szükség van-e államszámviteli törvényre? = Vissza az alapokhoz!*, szerk. VIGVÁRI András, Új Mandátum Kiadó, 2006 (MTA-MEH Stratégiai Kutatások).

⁴³ Nem véletlen, hogy az üzleti számvitel is beemelte a cash-flow kimutatást a maga rendszerébe.

költségvetési politikából következő pénzügyi és pénzmozgással nem járó *tranzakciók*, részben különböző *értékelődési és elhasználódási* folyamatok. Ennek adekvát eszköze az elemi beszámolók készítése, illetve ezek összesítése. Az elemi beszámolóknak, illetve ezek összesített formáinak háttérben analitikus nyilvántartásoknak kell állniuk, illetve a számvitelnek megfelelő számlarendet és értékelési elveket kell tartalmaznia. Fontos kérdés a különböző mérlegen kívüli tételek (off balance sheet items) értékelésének és bemutatásának megoldása. Ezeknek a hosszú távú fenntarthatóság szempontjából van jelentősége. Megállapítható, hogy az államszámvitel ma nem tölti be funkcióját, hiszen alkalmatlan arra, hogy hű képet adjon a költségvetési szektor egyes szereplőinek, de főleg főbb alrendszerének és egészének (az államháztartás) vagyoni helyzetéről.

A *gazdasági döntések megalapozása* sem erőssége a mai információs rendszernek, hiszen nincs megfelelő átjárás a különböző szemléletű (adminisztratív, közgazdasági és funkcionális) prezentációk között, a számviteli számlák ma nem alkalmasak a különböző szolgáltatások valódi költségeinek bemutatására, a költségek és szakfeladatok összekapcsolása nem megoldott. Hiányzik az a teljesítményindikátor-rendszer, amely az előző két rendszerből volna származtatható. Mind a költségvetési tervezés, mind a folyamatos teljesítményértékelés feltételezne egy olyan vezetői információs rendszert, amely megalapozott, az elszámolás és beszámolás információiból közvetlenül levezethető adatokon alapul, de ezeknél nyilván több. A programalapú költségvetési gyakorlat követésének előírása jelentős előrelépést jelenthet e téren.

Az el- és a beszámolóhoz szükséges információs kérdéseket a beszámoló tartalmát és a szükséges jelentések típusait a *törvényben kell részletesen szabályozni*. Ez azt jelenti, hogy a számviteli törvény konkretizálásának kérdéseit e törvényben kell rögzíteni. A ma teljesen kaotikus kormányzati statisztikai rendszer⁴⁴ szabvány- és felelősségi rendszerét is e törvényben kell szabályozni. A törvény mellékletébe kell tenni azokat a zárszámadási és pénzügyi beszámolósémákat, amelyek a követelményeket kielégítik, és amelyek ma rendeletben vannak szabályozva. A vezetői információs rendszerrel kapcsolatosan csak ennek *létét szükséges előírni*, oly módon, hogy a törvényalkotó felhatalmazza a végrehajtó hatalmat, illetve az alsóbb szintű kormányzati testületet ennek rendeleti úton történő kialakítására.

III. Új szabályozás új értékrend mentén

A korszerű szabályozás megteremtésében van mire támaszkodni. A hazai közigazgatás-tudomány kiváló képviselője Magyary Zoltán nyitott volt az akkori világ élenjáró gyakorlataira, de mindig figyelembe vette a hazai adottságokat. A róla elnevezett közigazgatási korszerűsítési program szellemiségében, irányában világosan jelzi, hogy kidolgozói felismerték a közpénzmenedzsment jelentőségét. Magyary öröksége mellett fontos figyelemmel lenni a legjobb nemzetközi gyakorlatokra. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy mind a nemzetközi szervezeteknek, mind a különféle reformkezdeményezések úttörőinek komoly mintaadó szerepük van. Elég, ha az IMF és az OECD tevékenységére utalunk. E két szervezet több standardot is nyilvánosságra hozott már a költségvetési rendszerek megszervezésével kapcsolatban. Híres az új-zélandi úgynevezett „fiskális felelősségről szóló törvény” (Fiscal Responsibility Act), amelyet több ország átvett, vagy ettől befolyásolva hajtották végre a reformokat. Az új francia költségvetési törvényt is számos, korábban a teljesítményalapú költségvetés mellett döntő ország szabályrendszere befolyásolta. A fentebb jelzett okok miatt a különféle konkrét nemzeti megoldásokat sem a jogi szabályozásban, sem a szervezeti megoldások vonatkozásában nem célszerű mechanikusan másolni. Követhetőnek tekinthetjük azonban az eltérő konkrét nemzeti megoldások „közös részeit”, azaz azokat az elveket, amelyeket a különböző államberendezkedésű és jogrendszerű országok a közpénzügyi szabályozásban követnek. Tekintsük át ezeket az elveket!

1. A *felhatalmazás elve* azt mondja ki, hogy a közpénzekkel kapcsolatos döntéshozó hatósági jogosultság a törvényhozó és a végrehajtó hatalom megfelelő testületeit illeti meg. Az elv

⁴⁴ Párhuzamos adatgyűjtések, egymásról nem tudó ágazati adatbázisok, megbízhatósági problémák stb.

alkalmazásának vonatkozásában a nemzetközi gyakorlat szerint a szereplő témákról szükséges és/vagy érdemes jogszabályokban rendelkezni.

2. *Az egyéves időegység elve* szerint mind a költségvetést, mind a középtávú pénzügyi kerettervet éves alapon (bontásban) kell elkészíteni, amely révén érvényesül mind az időbeli elhatárolás, mind az időbeli összekapcsolás (folyamatosság) a rendszerben.

3. *Az univerzalitás (egyetemlegesség) elve* szerint minden bevételnek és kiadásnak szerepelnie kell a költségvetésben, mégpedig bruttó értéként. Ez az elv annyira fontos, hogy egyes részleteit alkotmányosan is szokták szabályozni. Ha mást nem, a helyi önkormányzatok önálló bevételi és kiadási jogait mindenképpen célszerű az alkotmányban rögzíteni. A föderális országok alkotmánya a regionális tartományok költségvetési önállóságát is rögzíti. Normál törvényes alapon kell rendezni a központi és a helyi kormányzat közötti költségvetési viszonyokat, így a bevételmegosztást és a kormányzatok közötti jövedelemtranszfereket. Törvényi alapon kell meghatározni a bevételek és kiadások összesítésének helyét (kincstári számlák), míg a kincstári számla működését rendeletekkel lehet szabályozni (föderális országok esetén az egyes tagállamok is rendelkeznek ilyen számlával). Törvényi alapon szükséges biztosítani, hogy a nemzeti költségvetési stratégia nyilvános legyen. Amennyiben a regionális kormányzatok relevánsak, akkor a regionális és központi kormányzat összesített pozícióját kell nyilvánosságra hozni.

Az egyetemesség alapelvétől való eltéréseket szintén törvényben kell szabályozni. Ilyenek:

- *A költségvetésen kívüli alapok.* Fontos, hogy az alapok számát valamilyen módon korlátozzák. Ha szükséges, minden egyes alapot külön törvénnyel kell létrehozni, megszabva az alap struktúráját, feladatát. Az alapok számára lehetővé lehet tenni, hogy pántlikázott bevételeket szedjenek be, s azokat speciális célokra fordítsák.

- *A bruttó elszámolás alóli kivételek.* Bevételi oldalon nettó értékben kell könyvelni az áfát, tehát a bevételből le kell vonni a kiadások áfáját. Kiadási oldalon minden bevétellel való kiegyenlítést kizárólag jogi alapon, s csak akkor szabad megvalósítani, ha az világosan megokolható.

4. *Az egységesség elve.* A költségvetésnek az összes bevételt és kiadást azonos időszakra kell tartalmaznia. Törvényi alapon kötelezni kell a végrehajtó hatalmat, hogy táblázatok segítségével mutassa be, miképpen illeszkedik az adott évi költségvetés a középtávú makrofiskális stratégiába.

5. *A specialitás elve.* Ez az alapelv azt jelenti, hogy a bevételeknek és a kiadásoknak valamilyen módon részletezve kell megjelenüniük a költségvetésben. A különböző természetű kiadási előirányzatokat (lásd később) az általános költségvetési törvénynek kell tartalmaznia.

6. *Az egyensúly elve.* Törvénnyel kell megállapítani a bevétel és kiadás, valamint az egyensúly fogalmát. Vannak példák arra, hogy az általános költségvetési törvény arról is rendelkezik, miszerint a pénzforgalmi szemléletű kimutatás mellett valamilyen eredményszemléletű⁴⁵ is készüljön. Nincsenek általánosan követett elvek azonban arról, hogy a költségvetési hiány monetizálásának tilalmát, illetve a fiskális eredményszabályokat törvényben kell-e rögzíteni.

7. *Felelősség és elszámolási kötelezettség.* Ahogy láttuk, az elszámolás tartalmát, rendjét, a különféle beszámolási formákat általánosan törvényben rögzítik, de a beszámolás (számvitel) rendszerét részletesen nem szabályozzák, azaz a pénzforgalmi szemléletű számvitel nem rendelkezik törvényi alapokkal. Az eredményszemléletre történő áttérés jellemzően a Westminster-országokban támasztódik alá törvénnyel.

8. *A transzparencia elve.* Az elv érvényesüléséhez világosan kell szabályozni a kormányzati és a kvázi-fiskális szervezetek jogállását, a feltételes és a jövőbeni kötelezettségeket. Ezek a szabályok megjelenhetnek az általános költségvetési törvényben, de más speciális ágazati törvényekben is.

9. *Az előreláthatóság elve.* Ezt az elvet az éves költségvetés fentről lefelé építkező fokozatos specifikálással operáló, a középtávú kerettervekbe illeszkedő tervezése biztosíthatja. A középtávú

⁴⁵ Az eredményszemlélet államszámvitelbeli alkalmazásáról lásd: R. ALLEN, D. TOMMASI, *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris, 2001. és J. R. BLÖNDAL, *Issues in Accrual Budgeting*, OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No. 1, 2004. írásait.

célok törvényi rögzítése egyre inkább gyakorlat, bár ez nem az általános költségvetési törvényben történik.

10. *A teljesítmény-követelmények elve.* Kialakulóban lévő gyakorlat, hogy a költségvetési törvénytervezetek és a zárszámadások teljesítményelemzéseket, követelményeket tartalmaznak. Vannak olyan országok, ahol a teljesítménybeszámolást törvény írja elő (USA, Új-Zéland, újabban Franciaország), másutt – a skandináv országokban – ez törvényi kényszer nélkül valósul meg.

A nemzetközi tapasztalatok alapján úgy gondoljuk, hogy a közszektor működésének, annak jogi feltételeinek korszerűsítési folyamatának első feladatai közé tartozik a most hatályos államháztartási törvény újrakodifikálása. Az új elnevezés arra is utal, hogy a törvény tárgyában szűkül, szemléletében pedig jelentősen korszerűsödik. Az államháztartási törvény a közszolgáltatások működtetését biztosító szakmai és pénzügyi adminisztráció tevékenységét szabályozza. Ennek működési minősége a közszektor bármelyik szakmai területének (oktatás, egészségügy stb.) olyan tényezője, amelynek nem megfelelő működése jelentősen rontja a közszféra hatékonyságát. *Azt állítjuk, hogy e „háttér-adminisztráció” rendbetétele nélkül érdemi előrelépés egyetlen közpolitikai területen, illetve kormányzati szinten sem képzelhető el.*

A közpénzügyek adminisztrációjának és menedzsmentjének korszerűsítési feladatait oldaná meg egy új közpénzügyi törvény, amelyben a következő főbb kérdésekre kell szabályozási megoldást találni.⁴⁶

- A közszektor (tehát az államháztartás, a közüzemi szféra, a nonprofit szektor és az együttműködő magánszektor) szereplőinek a közpénzek felhasználásával kapcsolatos jogai és kötelezettségei. Különös figyelmet kell fordítani arra, hogy megfelelő módon legyen szabályozva a feladatellátáshoz szükséges pénzek folyósításának feltételrendszere. Erre általánosan is alkalmas jogintézmény lehet a közszerződés, amelynek jogrendszerbe építése folyamatban van. Meg kell teremteni a különböző típusú feladatokat ellátó költségvetési szervek gazdálkodási feltételeinek szabályrendszerét, jogképességét, ugyanakkor a nem költségvetési rendben gazdálkodó közfeladat-ellátó szervezetek szakmai és pénzügyi elszámoltathatóságának mainál keményebb feltételeit.

- Korszerű költségvetés-tervezési technikák bevezetésének különböző szakpolitikai területeken történő alkalmazásának előírása. A hagyományos (inkrementális) tervezési gyakorlat nem alkalmas a szükséges szerkezeti változások megfelelő levezénylésére.

- A mainál átláthatóbb (transzparensabb) prezentációs és elfogadási gyakorlatra van szükség.

- A költségvetési jog gyakorlóinak számára olyan aggregátumokat (szavazati egységeket) kell előterjeszteni, amelyekben érdemi döntés hozható, és amelyek teljesítése számon kérhető. A költségvetési törvény ma egyszerre ad a kormány és a parlament számára túl nagy és túl kicsi önállóságot (például pótköltségvetés kötelezettsége nélkül nőhet a költségvetési hiány akár a duplájára, jelentős összegek elosztása kerül kormányzati döntési körbe, kikerülve a Parlamentet; ugyanakkor az éves költségvetési törvényben vannak rögzítve olyan előirányzatok, amelyek tipikusan a végrehajtó hatalom ésszerű önállóságát korlátozza).

- Meg kell teremteni a programköltségvetés alkalmazásának szakmai és jogi alapjait. Ez egyfelől az információs rendszerrel szemben jelent új követelményt, másfelől szakítani kell az eddig alkalmazott adminisztratív osztályozást egyoldalúan követő, preferáló fejezeti renddel.

- Az európai normáknak és a nemzetközi standardoknak megfelelően szükséges felépíteni az államháztartás pénzügyi információs rendszerét. A mai *módosított* pénzforgalmi szemléletű könyvvézetési gyakorlat helyett közvetlenül a *részleges* elhatárolási

⁴⁶ Vitakérdés lehet, hogy a kvázi-fiskális szervezetek bekerüljenek, s ha igen, milyen módon a törvény hatálya alá. Véleményünk szerint e szervezetek működését nem itt kellene szabályozni, bár kétségtelenül meggondolandó, hogy kikerüljenek a Gt. hatálya alól. A szektorban keletkező költségvetési tényleges és függő kötelezettségek bemutatásának rendjéről a számviteli fejezetnek szólni kell.

szemlélet bevezetése szükséges.⁴⁷ A költségvetési döntések és a beszámolás alapjául szolgáló információkat a mai döntően adminisztratív osztályozás mellett következetesen érvényesített közgazdasági és funkcionális osztályozásban is be kell mutatni. Az elszámolás vonatkozásában – a részleges eredményszemléletű könyvvezetés bázisán – nyomon követhetők volnának a közszektorban (ezen belül az államháztartásban) zajló *vagyonváltózási folyamatok*. A vagyonváltózás a költségvetési pénzfolyamatok mellett a fizikai vagyonelemek, az államadósság komponenseinek és a különböző kormányzati szintek követeléseinek és a hagyományos államadósság-kimutatásokban nem szereplő követeléseinek és kötelezettségeinek eredőjeként alakul ki.

– Részletesen kell szabályozni a költségvetés végrehajtásáról szóló különböző jelentések körét és ezek tartalmát.

Megítélésem szerint a közpénzügyi menedzsmentet nem lehetséges „Big Bang”-szerűen végrehajtani, tehát szükség van a *fokozatosságra*. Több, az információs rendszerét és költségvetési tervezési gyakorlatát sikeresen megújító ország a szub-szuverén kormányzati szinten (Magyarországon az önkormányzatok) kezdte a korszerűsítési munkát. A feladatellátás sokszínűsége és az ebből adódó gazdálkodási problémák változatosságából adódóan tűnik alkalmas „pilot”-területnek ez a szféra. A fokozatosság mellett a *rendszerűség* is fontos és érvényesítendő szempont. Az intézményi rendszer megújításához tartoznak a feladatellátási szabályok, a tervezési kérdések, valamint az államháztartási információs rendszer ügyei is.

Felhasznált irodalom

ÁSZKUT (2010): A nemzetgazdasági tervezési rendszer megújítása. (Báger Gusztáv- Kovács Richárd – Vigvári András)

Győrfi Dezső – Vigvári András - Zsugyel János (2009): A közpénzügyek nagykézikönyve. MERITUM sorozat, COMPLEX

Lőrincz Lajos (2005): A hatékony állam. Magyar Közigazgatás, 8-9. szám.

Verebélyi Imre(2004): A jó kormányzás néhány jellemzője. Magyar Közigazgatás, 5. szám

⁴⁷ Accrual basis. A nemzetközi irodalom megosztott abban a kérdésben, hogy célszerű-e a teljes elhatárolási szemlélet bevezetésére törekedni, az eddigi gyakorlat alapján még nem ismertek a teljes eredményszemlélet előnyei.