

Humánerőforrás-fejlesztés a közigazgatásban

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék	1
Bevezető	2
1. fejezet: A közszolgálati személyzeti politika története Magyarországon 1945-1989 között	5
2. fejezet: A személyzeti politika alakulása a rendszerváltás után	11
2.1 Jogállás.....	11
2.1.1 Kormánytisztviselők	15
2.2 Előmenetel.....	17
2.2.1 Vezetők	19
2.3 Toborzás és kiválasztás	21
2.3.1 Közigazgatási versenyvizsgák	22
2.3.2 Vezetői kiválasztás	27
2.4 Közszolgálati teljesítmény-értékelés.....	29
2.4.1 Egyéni teljesítmény-értékelés (ETÉ)	30
2.4.2 Teljesítmény-értékelési Rendszer (TÉR).....	31
2.5 Kompetenciák, kompetencia-menedzsment.....	34
2.6 Képzés, továbbképzés	37
2.7 Közszolgálati bérpolitika	41
Összefoglalás.....	44
3. fejezet: Közszolgálati személyzetfejlesztés ma	48
3.1 Személyi hatály, jogállás.....	48
3.2 Kiválasztás és utánpótlás.....	50
3.3 Előmenetel, címek, vezetői kinevezések.....	51
3.4 Teljesítmény-értékelés	52
3.5 Képzés, továbbképzés	53
4. fejezet: Összegzés – Záró gondolatok	56
Felhasznált irodalom	62

Bevezető

A véget nem érő verseny korát éljük.

Minden és mindenki versenyben van egymással: az egyén, csoportok, civil és társadalmi, politikai szervezetek, kultúrák, társadalmak, államok. A demokrácia „globalizációjával” az annak logikai alapját adó versengés szellemisége is elterjedt már szinte mindenütt a világon, ami az emberi civilizáció tagadhatatlan előrehaladását (és bizony árnyoldalainak megmutatkozását is) eredményezte. Azonban, mielőtt elmélyednénk a téma boncolgatásában – amit egyébként is inkább meghagynék az ahhoz nálam sokkal jobban értők számára – térjünk rá, hogyan is mutatkozik meg a verseny, mint fogalom a közszolgáltatással kapcsolatban.

„A fejlett Nyugat” (főként Nyugat-Európa és az Amerikai Egyesült Államok) számára a közszolgáltat, az „állam” szerepe a II. világháború után, de különösen az 1970-es évektől kezdődően fokozatosan ártértékelődött. Az ekkortájt jelentkező gazdasági nehézségek, a közszektor túlméretezettségéből adódó tetemes államháztartási kiadások arra ösztönözték a kormányokat, hogy szigorú takarékoskodásba fogjanak és különböző módszereket dolgozzanak ki a közpénzügyek minél takarékosabb felhasználására, miközben a közszolgáltatások színvonala ne vagy csak a lehető legkisebb mértékben csökkenjen – azaz hogy az állam hatékonyabbá tegye funkcióinak ellátását.

Leépítések, átszervezések, feladatok „kiszervezése”, melyek ellátását a piac biztosítja, stb.; megoldások – melyek terén az Egyesült Államoktól Nagy-Britannián át Svédorszáig széles a skála – sora értékelődött fel, vagy éppen le az utóbbi években, évtizedekben, miközben politikai és gazdasági válságok rázták meg az országokat, gyakran elindítva vagy pontot téve a „reformként” meghozott intézkedéseknek. Míg az 1980-as, 90-es években az állami szektor karcsúsítása, a „kicsi, olcsó, hatékony” államot hirdető ún. New Public Management irányzat volt az irányadó koncepció, addig a 2008-ban kirobbanó gazdasági világválság felerősítette az NPM-mel szembeni kritikus hangokat, kiemelve az állam szabályozó, felügyelő szerepét, mely „befoltozza a lékeket a piac süllyedő hajóján” – ez pedig a végrehajtó hatalom megerősítésével (a szakirodalom Neo-weberi irányzatnak nevezi), az állami működés hatékonyabbá tételével, egyszersmind mind külső, mind belső működésének racionalizálásával kell együtt járjon.

A dolgozat fókuszában az egyén áll. A Max Weber-i értelemben vett hivatalnok, aki az állami gépezetet működteti, a politika céljait – de attól ideális esetben tisztos távolságot tartva – a gyakorlatban megvalósítja, aki az államot, az állami közhatalmat képviselve jár el a polgárok ügyeinek intézése során.

Az állami szervrendszer korszerűsítése hazánkban is állandóan napirenden van már a rendszerváltásról, az egységes, demokratikus közszolgálat kialakításától kezdődően. Az elmúlt húsz évben történt fejlesztések, átszervezések, a hatékonyságnövelést szorgalmazó különböző koncepciók meglehetősen vegyes képet mutatnak; és, valljuk be, a rengeteg változtatás, következtelen megvalósítás, az ötletek nem megfelelő adaptációja, majd – végzettszerűen – elhalása igencsak megnehezíti a témában kutatók dolgát.

Dolgozatomban arra teszek kísérletet, hogy a magyarországi állami működés hatékonyabbá tételét a köztisztviselők (és kormánytisztviselők) szemszögéből vizsgáljam; bemutassam az elmúlt húsz év emberierőforrás-menedzsment megoldásait, a témával foglalkozó szakemberek által „közszolgálati alrendszereknek” nevezett aspektusokból kiindulva: jogállás – képzés, továbbképzés – előmenetel – bérezési politika – (teljesítmény)értékelés – toborzás és kiválasztás. A dolgozat célja, hogy bemutassa ezen alrendszerek alakulását az évek során, egymásra hatását, illetve az aktuális elképzeléseket. Szó lesz benne a versenyszférában alkalmazott emberierőforrás-menedzsment technikák közszolgálatban történő megvalósítási kísérleteiről; olyan eszközökről, mint (vezetői) kompetencia-alapú kiválasztás, versenyvizsga, teljesítményértékelés. A dolgozat második részében pedig arra teszek kísérletet, hogy az eddigi gyakorlat függvényében értékeljem a dolgozat írásakor (2012. április) hatályos jogi szabályozást, ill. szélesebb kontextusba helyezzem a Magyar Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Programmal.

A dolgozat koncepciójához híven a közigazgatási szervrendszer fejlesztését illetően csak azokat a vonásokat emelem ki, amelyek a személyi állományt érintik (ezt helyenként a dolgozatban is jelzem majd), hiszen a teljes magyar közigazgatási szervrendszer hatékonyabbá tétele olyan sokrétű, összetett és szerteágazó feladat, amelynek taglalására e dolgozat keretei között nincs lehetőség.



1. fejezet: A közszerolálati személyzeti politika története Magyarországon 1945-től 1989-ig

A II. világháborút követően, a kommunista diktatúra fokozatos terjeszkedésével egy időben a közszerolálat átalakulásában is egyértelműen megmutatkozott az egypártrendszer ideológiájának érvényesülése. A korábban túlnyomó többségében zárt, a karrier-típusú rendszer jegyeit magán viselő magyar közszerolálat a háborút követő években a hatalomért versengő demokratikus erők és a kommunista párt vetélkedésének hadszínterévé vált.

A „fordulat éve”, 1948 után a közigazgatás teljes mértékben átpolitizálttá vált. Az ekkor kiépülő egypárti diktatúrában a közszerolálatba történő kinevezések alapja – a korábbi évtizedekkel szemben – nem a szakértelem, hanem a politikai megbízhatóság volt; ennek ékes példája, hogy már 1945-ben eltörölték a képesítésekre vonatkozó követelmények nagy részét (erről szól a 1150/1945. és 2500/1945. ME sz. rendelet). Az intézkedés első látásra tisztán politikai jellegét némileg árnyalta, hogy a háborút követően sok köztisztviselő nyugatra menekült, így az államigazgatás igen súlyos szakemberhiánnyal – egyáltalán: munkaerőhiánnyal – küzdött, melynek következménye így az alacsonyabb beosztásban lévők előléptetése, illetve a közigazgatási, igazgatásszervezési tanulmányok és tapasztalat nélküli tisztviselők kinevezése lett.¹

E jelenség mozgató ereje a lenini ideológiából is merített. Ez a közigazgatást úgy ítélte meg, amelynek a tőkés társadalmakban kulcsszerepe van a tömegek – különösképpen a proletariátus – elnyomásában (és így elidegenedik a tömegektől); tehát a dolgozó nép hatalomátvétele során a köztisztviselői réteget mindenképpen fel kell számolni. Ez nem csak kívánatos, de lehetséges is, hiszen „az adminisztráció műveletei a modern korban annyira leegyszerűsödnek, hogy nem kívánnak speciális szakértelmet”.² Ebből kifolyólag a hivatalnok munkája sem különlegesebb, mint bármely más munkása a társadalomban, így speciális, eltérő szabályozást sem igényel; 1951-től a Munka Törvénykönyvének rendelkezéseit kiterjesztették a közigazgatásban dolgozókra is.³

¹ Minisztertanácsi jegyzőkönyvek napirendi jegyzékei (1944. december 23. – 1947. május 31.), Magyar Országos Levéltár, Budapest, 2003; p.10

² Gajduscheck György: Közszerolálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében, KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008; p.49

³ dr. Linder Viktória: Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban, Budapest, 2010; p. 28

Mindennek megfelelően a közigazgatás presztízse hatalmasat zuhant, hiszen mind a kinevezések motivációja, mind a kinevezettek szakértelmének hiánya egy sor megalapozatlan, átgondolatlan döntést eredményezett (nem is beszélve a korrupcióról), ezzel is megnehezítve a háború után magához térni próbáló ország működését. Megjelent az addig ismeretlen fluktuáció a közigazgatásban,⁴ azaz sok frissen kinevezett, alulképzett funkcionárius bizonyos idő elteltével maga is belátta, hogy alkalmatlan a rá bízott feladatok ellátására és meghátrált azok elől. A bajok gyors orvoslására a tisztviselőket ún. „gyorstalpalókon” próbálták kiképezni, de hosszú távon az állampárthoz lojális, professzionális közigazgatási személyzet kialakításának igénye is kivehető: 1953-ban megalakult a Tanácsakadémia, mely a funkcionáriusok politikai, államigazgatási és gazdasági képzését, továbbképzését volt hivatott ellátni.

1957-et követően a frissen megalakult MSZMP a párt korábbi politikájával az államigazgatás terén is szakítani próbált. Egyértelműen megmutatkozott az a felismerés, hogy jól funkcionáló közigazgatás nélkül a társadalom más szegmenseiben sem lehet fejlődést elérni. A továbbra is fennálló politikai követelmények mellett hangsúlyossá vált az egyéni érdemek, képességek – különösen a vezetők körében történő – elismerése és figyelembe vétele a közigazgatási állások betöltésénél. Jól szemlélteti ezeket a törekvéseket a 1050/1957. (V. 31.) Korm. sz. határozat, amely rendelkezett a személyügyi nyilvántartási részlegek felállításáról, feladatként megjelölve az irányítói funkcióban dolgozó tisztviselők politikai megbízhatóságának és – most már – szakmai rátermettségének vizsgálatát. A minősítést immáron a hivatalvezetők végezték; előléptetés vagy áthelyezés esetén írásban kötelezően le kellett folytatni és eredményét közölni a tisztviselővel.

A szakmai igények erősödését jelzi a 1021/1960. (IX.4.) Korm. sz. határozat is,⁵ amely elrendelte a képesítési követelmények bevezetését a tanácsok végrehajtó bizottságainak titkárságainál és szakigazgatási szerveinél a vezetők és ügyintézők esetében. Az 1001/1968. Minisztertanácsi határozat már „intenzív személyzeti munka kialakítását”⁶ vette célkeresztbe; megjelentek az egyes munkakörökhöz tartozó képesítési követelmények, vezetői továbbképzésre, a szakmai gyakorlat idejére vonatkozó rendelkezések. A határozat

⁴ dr. Linder Viktória: Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban, Budapest, 2010; p. 27

⁵ 1021/1960. (IX.4.) Korm. sz. határozat a képesítési rendszer bevezetéséről a tanács végrehajtó bizottságok titkárságainál és szakigazgatási szerveinél

⁶ dr. Linder Viktória, i.m. p. 29

egységes elveket fogalmazott meg a teljes közigazgatási szférára vonatkozóan és deklarálta, hogy a közszolgálati kinevezéseknek a szakmai rátermettségen, érdemeken és a munkakörre való alkalmasságon kell alapulniuk.

Mint ahogy azt említettem, az államigazgatásban dolgozók – mivel az ideológiai vélekedés szerint a szocializmusban minden dolgozó munkája ösztársadalmi anyagi és kulturális szükségletet elégít ki – munkajogviszonya a Munka Törvénykönyvének (először 1951. évi 7. számú törvényerejű rendelet, majd módosítva az 1967. évi II. törvény) hatálya alá esett. A végrehajtási rendelet (34/1967. (X.8.) Korm. sz. rendelet) vállalatként aposztrofálta nemcsak az állami vállalatokat vagy a szövetkezeteket, hanem az állam más gazdálkodó szerveit, költségvetési szerveit és a társadalmi szervezeteket is; tehát mindent, ahol dolgozókat munkajogviszony keretében alkalmaztak. Azonban a jogalkotók is belátták, hogy az államigazgatási feladatokat ellátó közszolgák esetében indokolt a különbségtétel a munkajogviszony szabályozását illetően, hiszen esetükben a politikai, erkölcsi követelmények magasabbak, és fegyelmi, anyagi felelősségük is nagyobb;⁷ ez a jogpolitikai elv jelent meg az Mt. végrehajtási rendeletében is, amely külön fejezetet szentelt az „Államhatalmi és államigazgatási szervek dolgozóinak”⁸.

Mindezek a lépések érzékeltetik, hogy a korábbi nyílt közszolgálat fokozatosan a zárt rendszer felé tolódott el. A Munka Törvénykönyvének és végrehajtási rendeletének már említett speciális rendelkezései és az 1973-ban hozott 38/1975. számú minisztertanácsi rendelet⁹ mind azt jelezték, hogy az államigazgatási dolgozók foglalkoztatási viszonyaira speciális rendelkezések kell, hogy vonatkozzanak. Utóbbi egységesen összefoglalta a közigazgatás központi, területi és helyi szintjein dolgozó tisztviselők munkajogviszonyára vonatkozó eltéréseket: a munkajogviszony keletkezése és megszűnése, munkaügyi viták rendezése, jogok és kötelezettségek.

A személyi állomány képzettségének, minőségének fokozatos javulása is megfigyelhető a '60-as évektől kezdődően. Míg 1954-ben az önkormányzati funkcionáriusok 79%-a nyolc vagy kevesebb általános iskolai osztállyal rendelkezett, 1975-re ez az arány 11%-ra zsugorodott.¹⁰ A központi államigazgatásban már jobb volt a helyzet, ott 1975-ben a felsőfokú végzettségűek aránya a minisztériumi vezetők esetében

⁷ dr. Linder Viktória: Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban; p. 29

⁸ 34/1967. (X.8.) Korm. sz. rendelet

⁹ 38/1975. (XII.27.) Mt. sz. rendelet

¹⁰ Gajduschek György: Közzszolgálat, p.50

90%, az ügyintézők körében 76% volt. A felsőfokú közigazgatási szakemberképzés szükségességének felismeréséről tanúskodik az Államigazgatási Főiskola 1978-as megalapítása is, ahol a végzett hallgatók közigazgatási diplomát szereztek.

A Kádár-rezsim három évtizede alatt a közigazgatás alrendszerében is megmutatkozott a karrier-rendszer fokozatos (újra)térhódítása. A kinevezésnek általános – magyar állampolgárság, büntetlen előélet és cselekvőképesség – és különös feltételei voltak: megfelelő végzettség, képesítés és feddhetetlenség. Külön érdekesség, hogy jogszabály még mindig adhatott felmentést például a képesítési kötelezettség alól, tehát a politikai úton történő pozíciók elnyerésének nem sikerült teljes mértékben gátat szabni. Viszonylag későn, 1977-ben született meg az a jogszabály,¹¹ mely előírta, adott munkakörben milyen képzettséggel kell rendelkezniük a központi államigazgatás vezetőinek és ügykezelőinek.

A zárt jelleg erősödése figyelhető meg a bérrendszer tekintetében is. A 116/1960. számú MüM munkaügyi miniszteri és pénzügyminiszteri együttes utasítás rendelkezett a tanácsok hivatali szerveinél történő bérezésről. Az alaphér a betöltött munkakör, a szerv jellege, a tisztviselő legmagasabb iskolai végzettsége, és a közszolgálatban eltöltött idő alapján került megállapításra. 1973-ban vezették be az egységes alapelveken nyugvó bérrendszert, mely bár már besorolási rendszert alkalmazott az alaphér megállapításánál, a gyakorlatban a magasabb egyéni teljesítményt a központi bérgazdálkodás nem tudta honorálni vagy az előnytelenebb munkafeltételeket kompenzálni.¹²

Az állami személyzeti munkáról szóló 1014/1974. számú Minisztertanácsi határozat¹³ szabályozta a tisztviselők minősítését. Ennek célja az volt, hogy a vezetők rendszeresen értékeljék a minősítés alanyának munkáját, magatartását – mind emberileg, mind politikailag – és ezzel elősegítsék annak fejlődését. A jogszabály előírta, hogy minden személyt érintő kérdésben (pl. előléptetés, áthelyezés, továbbképzés) a minősítést kell alapul venni. A határozat általános minősítési kereteket határozott meg és arról rendelkezett, hogy ezek alapján a miniszterek és az országos hatáskörű államigazgatási szervek a helyi sajátosságokhoz igazodóan alakítsák ki külön minősítési rendszerüket – sajnálatos módon azonban a központi közigazgatás és annak dekoncentrált szervei nem éltek ezzel a lehetőséggel.¹⁴

¹¹ 25/1977. (VII. 9.) Minisztertanácsi rendelet

¹² dr. Linder Viktória: Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban, p. 34

¹³ 1014/1974. (V.2.) sz. MT határozat az állami személyzeti munkáról

¹⁴ dr. Linder Viktória, i.m., p. 36

Az 1001/1987. számú Minisztertanácsi határozat¹⁵ még tovább megy; előírja, hogy évente szóbeli értékelést, ötévente pedig ezek alapján írásbeli minősítési eljárást kell lefolytatni a vezetők és az ügykezelők esetében. Azonban problémák adódtak a gyakorlati alkalmazást illetően: az értékelések nem tükröztek objektív ítéletet, mivel a munkaerőhiány következtében a szervek igyekeztek megtartani munkatársaikat, pozitív irányba torzítva az értékeléseket.¹⁶

A magyarországi közzszolgálati személyzeti politika története ebben a bő négy évtizedben tehát a következőképpen foglalható össze:

- a) A II. világháború után közvetlenül a nyílt, pozíció-rendszerű, politikai zsákmányrendszernek is titulált közzszolgálati berendezkedés vette kezdetét, mely a közigazgatás teljes átpolitizálásával járt együtt. A korábbi tisztviselői kar jelentős része elmenekült az országból, vagy politikailag megbízhatatlannak bizonyult a kommunista párt számára, így helyüket nagy számú képzetlen, de a hatalomhoz lojális ember vette át, komoly károkat és működési zavarokat okozva ezzel az államigazgatás gépezetében.
- b) Az 1960-as évektől kezdődően, a Kádár-rendszer konszolidációja során a közigazgatás is kiegyensúlyozottabban kezdett működni; a kormányzat felismerte a hatékony és professzionális államigazgatás kulcsszerepét a társadalom fejlődésének szempontjából és jogi eszközökkel, valamint a szakemberképzés intézményi kereteinek kialakításával fokozatosan előtérbe helyezte a szakértelem, az egyéni képességek és érdemek elismerését a tisztviselői karban, bár a politikai óvatosság mindvégig szerepet játszott a kinevezéseknél.
- c) Ami a jogi szabályozást illeti, a közigazgatási személyi állomány mindvégig az általános munkajogi szabályozás alá esett (először az 1951. évi 7. számú törvényerejű rendelet, majd módosítva az 1967. évi II. törvény). Azonban a jogalkotók mindinkább belátták, hogy a közhatalmi feladatokat ellátó „dolgozókkal” szemben fokozottabbak az elvárások és munkajogviszonyuk ennek megfelelően garanciális elemeket igényel – az Mt. végrehajtási rendelete ennek megfelelően már külön fejezetet tartalmazott az államigazgatási dolgozók

¹⁵ 1001/1987. (I.15.) Mt. sz. határozat az állami személyzeti munkáról

¹⁶ Szamel Lajos (1980): Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. In: A közigazgatás személyi állománya (Tanulmányok az összetétel, az anyagi és erkölcsi megbecsülés köréből). Budapest. KJK

számára. Egységes, a teljes köztisztviselői karra vonatkozó külön jogszabályra azonban még 1992-ig várni kellett.

- d) A közzolgálat professzionális jellegét próbálták erősíteni az 1970-es, 80-as években hozott rendelkezések, melyek az egyéni érdemeket és képességeket óvatos léptekben ugyan, de egyre inkább elismerték mind a kinevezéseknél, mind az előléptetéseknél és – bár nem túl hatékony módon – a bérezés tekintetében is. Megszületettek az államigazgatásban dolgozók munkájának, teljesítményének minősítésére szolgáló jogszabályok, ugyanakkor azok konzekvens végrehajtása nagyrészt kudarcot vallott.

2. fejezet: A személyzetpolitika alakulása a rendszerváltás után

Az előző fejezet betekintést engedett a rendszerváltást megelőző évtizedek közigazgatási humánpolitikájába, illetve annak hiányosságaira igyekezett rávilágítani. Ez a fejezet arról szól, miként alakult át az állam szolgálatában állók jogviszonya 1992-öt, a köztisztviselői törvény megszületését követően, illetve betekintést kíván adni az egyes közszolgálati alrendszerek – kiválasztás, továbbképzés, előmenetel, kompetencia-menedzsment, minősítés és (teljesítmény)értékelés – kialakulásába, az évek során történt változásaiba; azaz mindabba, ami személyzeti megközelítésben hatékonyabbá kívánta tenni a közigazgatás működését.

2.1. Jogállás

Minden eredményes munkavégzés alapfeltétele, hogy a munkavégzésben részt vevők – mind a munkaadó, mind a munkavállaló – tisztában legyenek jogaikkal és kötelességeikkel, hiszen ezek adják meg azt az alapot, amelynek keretében a munkavállaló foglalkoztatásának biztonsága kizárólag érdemein, teljesítményén alapul; ez pedig bizonyítottan minden esetben teljesítmény-növekedéssel jár. Ez megteremti „az alkalmazás biztonságát”: a munkavégzés azon kereteit, amelyben a munkavállalót képességei, érdemei, teljesítménye szerint ismerik el és kezelik, avagy negatív megközelítésben: nem fordulhat elő, hogy egy egyébként kiválóan teljesítő munkavállalót irracionális okokkal (pl. szimpátia hiánya, szakmai nézeteltérések miatt) megfosszanak hivatásának gyakorlásától. Az állam alkalmazásában állók részére a jogszabályi környezetet az évek során folyamatosan teremtették meg: külön jogszabályban rendelkeztek a szűkebb értelemben vett, államigazgatásban dolgozókról (kvázi „hivatalnokok”), az állam közszolgáltató funkcióit (pl. oktatás, egészségügy) ellátó ún. közalkalmazottakról és a fegyveres rendvédelmi szerveknél feladatott ellátó rendőrökről, határőrökről, büntetés-végrehajtásban dolgozókról, a honvédségről. A dolgozat – mint már említettem – az első réteggel, az ún. köztisztviselőkkel (és 2010-től kormánytisztviselőkkel) foglalkozik, akik alkalmazásának jogi háttérét a köztisztviselőkről szóló 1992. évi XXIII. törvény teremtette meg.

De miért is volt mindezt szükség? Joachim J. Hesse, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD) és az Európai Unió közös kezdeményezése, a tagországok közigazgatás-fejlesztését célzó SIGMA program keretében többek között arra világított rá, hogy szükséges egy „jogi minimum”;¹⁷ egy, az alkalmazás kereteit kijelölő jogi norma, hiszen az ebben lefektetett karrierút ígérete nélkül elképzelhetetlen, hogy a magasan képzett munkaerő a közszolgálatot válassza a versenyszférával szemben. A munkavállaló bizalma csak akkor nyerhető el (különösen egy átalakulóban lévő társadalom gyakran kaotikus viszonyai közepette), ha létezik a munkavégzésre vonatkozó jogok és köteleességek tekintetében világos és végrehajtható jogi szabályozás.

Más szempontból is indokolt volt a különálló közszolgálati szabályozás megteremtése. A közigazgatás definíciója¹⁸ ad tájékozódási pontot, e szerint a közigazgatás

- a végrehajtó hatalom részeként,
- de a kormányzástól megkülönböztetve,
- az állami közhatalmat „közvetlenül” éreztető,
- komplex (jogalkotó és jogalkalmazó, döntés-előkészítő, döntéshozó, végrehajtó, ellenőrző és szervező),
- igazgatási tevékenység,
- amely a törvényeknek alávetetten,
- más szervezetektől elkülönült szervezetrendszer által,
- közszolgáltatások nyújtásának megszervezésével, illetve
- az állami impérium birtokában végzett igazgatással
- az állam feladatainak tényleges megvalósítását eredményezi.

A „munkaadó” e speciális jellege különlegessé teszi annak tevékenységét is, éppen ezért a munkavégzés esszenciájának tekinthető munkajogviszony annyira különleges az – állami közhatalomnak érvényt szerző – közigazgatási dolgozók tekintetében, hogy arra az általános munkaerő-piaci rendelkezések is csak számos kivétellel és megkötéssel lennének alkalmazhatóak. (Mint a történeti fejezetben is látható, még a munka – társadalmi célját tekintve – homogén jellegét hirdető marxista-leninista szemlélet is kényszerűen teret

¹⁷ Joachim Jens Hesse: Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe. In: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers: No. 23. OECD. Paris, p. 176

¹⁸ Patyi András – Varga Zs. András: Általános Közigazgatási Jog, Mandamus Publishing, 2008, p. 36

engedett a közszolgáltatásra vonatkozó különös rendelkezéseknek a Munka Törvénykönyvében).

A közszolgálati dolgozók jogállásának további különválasztása Hazafi Zoltán szerint azért volt indokolt,¹⁹ mivel az államigazgatási dolgozók olyan közhatalmat gyakorló szervek alkalmazottai, amelyek az állam végrehajtó funkcióit látják el, ezért el kell őket különíteni mind a magánszférára vonatkozó munkajogi szabályoktól, mind az állam „szolgáltatást” nyújtó alkalmazottaitól (orvosok, rendőrök, tanárok, mérnökök, stb.); ugyanígy a bíraktól és az ügyészekről, mivel bár azok is közhatalmi tevékenységet végeznek, de nem végrehajtó jellegűt.

A versenyszféra és a közszféra közötti különbségeket az 1. táblázat mutatja be:

Jellemzők	Magánszféra	Közszféra
Főbb mozgatók	piaci individuális választások, kínálat és árak, fogyasztói szemlélet, verseny	kollektív választás, szükségleti szempontok, állampolgári jogon járó juttatások, jogszabályok
Végcél	fennmaradás a versenyben	a társadalmi érdek érvényesülése
Szervezeti jellemzők	rugalmas, decentralizált, az elérendő célokra koncentrááló szervezet	hierarchizált, bürokratikus, központosított szervezet
Az alkalmazottaktól elvárt magatartás	a célok megvalósítása, kritikus szemlélet, kreativitás	a szabályok betartása, óvatosság, fegyelem
A vezetés	előre tekintő, jövőt formáló, autonóm	az eredményeket nyomon követő, reagáló, korlátozottan autonóm
A tervezés szerepe a vezetési funkciók között	kritikus, alapvető, állandó, sokdimenziós	marginális, mechanikus, alkalmoszerű

1. táblázat: A köz- és magánszféra eltérő jellemzői²⁰

Harmadrészt, lényegesnek tartom megemlíteni, hogy a rendszerváltást követő „demokratikus düh”²¹ és az ennek nyomán kialakított „szuperjogállam”, mely az előző évtizedek állami irányítási reflexeit igyekezett eltörölni, a köztisztviselőket a politikai

¹⁹ Dr. Hazafi Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai, Új Magyar közigazgatás, 2008. november, 1. évfolyam 1. szám; p. 66

²⁰ Forrás: Dr. Karoliny Mártonné, Lévai Zoltán, dr. Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban; p. 29

²¹ A féktelen közigazgatás – Beszélgetés dr. Sárközi Tamás jogászprofesszorral, CompLex Magazin, XI. évf. 11. szám; p. 22

befolyástól minél távolabb célozta tartani, összeférhetetlenségi szabályok sorát állapítván meg a politikai életben való részvétellel kapcsolatban:²²

- köztisztviselő nem vállalhat politikai pártban tisztséget, annak nevében nem folytathat nyilvános közszereplést (leszámítva az országgyűlési, ill. önkormányzati választásokon jelöltként való indulást);
- köztisztviselő nem lehet önkormányzati képviselő azon helyi önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén található;
- a törvény azt is külön kiemeli, hogy „nem folytathat olyan tevékenységet, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné”.

A fentebb említett „jogi minimum” érvényesítése érdekében a törvény rendelkezett a köztisztviselők jogállását érintő minden fontosabb kérdésről: a jogviszony létesítéséről, annak megszűnéséről és megszüntetéséről, a kinevezési feltételekről; a munkavégzést illető szabályokról (díjazás – itt illetmény elnevezéssel, munkavégzés, pihenőidő); többek között a közszolgálati jogviták rendezéséről, az előmenetelről, és a képzésről, továbbképzésről.

A törvény az ún. zárt közszolgálati rendszerekre jellemző jegyeket hordozza magán.²³ Ez azt jelenti, hogy a köztisztviselői jogviszony főszabály szerint határozatlan időre létesül, és meghatározott előmeneteli struktúra jellemzi, azaz a tisztviselő meghatározott időközönként egyet lép felfelé a „ranglétrán”, eggyel magasabb besorolási fokozatba kerül. Az ehhez kapcsolódó illetménytáblán is magasabb fokozatba lép – ez a gyakorlatban úgy néz ki, hogy az évente költségvetési törvényben meghatározott ún. alapilletményt különböző besorolási osztályok (köztisztviselők, ügykezelők, fizikai alkalmazottak) szerint különböző szorzószámokkal illetik, amelyek a közszolgálatban eltöltött évek során fokozatosan emelkednek. A zárt közszolgálati rendszerekre azért is jellemző ez a biztos előmeneteli és bérezési gyakorlat, mivel a közügyek pártatlan intézésének elengedhetetlen feltétele, hogy a tisztviselő számára élethosszig tartó hivatása tisztes megélhetést biztosítson, elejét véve a korrupciónak. Az egész életre szóló pálya pedig azt is takarja, hogy a tisztviselőt csak súlyos szakmai, illetve etikai vétség esetén lehet felmenteni hivatalából, de arról önként is lemondhat. Azonban a kép a valóságban ennél jóval árnyaltabb. A köztisztviselői törvény már első hatályba lépésekor is rendelkezett arról,²⁴

²² A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, 21. §

²³ lásd részletesen: Lőrincz 2005, Gajduschek 2008

²⁴ 1992. évi XXIII. törvény, 17. § (1) b) (hatályos: 1992. május 5.)

hogy a jogalany jogviszonya akkor is megszüntethető, ha az őt foglalkoztató szervnél létszámcökkentést kell végrehajtani és nincs lehetőség további foglalkoztatásra – tehát a már ekkortájt is jelentkező államháztartási problémákra való tekintettel a törvény megengedte, hogy költségcsökkentési célzattal tisztviselőket tömegesen el lehessen bocsátani.

A kapun kívülre került alkalmazottakról való gondoskodás – mivel a versenyszférában való elhelyezkedésük speciális képzettségükből eredően enyhén szólva problémás volt – csupán a Ktv. 1998-as módosításakor jelent meg, mégpedig az ún. tartalékállomány létrehozásával. Ez az állomány azok számára lett kialakítva, akik a közszolgálati leépítések során elvesztették munkájukat; célja a közigazgatási szervrendszeren belül képzettségnek, végzettségnek, besorolásnak megfelelő állást találni vagy vezetők esetében hasonló jellegű vezetői megbízatást²⁵. A tartalékállományban legfeljebb a felmondási idő leteltéig lehetett elhelyezni a köztisztviselőt (ameddig közszolgálati jogviszonya meg nem szűnt); a tartalék-állományba történő elhelyezést „ösztönözte”, hogy elutasítása esetén a köztisztviselő csak a felére volt jogosult a végkielégítésnek.

Azonban az állományban való részvétel még nem jelentett garanciát semmire. Az 1998. szeptemberétől hatályos törvénymódosítás szerint a Belügyminisztérium közszolgálati nyilvántartó részlege tartotta nyilván a megüresedett közigazgatási munkaköröket és értesítette az adott szerv vezetőjét, ha volt a tartalékállományban adott képesítéssel és besorolással rendelkező személy, aki ezután szabadon dönthetett, hogy kívánja-e alkalmazni az adott köztisztviselőt. 2011-ben lépett csak hatályba az a rendelkezés, miszerint csak akkor lehet nyilvános pályázatot kiírni az államigazgatási munkakörre, ha az a tartalékállományból nem tölthető be.

2.1.1. Kormánytisztviselők

Ha végigtekintünk a köztisztviselői törvény majd' húsz éven tartó „életén” (1992. május 5. – 2012. február 29.), akkor látható, hogy – dacára a 94 (!) törvénymódosításnak – alanyainak jogállását tekintve nagy változás nem történt egészen 2010-ig, a kormánytisztviselőkről szóló törvény megszületéséig.

²⁵ lásd u.o., 20/A. § (hatályos: 1998. szeptember 1.)

A Kormánytisztviselőkről szóló 2010. évi LVIII. törvény felbolygatta az addig egységes hivatalnoki kar jogállását. E törvény különválasztotta a helyi önkormányzatok képviselő-testületénél, ill. körjegyzőségénél és közterület-felügyeleténél, valamint a nemzetiségi önkormányzatoknál alkalmazott közszolgákat (köztisztviselők és ügykezelők) a központi államigazgatásban dolgozóktól: a Miniszterelnökség, a minisztériumok, a kormányhivatalok és a központi hivatalok alkalmazottaitól – előbbiek köztisztviselők maradtak, utóbbiak kormánytisztviselők lettek (kivéve a közigazgatási és helyettes államtitkárokat, ők – noha az új törvény hatálya alá tartozó szervvel létesítettek közszolgálati jogviszonyt, mégis – a Ktv. hatálya alatt maradtak. A törvény bevezető rendelkezései szerint a különválasztás célja „a hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges és hazaszerető, Magyarország érdekeit és a közjót a legmegfelelőbben szolgáló központi közigazgatás kialakítása érdekében”²⁶ történt. A sajtóban napvilágot látott hírek szerint azonban a törvény elsődleges célja – a gazdasági nehézségek miatt – a foglalkoztatás feltételeinek rugalmasabbá és takarékosabbá tétele volt, ugyanis hatályba lépésekor a törvény szerint a kormánytisztviselőt indokolás nélkül is fel lehetett menteni.

A jogalkotó azzal érvelt, miszerint „Nincs alkotmányos, célszerűségi vagy etikai alapja annak, hogy a köztisztviselők a többi foglalkoztatotthoz képest – éppen az állammal szemben – kiemelt védelmet élvezzenek és de facto felmenthetetlenné váljanak az állami feladatok végrehajtása során. Sőt, a jelenlegi fokozott védelem jelentős részben okolható azért, hogy a magyar közigazgatás hatékonysága alacsony és közmegítélése rossz.”²⁷ A Ktv. addigi gyakorlata szerint a köztisztviselő bármikor, indokolás nélkül felmondhatta jogviszonyát (a jogviszonyban töltött idő alapján arányosan számított felmondási idő kitöltésével, de maximum 8 hónappal), azonban a munkáltatónak a törvényben taxatív felsorolt felmondási indokokon kívül nem volt más eszköze a jogviszony megszüntetésére. Ezt az asszimetriát hangsúlyozta a jogalkotó azzal, hogy a jogviszony megszüntetési lehetőségének ez az egyoldalúsága komoly működési zavarokat is okozhatott a szervezet működésében. Ezért a cél az volt, hogy az államot is megillessen az a jog, hogy indokolás nélkül, immár 2 hónapos felmondási idővel felmondhasson a kormánytisztviselőnek.

²⁶ A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, 1. §

²⁷ Kormánytisztviselők jogviszonya – szerkesztett jogszabálygyűjtemény, szerk.: dr. Horváth István, CompLex Kiadó Kft., Budapest, 2010., p.10

A törvény elfogadását követően a szakma súlyos aggodalmát fejezte ki a közszolgálati dolgozók „instant” felmentésének gyakorlata ellen²⁸ – nem véletlen, hogy a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek a törvényt,²⁹ kiemelve, hogy „Az Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikke kimondja, hogy az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van a védelemhez az indokolatlan elbocsátással szemben.”

A jogszabályt a parlament ismételten elfogadta, azonban az ennek ellenére sem élt meg hosszú időt. Az indokolás nélküli elbocsátás lehetőségét az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) határozatában alkotmányellenesnek találta és 2011. május 31-ei hatállyal megszüntette, előírva a kormánytisztviselők elbocsátásakor az indokolási kötelezettséget, az indokolásból pedig „a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű”. A közel 3 hónapos határidő előírása azért volt indokolt, mivel az elbocsátás szabályai a törvényben nem voltak rendezve, ezért az azonnali hatályon kívül helyezés súlyos jogbizonytalanságot okozott volna.

Tehát összegezve elmondható, hogy kormánytisztviselői kar külön jogállása a foglalkoztatás feltételeinek rugalmasabbá tételén kívül nem jelentett igazából többlettartalmat a köztisztviselőihez képest (háttérjogszabályként továbbra is a Ktv.-t kellett alkalmazni), és a foglalkoztatás biztonságos kereteit gyengítő indokolás nélküli felmondási lehetőség alkotmánybírósági megsemmisítése – véleményem szerint – kiszámítható alapot ad a pályán lévő, illetve oda készülők közszolga karrierjének.

2.2 Előmenetel

Mint azt már említettem, a túlnyomórészt zárt közszolgálati rendszer jegyeit megtestesítő magyar közigazgatásban a „szenioritás”, vagyis az automatikus előmenetel érvényesül, tehát meghatározott idő letelte után az adott besorolási osztályban a köztisztviselő eggyel magasabb fokozatba lép, és ezzel párhuzamban illetménye is növekszik. Ez a biztos előmenetel ad garanciát a pályán maradásra, kiszámítható, előre

²⁸ lásd pl. dr. Ferenc Jácint: Felmondási rendszerek, a felmentés indokolása a közszférában in: Az állam és jog alapvető értékei I. Széchenyi István Egyetem, Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr 2010; p. 339-344

²⁹ II-1/01948-4/2010. sz. köztársasági elnöki vétó, 2010. június 14.

tervezhető életpályát biztosít. A köztisztviselői törvény alapján négy besorolási fokozat létezett: a felsőfokú, ill. középiskolai végzettségű köztisztviselőkre, az ügykezelőkre és a fizikai alkalmazottakra vonatkozóan (utóbbiak 2001. július 1-i hatállyal kikerültek a törvény hatálya alól). A fizetési fokozatok a besorolási osztályoknak megfelelően differenciálódtak (I. besorolási osztályban 15, a másodikban 13, a III. és IV. osztályban 6-6 fizetési fokozat volt, minden fokozathoz szorzószám rendelve).

A következő besorolási fokozatba történő lépéshez a köztisztviselő számára a törvény három feltételt szab:³⁰

- legalább „alkalmas” minősítést kap az előrelépés előtt kötelezően lefolytatandó minősítési eljárás során,
- a következő besorolási fokozathoz jogszabályban előírt feltételeket teljesítette (például képesítési követelményeket, melyekről később lesz szó bővebben),
- és a közigazgatási szerv által írásban meghatározott feltételeknek is megfelel.

A biztos előmenetel ígérete azonban – mint azt a New Public Management szemléletét erőteljesen magán hordozó, 2007-ben az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében elindított Államreform Operatív Program is hangsúlyozza – gátolhatja az adott munkakör betöltőjének motivációját, hiszen logikusan végiggondolva a köztisztviselő adott időpontban „kötve van” adott fokozatához, tehát semmilyen ösztönzést nem kap az ellátandó feladatain kívüli többletteljesítmény elérésére.

Ezt az akadályozó tényezőt célozta kiküszöbölni hatályba lépésétől kezdve a köztisztviselői törvény, mely lehetővé tette,³¹ hogy kiemelkedő minőségű munkavégzés esetén (minősítési eljárással alátámasztva) a köztisztviselőt eggyel magasabb fokozatba lehessen sorolni a várakozási idő lejárta előtt. Ugyanígy, ha a minősítési eljárás (28. §) „kevésbé alkalmas” eredménnyel zárul, 1 évvel meghosszabbítható volt a várakozási idő.

Azonban adódott lehetőség a gyorsabb előmenetelre is: tartósan kiemelkedő munkavégzésért címzetes tanácsos (legalább 10 év közszolgálati jogviszony után), ill. címzetes főtanácsos (legalább 18 év) címet adományozhatott a közigazgatási szerv a köztisztviselő számára. Ez a besorolási fokozatban a legfelső kategóriákba (tanácsos II., főtanácsos) történő kerülést jelentette. Később bővült az adományozható címek köre, pl. egy 1995-ös Ktv.-módosítás lehetővé tette, hogy ún. szakmai tanácsadói, ill. főtanácsadói

³⁰ A köztisztviselőkről szóló 1992. évi XXIII. törvény, 25. §, (1) a)-c).

³¹ lásd u.o., 25. §, (2)

címeket is adományozni lehessen, de a bérköltségek elszabadulását megelőzendő már kikötésre került, hogy szervenként az alkalmazottak legfeljebb 5%-ának adható cím.

1998-ban egy átfogó Ktv.-módosítás következtében mind a besorolási fokozatok elnevezése, mind az előmenetelt gyorsító címek adományozásának lehetőségei megváltoztak. Szakmai tanácsadó, főtanácsadó már 5, vagy 10 év után is lehetett a köztisztviselő, azonban kikötés volt a felsőfokú végzettség és a közigazgatási (vagy ezzel egyenértékű jogi) szakvizsga; ez a módosítás magában hordozta a gyorsabb előmenetel elérésének lehetőségét (motivációs faktor), ugyanakkor „magasabbra tette a lécezt”, azaz a képesítési előírások szigorítását kapcsolta hozzá. Talán a ranglétrán történő leggyorsabb emelkedési lehetőséget a kormány(fő)tanácsadói és miniszteri (fő)tanácsadói megbízatás létrehozása jelentette, mely a miniszteri kabinetekben és titkárságokon határozatlan idejű kinevezéseket tett lehetővé; képzettség szempontjából szakirányú felsőfokú végzettséget és közigazgatási szakvizsgát követelt meg.

Az előmeneteli rendszer fejlődésének szempontjából mindenképp kiemelésre méltó a Ktv. 2001. július 1-én hatályba lépett módosítása, mely egy ún. kiemelt főtisztviselői kart hozott létre. A törvény a testületet úgy definiálja, miszerint az „a kormányzati munka összkormányzati szemléletének erősítését, az államháztartás működtetésének hatékonyságát, az európai integrációval összefüggő tevékenység eredményességének, a vezetés és az irányítás hatékonyságának emelését, valamint a közigazgatási stratégiai döntések előkészítését” szolgálja. Azonban a témával részletesebben is foglalkozó szakemberek arra a következtetésre jutottak,³² hogy a főtisztviselői kar eredményei – annak magas fokú átpolitizáltsága miatt – a gyakorlatban nem mutatkoztak meg, nem tudni, megvalósultak-e azok a stratégiai célok, amelyekről a jogszabály ír. Mindezek tükrében nem meglepő, hogy a főtisztviselői kart 2007-ben, 5 év működés után megszüntették.

2.2.1 Vezetők

Azt hiszem szükségtelen hangsúlyoznom, hogy a hatékony szervezeti működés elengedhetetlen feltétele, hogy a vezetés szakmailag felkészült, elhivatott legyen, tehát „a megfelelő poszton a megfelelő ember”-elv itt hatványozottan érvényesül – hiszen lehet bármennyire kifogástalan a hivatali személyzet munkája, ha a vezetői szinten hozott

³² Linder Viktória: Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban, p. 95

döntések elhibázottnak bizonyulnak. „Rossz törvényekkel és jó tisztviselőkkel még mindig lehet kormányozni, de ha a tisztviselők rosszak, a legjobb törvények sem segítenek rajtuk...”³³ A vezetővé válás a szenioritásra épülő magyar közzszolgálati előmeneteli rendszeren belül sajátos képet mutat, egyfajta „fordított logika” mentén lett kialakítva; a vezetői kinevezések gyakorlata épp a zárt közzszolgálati rendszer logikájával ellentétesen hat és a nyílt, pozíció-jellegű rendszerre hasonlít.³⁴ Ebben a szekcióban azt tekintem át, milyen feltételei vannak a vezetővé válásnak a hazai közzszolgálatban és a gyakorlat hogyan hat a közzszolgálat egészére.

A Ktv. rendelkezései szerint³⁵ vezetővé (osztályvezető, főosztályvezető-helyettes, főosztályvezető) bármely köztisztviselő kinevezhető, aki felsőfokú képesítéssel és közigazgatási szakvizsgával rendelkezik. A kinevezés határozatlan időre szól és az indokolás nélkül visszavonható, illetve indokolás nélkül a köztisztviselő bármikor lemondhat róla. Gajduschek György élesen rávilágít³⁶ a vezetői kinevezések részletes szabályainak hiánya okozta veszélyekre:

- a) nem szükséges hozzá közigazgatási gyakorlat, sőt egyáltalán bármiféle szakmai, munkahelyi tapasztalat;³⁷
- b) a felsőfokú végzettség nem foglalja magában a szakirányú végzettséget is, tehát nem követelmény jogi, igazgatási képzés előzetes elvégzése;
- c) nem feltétel a megfelelő minősítés és
- d) a magasabb vezetői posztok elnyeréséhez alacsonyabb szinten szerzett vezetői gyakorlat.

A fentieket végiggondolva nyilván azért sokak fejében meg sem fordul, hogy olyan vezetőt nevezzenek ki egy hivatal élére, akinél a felsorolt hiányosságok bármelyike is fennáll. Azonban mindenképpen szemet szúr a vezetői kinevezésekre vonatkozó részletes szabályok jogszabályi szinten történő rendezésének hiánya – ami azért életbevágó, mivel a közzszolgálati jogviszony sajátosságát épp annak közhatalmi jellege adja; amiről a törvény

³³ dr. Barta Zsuzsanna: A kompetencia-alapú emberierőforrás-menedzsment lehetőségei a közzszférában, Új Magyar Közigazgatás, 2009. április, 2. évfolyam, 4. szám; p. 25

³⁴ Részletesebben lásd Lőrincz, 2005.

³⁵ A köztisztviselők jogállásáról szóló XXIII. törvény, 31. §

³⁶ Gajduschek György: Közzszolgálat – A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest; p. 274

³⁷ Ezzel kapcsolatban szeretném megjegyezni, hogy szélsőséges esetben egy frissdiplomás, pályakezdő fiatal felettesi pozícióba kerülhet egy a pályán már évtizedek óta dolgozó köztisztviselővel szemben, ami igencsak sok súrlódáshoz, munkahelyi vitához, ezáltal hatékonyság-romláshoz vezethet.

nem rendelkezik, az a köztisztviselői jogviszonyra – esetünkben épp a vezetői kinevezésekre – nem vonatkozik.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a vezetők kinevezésének szabályai a fent hivatkozott tanulmány lezárása (2007. december) után jelentősen megváltoztak és összhangba kerültek az egységes közszolgálati kiválasztási eljárással, megnyitva a kompetencia-alapú vezetői kiválasztás lehetőségét. E gyakorlat, a kialakítást megalapozó indokok és a kiválasztási módszer azonban nem e sorokban, hanem – a dolgozat logikai megbomlását elkerülendő – a közszolgálati toborzással és kiválasztással részletesebben foglalkozó 2.3-as fejezetben kerülnek bemutatásra.

2.3 Toborzás és kiválasztás

Mint azt az előmenetellel foglalkozó részben láttuk, a közszolgálatba való belépés után a köztisztviselő pályája kiszámíthatónak mondható, azaz előmenetele meghatározott, törvényben rögzített rendben történik, adott időközönként lép felfelé a szervezeti ranglétrán. Ez az „alkalmazás biztonsága” teszi rendkívül szükségessé azt, hogy a közigazgatásba történő belépés komoly minőségbiztosítási jegyekkel legyen ellátva, két okból is. Először, ha az adott munkavállalóról munkába állása után derül csak ki, hogy feladatainak ellátására kevésbé alkalmas, elbocsátása (a fentebb már részletezett jogállási garanciák miatt) igencsak nehézkes. Másodszor, az állam nevében eljáró tisztviselő felkészültsége, szakmai elhivatottsága rendkívül fontos, hiszen munkája során közhatalmat gyakorol.

A Ktv. 1992-es hatálybalépésekor a 10. § (1) bekezdése a következőről rendelkezett: „Ha a köztisztviselői állás betöltésére a munkáltatói jogkör gyakorlója pályázatot ír ki, a pályázati kiírásnak a pályázat elnyeréséhez szükséges valamennyi feltételt és a pályázat elbírálásának határidejét tartalmaznia kell.”

Ebből az következik, hogy a közszolgálatba kerülés (egészen 2007-ig) az állást kiíró közigazgatási szerv és a jelentkező közötti egyeztetés eredménye volt, a kiválasztás kötetlen formában ment végbe. Vitatni lehet egyfelől ezen kiválasztási szisztéma objektív, demokratikus jellegének hiányát, azonban fontos hozzátenni, hogy az 1990-es évek komoly gazdasági nehézségei és az ezekkel járó elbocsátási hullám sok munkavállaló

„közsférába menekülését” eredményezte, tehát a (tágabb értelemben is vett) közigazgatás az akkoriban utcára került dolgozók jelentős hányadát felszívta.³⁸

Változást a Ktv. 1998-as módosítása hozott, amely már „Nyilvános közzétételről és pályázatról”³⁹ hozott rendelkezéseket. Ez némi központosításhoz vezetett a megüresedő álláshelyek tekintetében: a közigazgatási szerv vezetője még mindig gondoskodhatott saját hatáskörén belül a betöltésről, azonban a jogalkotó előírta, hogy a vezető a Belügyminisztérium számára az üresedésről 15 napon belül értesítést küldjön a megüresedett munkaköréről, amely azt hivatalos lapjában közzétette.

A pályázás menete a következő volt:

1. a megpályázott munkakör elnyeréséhez szükséges feltételeket és határidőt tartalmazó felhívást a Belügyminisztérium hivatalos lapjában közzétette, majd
2. a beérkezett pályázatokat egy legalább háromtagú bizottság értékelte (melybe be lehetett vonni a kiíró szerv szakmai érdekképviselői szervének képviselőjét is);
3. a bizottság rangsort állított fel, melyet megküldött a pályázatot kiíró szerv munkáltatói jogkört gyakorlójának, végül
4. a munkáltató 30 napos határidővel döntést hozott a pályázat nyerteséről, és attól számított 8 napon belül írásban közölte az érintettekkel az eredményt, teljes pályázati anyaguk egyidejű visszaküldésével.

2.3.1 Közigazgatási versenyvizsgák

A köztisztviselői törvény 2007. július 15-én hatályba lépett módosítása hozta meg az áttörést a demokratikus közszolgálati kiválasztásban: bevezették a kötelezően lefolytatandó közigazgatási versenyvizsgákat a megüresedett álláshelyek esetében.

„A közigazgatási versenyvizsga kifejezés alatt egy olyan összetett, a közigazgatás személyi állományának kiválasztására rendszeresített folyamatot értünk, amelynek során a kiválasztás kritériumainak megfelelő jelöltek többlépcsős – képességeiket, tudásukat, műveltségüket széleskörűen ellenőrző – versengő, egy időben történő megmérettetésen mennek keresztül. Ez a megmérettetés a versenyvizsga nevéből adódóan is, a jelöltek

³⁸ Azonban voltak egyes munkakörök (pl. 2001-től minisztériumi és központi szervnél főosztályvezető, illetve a már említett főtisztviselői kar esetén), amelyeknél a közigazgatási versenyvizsgák 2008-as bevezetése előtt is előírták a pályáztatási kötelezettséget.

³⁹ Ktv. 10. §

képességeinek sok szempontból történő összehasonlítását/összevetését foglalja magában, amelynek során, az elért eredmények függvényében és sorrendjében, lehetőségük nyílik – a jelentkezők számához képest korlátozottabb számú – állások elnyerésére, megpályázására.”⁴⁰

A közigazgatási versenyvizsgákat fokozatosan vezették be 2009. december 1-ig – előbb az államigazgatásban, majd a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatottak esetében is. A bevezetés okai a következők voltak: ⁴¹

- a) a közszolgálatban a legrátermettebbnek bizonyuló majdani köztisztviselők (vezetők és beosztottak) kiválasztása és foglalkoztatása valósuljon meg, ezzel is növelve a szolgáltatások színvonalát, hatékonyságát, a munkavégzés professzionalitását, hozzájárulva a közszolgálat nagyobb társadalmi elfogadottságához is;
- b) a kiválasztás egésze – beleértve a versenyvizsgát is – átlátható, esélyegyenlőséget biztosító, az adott ellátáshoz differenciáltan igazodó legyen, mely mérhető, a verseny szellemiségét honosítja meg, több elemből építkezik, és kapcsolódik a többi humánfunkcióhoz;
- c) olyan új rendszerű vizsgára való felkészítési, felkészülési és vizsgáztatási keret, tartalom, módszer együttes kialakítása, illetve bevezetése, amely a tárgyi tudás kontrollja mellett kiemelt szerepet szán a majdani feladatellátáshoz szükséges kompetenciák mérésére is.

A törvénymódosítás megszabta a pályázat lefolytatásának rendjét,⁴² előírva, hogy a megüresedett álláshelyekhez ún. „munkakör-térképet” kell készíteni. A munkakör-térkép a törvény megfogalmazása szerint: „A munkakörre legmegfelelőbb jelölt kiválasztásához szükséges összefoglaló írás, tartalmazza

- a munkakör általános adatait (betöltendő munkakör, közigazgatási szerv, illetmény, munkakör betöltésének várható helye és ideje),
- az ellátandó feladatokat,

⁴⁰ dr. Linder Viktória: Versenyvizsgák a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás, 2006. 12. szám

⁴¹ Dr. Szakács Gábor - Dr. Abay-Nemes Orsolya: Tények és ellenérzések, célok, szándékok és rendezőelvek, aktualitások a közigazgatási versenyvizsga kapcsán, Új Magyar Közigazgatás, 2009. augusztus, 2. évfolyam, 8. szám; p. 51

⁴² Ktv. 10/A. §

- a munkakör betöltőjével szembeni elvárásokat a munkáltató oldaláról (képzettség, végzettség, szakmai tapasztalat, kompetenciák)”.⁴³

Meglátásom szerint a munkakör-térkép készítési kötelezettség előírásával rendkívül fontos lépést tett a törvényalkotó annak irányába, hogy a közszolgáltatón belül egységesíteni és nyilvántartani lehessen a különböző munkakörök tevékenységi jellegét, az azok betöltéséhez szükséges képesítési és kompetencia-követelményeket. Azért is fontos összehangolni az adott munkakört a betöltéséhez szükséges kompetenciákkal, mert az értékelés során ennek hiánya komoly akadályt gördít a fejlesztendő készségek meghatározása elé.

A versenyvizsga bevezetésével az addig munkáltatói hatáskörben lévő, kiválasztásra vonatkozó emberierőforrás-funkciók egy ún. „szolgáltató központhoz”⁴⁴ kerültek: a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ (továbbiakban: KSZK). Ez a központ felelt a pályázati eljárás teljes lebonyolításáért, beleértve a pályázat kiírását, közzétételét (a közigazgatás ekkor végbemenő elektronizációjával szinkronban, a <http://www.kozigallas.gov.hu> weboldalon), a vizsgáztatást, ill. a pályázókról vezetett nyilvántartás vezetését. A központ toborzási adatbázist vezetett a vizsgázókról, így a közigazgatási szervek kérésre bármikor naprakész információt kaphattak a megüresedett munkakör betöltéséhez rendelkezésre álló jelentkezőkről.

A versenyvizsgát két szinten lehetett teljesíteni: közép- ill. felsőfokon. A középiskolai végzettségű jelentkezők választhattak, hogy melyik szintet teljesítik, a felsőfokúak viszont kizárólag az utóbbi mellett dönthettek. A versenyvizsga felépítése a következő volt:

1. Az első napon az írásbeli vizsgarész került lebonyolításra, mely egy 60 perces számítógép előtti írásbeli tesztből és egy 60 perces – szintén számítógép előtti – esszéfeladatból állt, az értékelés pedig a tárgyi tudáson túl a stilisztikai, nyelvhelyességi készségekre is irányult.
2. A második nap a szóbeli meghallgatásé volt, amelyen a jelöltnek mind az 5 témakörből (ld. 1. ábra) kapott kérdésekre kellett válaszolnia; jellegüket tekintve ezen kérdések lehettek kifejtős, ill. szituációs típusúak.

⁴³ Ktv. 8. § (8) f)

⁴⁴ u.o. 10/A. § (1)

A jelöltet 15 napon belül értesíteni kellett eredményeiről; mind a két írásbeli modulon, mind a szóbeli részen egyaránt legalább 60%-os eredményt kellett elérni a sikeres versenyvizsgálathoz. Sikertelenség esetén az egyes vizsgarészek tetszőleges számban ismételhetők voltak. A vizsgák követelményrendszere úgy lett meghatározva, hogy kellő alaposságú felkészüléssel a jelentkezők nagy hányada képes legyen azt abszolválni, hiszen a vizsgarendszert kialakító bizottság álláspontja szerint⁴⁵ nem lehetett a munkáltatókat lehetetlen helyzetbe hozni azzal, hogy a magas vizsgakövetelmények miatt versenyvizsga hiányában ne legyen megfelelő számú jelentkező egy adott állásra.

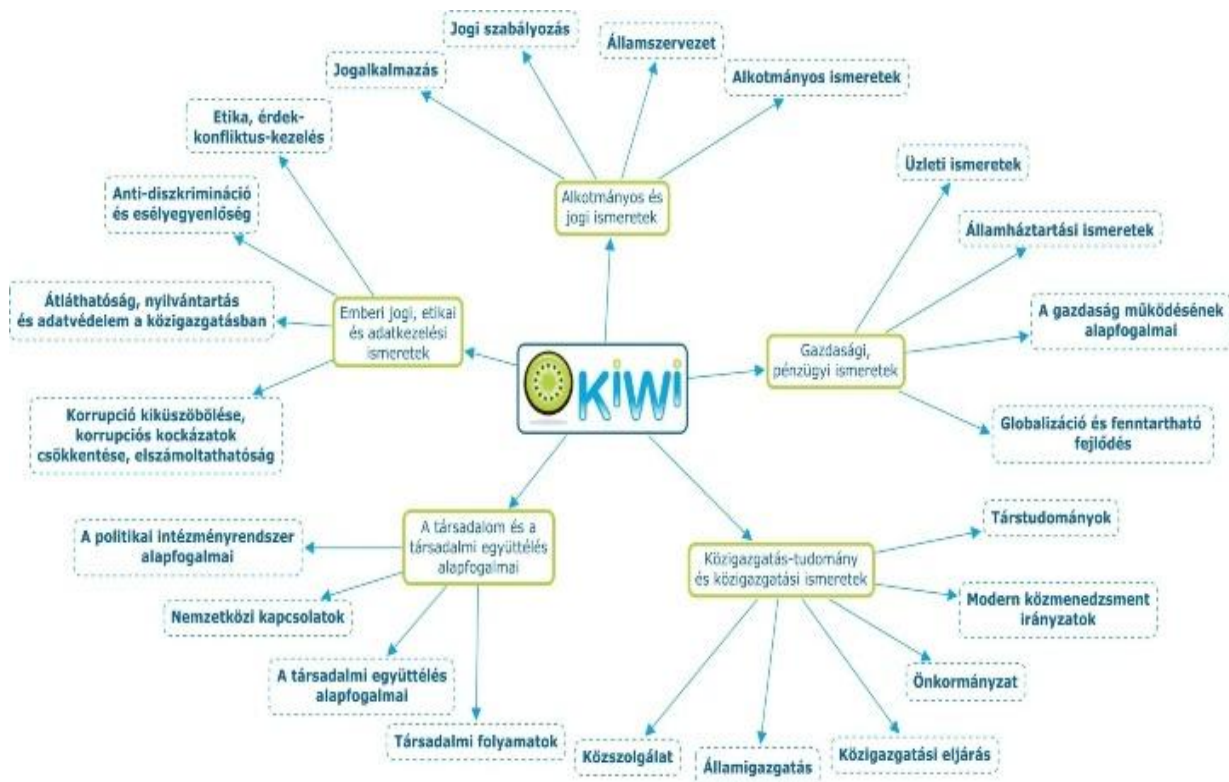
A pályázókat értékelő vizsgabizottságok kialakítása is nagy műgonddal történt. Fontos szempont volt, hogy már az ő kiválasztásuk is a versenyvizsgák szellemében történjen meg, így pályázati úton nyerték el pozíciójukat; cél volt, hogy a közigazgatáson kívülről is nagyobb arányban kerüljenek be vizsgabiztosok; valamint képzésüket, továbbképzésüket folyamatos monitoring tevékenység követte nyomon, értékelésekkel és önértékelésekkel biztosítva a visszacsatolás lehetőségét a rendszer továbbfejlesztésére vonatkozóan – tehát a minőségbiztosítási elem esetükben hangsúlyos volt.

Mint látható, a versenyvizsgák meghonosításának szándéka igen erős volt és majd minden elemében törekedett a minél komplexebb felmérésre, hiszen a tárgyi tudás mellett készségeket, kompetenciákat is mért; a vizsgabiztosok felkészítése, kiválasztása komoly garanciális és minőségbiztosítási elemeket tartalmazott. Azonban a közigazgatási versenyvizsga mindezek ellenére sem tudta elérni célját,⁴⁶ legalábbis nem abban az értelemben véve, amiért eredetileg létrehozták. Alkalmazásának, elterjedésének, egyáltalán: bevalásának számos tényező állta útját, ezek:

- A versenyvizsgán valójában nem jelent meg a versenyelem. A jogszabály nem írja elő, hogy az értékelő központ pontszám alapján sorrendbe állítsa a jelölteket; a vizsgán való sikeres szereplés esetén a pályázó felkerül egy listára, amely feljogosítja őket a közigazgatási szervek által kiírt álláshelyekre történő pályázásra. Így a versenyvizsga gyakorlatilag az azt megelőző alapvizsga helyét vette át, bár annál szélesebb körű ismereteket követelt meg (a versenyvizsga követelményrendszerének struktúrája az 1. ábrán található).

⁴⁵ lásd Szakács – Abay-Nemes, i.m. p. 53

⁴⁶ lásd Linder 2010, p. 83



1. ábra: A közigazgatási versenyvizsga követelményrendszere, forrás: KSZK

- A versenyvizsga tartalma egységes, nincs differenciálva a különböző területeken szerzett képesítés szerint (például jogi vagy közgazdasági végzettségük számára is ugyanaz a tananyag képezi a számonkérés alapját), ez pedig a vizsgán elért eredmények objektív jellegét is megkérdőjelezi (hiszen például egy jogi végzettségű pályázó komoly előnyben van egy közgazdász avagy bölcsész végzettségűhöz képest).
- A versenyvizsgák bevezetését a szakma meglehetősen idegenkedéssel fogadta, hiszen az idegen volt a magyar zárt rendszerű közzszolgálat hagyományaitól; a procedúrát a vezetők közül sokan feleslegesnek, időigényesnek ítélték,⁴⁷ amely hátráltatja az üres álláshely betöltését, zavarokat okoz a szerv mindennapi működése során. Nem erősítették ezen kiválasztási forma elfogadottságát azok az anomáliák sem, melyek a bevezetéssel és az alkalmazással kapcsolatban merültek fel, nem is beszélve a 2008-ban kirobbanó gazdasági világválság

⁴⁷ Szakács - Abay-Nemes: i.m, p. 50

okozta államháztartási nehézségekről, mely a közszférában elrendelt létszámstophoz vezetett.

- Nem utolsó sorban pedig, ami vélekedésem szerint az egész magyar versenyvizsga-rendszer bevezetésének racionális háttérét megkérdőjelezi, az a vizsgaeredmények felhasználásának kötetlensége. Az eszköz hűvös szakmai fogadtatásának köszönhetően „felpuhult” a versenyvizsga eredményeinek felhasználási kötelezettsége; a törvény csupán együttdöntési kötelezettséget írt elő a szolgáltató központ és az állást meghirdető közigazgatási szerv között,⁴⁸ és nem rendelkezett arról, hogy a versenyvizsgán legjobb eredményt elért pályázónak kelljen odaítélni az álláshelyet – ami pedig az egész versenyjellegű vizsgarendszer logikai háttérét adta volna.

Talán ezek az okok is komoly szerepet játszhattak abban, hogy a közigazgatási versenyvizsga letételének kötelezettségét a Ktv. 2010. május 29-én életbe lépett módosítása eltörölte, tehát a közszolgálati kiválasztás ezen eszköze közel 3 év után megszűnt.

2.3.2 Vezetői kiválasztás

Az előző szekció az ún. külső versenyvizsgáról szólt, amely a közszolgálatba való első belépés feltétele volt. Ez a fejezet a belső versenyvizsgákkal, a vezetői munkakörök 2008. január 1-től kezdődő kötelező pályáztatásával foglalkozik és célja, hogy betekintést nyújtson a kiválasztási eljárás újszerűségébe.

A bevezetés ebben az esetben is fokozatosan történt: 2008. első félévében a minisztériumi, a Miniszterelnöki Hivatal vezetői és a kormányhivatalok első számú vezetői körében tették kötelezővé a kiválasztást. Fél év múlva (július 1-től) már a központi hivatalok és a kormányhivatalok valamennyi vezetőjével bővült a kör, végül 2009. július 1-től lett teljes az alanyi kör, melybe bekerültek a központi államigazgatási szervek területi és helyi szerveinek, valamint a közigazgatási hivatalok vezetői is.

A pályázati eljárást kezdeményező szervnek a munkaköri profil ismeretében meg kellett határoznia azt a kompetencia-kört, melyek elsődleges fontosságúak voltak az adott vezetői

⁴⁸ lásd Ktv. 10/A. § (5)

munkakör betöltéséhez (a vezetőkre vonatkozó kompetenciákról bővebben szól a 2.5 fejezet). A vezetői kiválasztási eljárás sok elemében hasonlított a külső versenyvizsga felépítésére, de kiegészült egy olyan elemmel is (ún. értékelő központ vagy Assessment Center, AC), mely olyan képességeket, tulajdonságokat mért, ami kiemelt fontossággal bír a vezetői munkakör betöltésénél.

A vizsga négy részből tevődött össze: két írásbeli tesztből (papíron és számítógép előtt is teljesíthető volt), egy interjúból és az értékelő központból.⁴⁹

1. Számadatokra Épülő Következtetések teszt: numerikus képességeket mért, azaz mennyire volt képes a jelölt grafikonokból, számadatokat tartalmazó táblázatokból összefüggéseket kiolvasni. 30 feladat, 30 perc.
2. Logikus Szövegelemzés Teszt: verbális képességeket mért, arra volt kíváncsi, hogy a jelölt mennyire képes nehéz szövegeket megérteni és feldolgozni. A tesztek 10 darab 8-10 soros szövegből álltak, amihez 5 db igaz-hamis (vagy nem eldönthető) válasz tartozik; a rendelkezésre álló teszt itt 20 perc volt.
3. Személyes interjú, mely egy motivációs beszélgetésből és egy kompetencia alapú interjúból vagy egy értékelő központból állt.
 - a. Kompetencia alapú interjú: a jelölt különféle szituációs feladatokat vagy személyiségét illető kérdéseket kap; az adott válaszokból lehet következtetni az illető kompetenciáinak értékeire.
 - b. Értékelő központ: szimulációs gyakorlat. Lényege, hogy a megfigyelt alany viselkedéséről „élesben”, azaz egy meghatározott feladat teljesítése közben lehessen információt szerezni. A versenyszférában már régóta alkalmazott módszer, mivel a jelöltek beválását a lehető legjobban szemlélteti; a jelöltek életszerű feladatokat kapnak, mely azt eredményezi, hogy a szereplők minden figyelmüket a feladatok megoldására fordítják, tehát természetesen viselkednek. Viselkedésükből (pl. együttműködési hajlam, asszertivitás, konfliktuskezelés, vezér-szerep felvétele, stb.) egyértelmű következtetések vonhatóak le, melyek értékelésére előre kialakított szempontrendszer szerinti értékelő lapok állnak rendelkezésre, lehetővé téve a strukturált mérést.

⁴⁹ dr. Barta Zsuzsanna - A kompetencia-alapú emberierőforrás-menedzsment lehetőségei a közszférában, p. 29

A rendszer kidolgozottsága ellenére azonban mindössze 2 évet élt meg, mivel a Ktv. 2011. június 1-én hatályba lépő módosítása eltörölte a pályáztatási kötelezettséget, visszaállítva a „meghívásos vagy pályázati úton” történő vezetői kinevezések gyakorlatát, de meghagyva, hogy azokat vezetői munkaköröket, ahol pályázatot írtak ki, csak a pályázati eljárásban részt vevő személy töltheti be. Kérdés, hogy mindezek fényében – pályázati eljárás lehetőségének fokozatos közszolgálati bevezetése, majd kötelezővé tétele, később ennek visszaállítása – mennyire volt „jó befektetés” az egész rendszer (beleértve a versenyvizsgákat is) felépítése, a vizsgáztató szakemberek képzése, felkészítése, a felkészülést, vizsgáztatást és nyilvántartást segítő elektronikus rendszer kiépítése. Azonban ezen kérdések boncolgatása már olyan méretű és mélységű elemzést igényelne a szervrendszer hatékony működését illetően, amely ezen dolgozat keretein túlmutat.

2.4 Közszolgálati teljesítmény-értékelés

A Ktv. 1992-es hatályba lépésétől fogva támasztott egyfajta elvárást a közszolgálati dolgozók munkavégzésének minőségével kapcsolatosan. Ez az elem szorosan kötődött az előmeneteli rendszerhez, mely előírta,⁵⁰ hogy a következő besorolási fokozatba lépés előtt kötelezően lefolytatandó minősítési eljárás során a köztisztviselőnek legalább „alkalmas” minősítést kellett kapnia. A kiváló minősítés alapja lehetett a várakozási idő előtti magasabb besorolási fokozatba történő kerülésnek, de a negatív minősítés hátráltathatta is a köztisztviselő előmenetelét: a „kevésbé alkalmas” minősítés maximum egy év plusz várakozást is jelenthetett az adott besorolási fokozatban.

„A minősítés célja a köztisztviselő szakmai teljesítményének megítélése, a teljesítményt befolyásoló ismeretek, képességek, személyiségjegyek értékelése, továbbá a szakmai fejlődés elősegítése.”

A minősítési eljárás⁵¹ során a munkáltatói jogkör gyakorlója több szempontból is értékelte a köztisztviselő munkáját, illetve a munkavégzéshez szükséges ismereteket: szakmai ismeret és jártasság, elemzőképesség, ítélőképesség, pontosság, írásbeli és szóbeli kifejezőképesség, felelősségérzet, hivatástudat, kapcsolatteremtő és –fenntartó készség, szorgalom, igyekezet. Az értékelés eredménye ötfokozatú volt: kiemelkedő, átlag feletti,

⁵⁰ lásd Ktv. 25-28. §

⁵¹ Ktv. 34-36. §

átlagos, átlag alatti és nem kielégítő. A Ktv. a vezetők minősítéséről is rendelkezett, esetükben a fentiekén túl még azt is vizsgálta, hogy a vezető által vezetett csoport milyen színvonalon teljesített, illetve a munka szervezettsége milyen minőségű volt. Az értékelés egy négyfokozatú összminősítéssel zárult: kiválóan alkalmas, alkalmas, kevésbé alkalmas, alkalmatlan.

A törvény megkövetelte az értékelőtől, hogy a minősítés során megállapított tényeknek megfelelően alátámasztottnak kell lenniük, a munkavégzéshez kell kapcsolódniuk, az alkalmasságot vagy alkalmatlanságot indokolni kell. A köztisztviselő kérhette, hogy a minősítési eljárásban a közigazgatási szervnél munkavállalói érdekképviselettel rendelkező szerv is részt vehessen; a hibás vagy valótlan ténymegállapításokkal szemben a tisztviselő bíróság előtt jogorvoslattal élhetett.

2.4.1 Egyéni Teljesítmény-értékelés (ETÉ)

A már többször idézett 2001-es Ktv. módosítás vezette be a teljesítmény-értékelés intézményét a közszolgálatban. A témával részletesebben foglalkozók kiemelik,⁵² hogy ezen humánpolitikai eszköz bevezetését semmiféle hatástanulmány nem előzte meg, nem volt „kísérlet” az alkalmazás bevalását illetően; 2002. január 1-től a teljesítmény-értékelés lefolytatása a teljes köztisztviselői karra nézve kötelező volt.

A törvényi rendelkezés így szólt: „A köztisztviselő munkateljesítményét munkakörének és a közigazgatási szerv kiemelt céljainak figyelembevételével meghatározott teljesítménykövetelmények alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója évente mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli.”⁵³ A szervek vezetőinek évente meg kellett határozniuk az irányításuk, ellenőrzésük, felügyeletük alá tartozó szervek esetében azokat a kiemelt célokat, melyek a köztisztviselők teljesítmény-értékelésének alapját képezték. Minden év végén sor került a köztisztviselő munkájának értékelésre, amelyben a munkáltatói jogok gyakorlójának a munkaköri követelmények mellett figyelembe kellett vennie a tárgyévre (a kiemelt célok alapján) megállapított teljesítmény-követelmények megvalósulását. A törvény szóbeli egyeztetési kötelezettséget is előírt a teljesítmény-

⁵² lásd Gajduscheck 2008, p.51; Linder 2010, p. 113.

⁵³ Ktv. 34. § (1)

követelmények és az értékelés átadása előtt a vezető és a beosztott között. Az értékelés tartalma közszolgálati jogvita keretében vitatható volt.

Az értékelés során az értékelő javaslatokat fogalmazhatott meg a köztisztviselő egyéni teljesítményének javítása érdekében, adott esetben a képzést, továbbképzést érintő tanácsokkal is szolgálhatott. És ami talán az egész rendszer bevezetésének motivációját adta, az az illetmény teljesítmény-értékeléstől függő eltérítésének lehetősége. A törvény megengedte, hogy az értékelés eredményétől függően az alapilletmény 30%-kal pozitív, illetve 20%-kal negatív irányba eltéríthető legyen. Az alapilletmény-eltérítés mögött azon elgondolás húzódott meg,⁵⁴ hogy a kiemelkedő teljesítményt honoráló illetménytöbblet sokkal több motivációt nyújt a köztisztviselő számára, mint a biztos előmenetel szerinti illetmény-emelkedés. Azonban a teljesítményfüggő illetmény-eltérítés normatív úton történő bevezetése ellentétes hatást váltott ki, sok szerv képtelen volt kigazdálkodni a többletforrásokat (gondoljunk csak a települési önkormányzatok többségének állandó pénzügyi gondjaira), amelyet az eszköz igényelt, ezért – noha törvény írta elő – gyakran le sem folytatták a teljesítmény-értékelést (vagy nem minden szervezeti egységben),⁵⁵ vagy nem tudták folyósítani a megemelt alapilletményt. Éppen ezért a kezdeti pozitív várakozások idővel csalódottságba fordultak, az eszköz inkább demotiváló hatást fejtett ki a közszolgálatban. A tapasztalatok korrekcióra sarkallták a törvényalkotókat, és elvezettek a Teljesítmény-értékelési Rendszer (TÉR) bevezetéséhez.

2.4.2 Teljesítmény-értékelési Rendszer (TÉR)

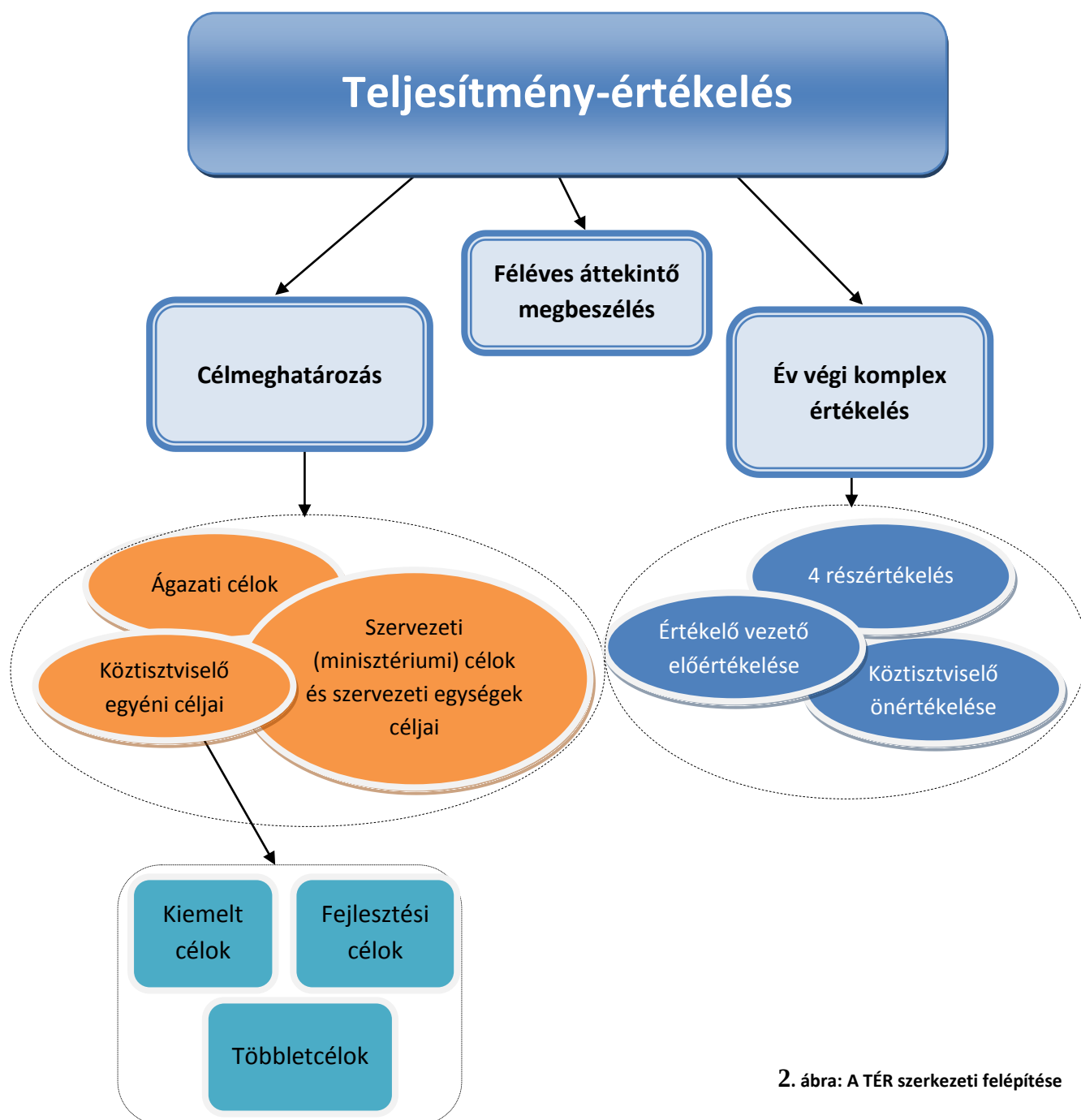
Az egyéni teljesítmény-értékelést felváltó TÉR-t a 301/2006. (XII. 23.) kormányrendelet vezette be 2007. január 1-ei hatállyal, melyet 2009. január 1-ig folyamatosan terjesztettek ki a teljes köztisztviselői karra. A TÉR bevezetését a kormányzat azzal indokolta, hogy az addig érvényben lévő ETÉ elégtelenül működött és széles terepet adott a szubjektivitásnak. A kormányrendelet minden részletre kiterjedően rendelkezett a teljesítmény-értékelés értékelési módszeréről, a lefolytatásának rendjéről, valamint az értékeléssel kapcsolatos jutalmazási részletszabályokat állapított meg. A fejezet tömör, átfogó jellemzést próbál adni a TÉR működéséről, azonban a rendszer

⁵⁴ Linder 2010, p. 113

⁵⁵ lásd u.o., p. 114

bonyolultsága és részletessége miatt az értékelés módjának teljes szemléltetésére terjedelmi okok miatt nincs lehetőségem.

Az új teljesítmény-értékelési szisztéma felépítése a minél egyszerűbb, ugyanakkor szemléletesebb áttekintés érdekében a 2. ábrán szerepel.⁵⁶



2. ábra: A TÉR szerkezeti felépítése

⁵⁶ Az ábra alapját a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) kormányrendelet 2-3. §-a képezi. Készítette a szerző.

Az ágazati, szervezeti és minisztériumi célokat a hivatali szervezet vezetője, a szervezeti egységek céljait a szervezeti egység vezetője, az egyéni célokat a köztisztviselő értékelő vezetője határozta meg. Utóbbiak kijelölését segítette, hogy a kormányrendelet szerint: „Az ágazati célokat, a szervezeti célokat, a minisztériumi célokat és a szervezeti egységek céljait az érintett szervezeti egységeknél az egyéni célok meghatározása előtt a köztisztviselők számára megismerhető módon közzé kell tenni.” A célokat az adott tárgyévben február végéig (év közben történt jogviszony-létesítés esetén a kinevezéstől számított 30 napon belül) meg kellett határozni, a teljesítmény-értékelő lapon pedig fel kellett tüntetni azok tervezett határidejét, teljesítésének eredményét, valamint mérőpontjait. A célokon év közben lehetett módosítani, azonban csak lényegi változás esetén.

A rendelet előírta, hogy minden köztisztviselő számára legalább három egyéni célt, az értékelő lapon szereplő kompetenciákon felül még 4 kompetenciát kell meghatározni, valamint fejlesztési célokat lehetett javasolni a betöltött munkakör és a köztisztviselő javaslatai alapján.

Tehát a TÉR rendszerében adott évben a köztisztviselő naptára a következőképpen nézhetett ki:⁵⁷

1. Február végéig a tárgyévben megvalósítani szándékozott célok kitűzése.
2. Júniusban vagy júliusban féléves áttekintő megbeszélés, melyen módosítani lehetett a korábban kitűzött célokon.
3. Végül november 1. és 30. között év végi komplex értékelés, írásban, a köztisztviselő önértékelése, a vezetői előértékelés, valamint 4 részértékelés alapján. A megbeszélés során értékelték a köztisztviselő számára előírt célokat, a munkaköri leírásban kijelölt feladatok teljesítését, a kompetenciák szintjét, a hiányosságokat, azok fejlesztésére, pótlására javaslatokat dolgoztak ki.

A részértékelés a következő elemeket tartalmazta:

- első részértékelés: kiemelt és többletcélok teljesülése;
- második részértékelés: munkaköri leírásban szereplő feladatok elvégzésének eredménye;
- harmadik részértékelés: kompetenciáknak való megfelelés;
- negyedik részértékelés: a fejlesztési célok megvalósulása.

⁵⁷ 301/2006. (XII. 23.) kormányrendelet 4-5. §

Mint látható, a TÉR igen összetetten értékelte a köztisztviselő munkáját, a munkaköri leírásban szereplő feladatok ellátásának színvonala mellett már kompetenciákat mért, fejlesztési célokat fogalmazott meg az egyénre nézve, erősítve ezzel a stratégiai szemlélet kialakulását mind a szervezetben (szervezeti célok), mind az egyénben (egyéni célok, és a kettő összehangolása).

Azonban ez az EEM funkció is hasonló sorsra jutott, mint az előzőek: 2010. június 30-ai hatállyal a 207/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet 10. § g) pontja hatályon kívül helyezte, meg hagyva a bevezetéséig irányadó értékelési procedura lefolytatását (tehát gyakorlatilag az ETÉ-t vezették vissza ideiglenesen, illetmény-eltérítési lehetőség nélkül), de az évenkénti szervenként, szervezeti egységenként történő célmegállapítás és az ehhez kötődő értékelés kötelezettségét meghagyta. Problémát jelent a TÉR beválásának értékelését illetően, hogy a kormányzat semmiféle indoklást nem fűzött az eszköz megszüntetéséhez;⁵⁸ feltehetőleg a gazdasági és pénzügyi válság okozta takarékoskodási megfontolások vezették a jogalkotókat az illetmény-eltérítési lehetőség megszüntetéséhez, ennek híján pedig a bonyolult értékelési rendszer csupán adminisztratív teher maradt volna. Az, hogy a tisztviselők munkájának értékelésére milyen elképzelések születtek, az aktuális szabályozással foglalkozó 3. fejezetben kerül kifejtésre.

2.5 Kompetenciák, kompetencia-menedzsment

Az előzőekben sok szó esett már a kompetenciákról, melyek a versenyvizsga-alapú kiválasztási és a vezetői kiválasztási eljárásban, valamint a Teljesítmény-értékelési Rendszerben is kiemelt szerepet játszottak. Úgy gondolom, mindenképpen vitális fontossággal bír, hogy tisztázzuk, mi az a kompetencia és milyen szerepet tölt be a köztisztviselő munkájában. A kompetencia fogalmára nézve többféle meghatározás is elterjedt:

- 1) Egy személy bizonyított képességeinek összessége, amelyek az ügyfél elégedettségének, a folyamatok minőségének és a szervezet hatékonyságának növelése érdekében mozgósíthatóak.⁵⁹

⁵⁸ http://hvg.hu/itthon/20100716_teljesitmenyertekeles_koztisztviselok, letöltve: 2012. április 10.

⁵⁹ ISO 9001:2000

- 2) Egy személy alapvető, meghatározó jellemzői, melyek okozati kapcsolatban állnak az adott munkakör ellátásához szükséges kritériumszintnek megfelelő hatékony és/vagy kiváló teljesítménnyel. Összetevői: ismeret, tudás, készségek, szociális szerepek vagy értékek, én-kép, személyiségvonások, motivációk.⁶⁰
- 3) A munkát végző ember tudásának, munkavégző képességének kifejezője, a körülhatárolt tapasztalatok, értékek és összekapcsolt információk heterogén és folyton változó keveréke. Szakértelem, amely keretet ad az új tapasztalatok, információk elbírálásához és elsajátításához és a tudással rendelkezők elméjében hasznosul.⁶¹
- 4) A közigazgatási feladatok ellátásához szükséges tudás, készségek, valamint az alkalmazást segítő viselkedéselemek és a hatékonysági motiváció együttese.⁶²

A kompetenciák közszolgálatban történő alkalmazását az a versenyszférában már felismert tény indította el, hogy a tudásalapú, szolgáltatásokra épülő társadalomban az emberi erőforrás kiemelt fontossággal bír; míg a jogállami működés elindulását követően (XIX. század vége – XX. század eleje) a jogszerű, törvényes működés volt a fő elvárás az állampolgárok részéről, addig az utóbbi évtizedekben sokkal inkább a közigazgatás szolgáltató jellege lett hangsúlyosabb.⁶³ A közszolgálat alkalmazkodjon a gyors, mára állandónak, sőt gyorsuló üteműnek tűnő változásokhoz, hiszen (mint azt a 2007-ben útjára indított Államreform Operatív is hangsúlyozza)⁶⁴ a gazdasági versenyképesség növeléséhez elengedhetetlen egy hatékonyan és eredményesen működő államszervezet.

A kompetenciákat az Európai Unió 4 csoportba sorolja:⁶⁵

1. Alapkompetenciák: gyakran előforduló személyiségjellemzők, alapkészségek – írás, olvasás, számolás, szövegértés.
2. Kulcskompetenciák: minden szakmához, hivatáshoz kapcsolódnak – nyelvi kommunikáció, matematikai készségek, alapkészségek a tudományban és a

⁶⁰ Mohácsi Gabriella: Kompetencia modell nemzetközi környezetben 1-2 rész. Humánpolitikai Szemle, 1996. 11-12. szám, p. 3-11

⁶¹ Dr. Karoliny Mártonné, Lévai Zoltán, dr. Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban; Szokratész Külgazdasági Akadémia, 2005; p. 73

⁶² 301/2006. (XII. 23) Korm. rendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól, 20. §

⁶³ dr. Belényesi Emese - A magyar közigazgatási képzések, továbbképzések intézménytörténete a XX. századtól napjainkig, Új Magyar Közigazgatás, CompLex Kiadó, 2011. január, 4. évfolyam 1. szám; p. 11

⁶⁴ ÚMFT ÁROP, p. 6

⁶⁵ dr. Barta Zsuzsanna - A kompetencia-alapú emberierőforrás-menedzsment lehetőségei a közszférában, p. 26

technológiában, informatikai készségek, a tanulás tanulása, interperszonális és állampolgári készségek, vállalkozói készségek, általános műveltség.

3. Generikus kompetenciák: a szervezet valamennyi munkakörére vagy egy-egy munkaköri csoportjára vonatkozó viselkedés-együttes – együttműködés, kommunikációs készség, innováció, kreativitás, lényeglátás, döntésképeség.
4. Speciális (funkcionális) kompetenciák: az egyes munkakörök sikeres ellátásához szükséges szakmai tudás, amik meghatározott képzési folyamatban elsajátíthatóak.

A közigazgatási versenyvizsgákról szóló 2.3.1-es fejezetben már szó esett a munkakör-térkép elkészítésének kötelezettségéről a pályázattal kiírt üres álláshelyek esetében, melyben a betöltéshez szükséges törvényi feltételeken és képzettségen kívül már kompetenciákat is meg kellett határozni. A kompetenciák szerinti kiválasztás eljárása:⁶⁶

- a szükséges kompetenciák megnevezése,
- az értelmezésüket segítő ún. „kompetencia-szótár” létrehozása,
- ennek alapján munkaköri profil meghatározása,
- a jelentkező profiljának megítélése,
- a kettő egymásnak való megfeleltetése.

A betöltendő állás által megkövetelt és a jelentkező által birtokolt kompetenciák közötti kapcsolat egyértelmű: minél nagyobb az egyezés, annál nagyobb az alkalmazott tisztviselő bevétele esélye, annál hatékonyabb a feladatkör ellátása, a tisztviselő személyes elégedettsége – tehát megvalósul a „megfelelő ember a megfelelő pozícióban”-elv, ezáltal pedig a szervezeti teljesítmény is nő.⁶⁷

A TÉR struktúrájában is kiemelt szerep jutott a kompetenciáknak. Az értékelő lap külön foglalkozott a vezetői és munkatársi kompetenciákkal, előbbiek esetében a stratégiai (analitikus és globális) gondolkodást, a munkatársak fejlesztését, a kommunikációt és a vezetési technikákat értékelte, utóbbiaknál a szakmai ismeretek alkalmazását, a

⁶⁶ Dr. Karoliny Mártonné, Lévai Zoltán, dr. Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban; p. 74

⁶⁷ A könnyebb szemléltetés érdekében nézzünk egy egyszerű példát: a kompetenciák fontos összetevőjeként számon tartott személyiségjegyek nagy fontossággal bírhatnak a hivatali ügyek intézése során. Egy pontos, precíz, munkáját igényesen ellátó, ugyanakkor kommunikatív hiányosságokkal bíró tisztviselő tárgyi tudása alapján pontos tájékoztatást tudna adni az ügyfélnek adott ügyben, hiányosságai miatt azonban mégsem lesz hatékony az információ-szolgáltatás. Kompetenciái alapján érdemesebb lenne az ún. „back office-ban” alkalmazni, ahonnan a – kiváló kommunikatív kvalitásokkal bíró – ügyfélszolgálati ügyintéző tőle bármikor információt kérhet, ha nem rendelkezik pontos információkkal például egy adóügyi szabályozási kérdésben.

kommunikációt, a problémamegoldást és az ügyfél-orientáltságot (avagy partnerközpontúságot) vizsgálta. Öt szinten lehetett értékelni a kompetenciákat: kivételes, magas, jó, megfelelő, fejleszteni szükséges kompetencia-szint. A kompetenciák a komplex értékelésben ugyanolyan súllyal estek latba, mint a munkakör alapján ellátott feladatok színvonalának megítélése – ez egyfelől pozitívum, hiszen ráirányította a figyelmet a munkavégzés olyan aspektusaira, melyet korábban nem vizsgáltak, azonban a komplex értékelés (és így a kompetenciák) alapján történő illetmény-eltérítés széles terepet hagyott a vezetői szubjektivitásnak (pl. favorizmus), potenciálisan aláásva ezzel az eszköz objektivitásra törekvő szemléletét.

A vezetői kiválasztási eljárásban már szó esett az ott alkalmazott kompetencia-vizsgálatról, melyet vagy a speciálisan erre „kihegyezett” interjún, vagy az ún. „értékelő központban” (Assessment Center, AC) folytattak le. A vezetők esetében a következő kompetenciákat mérték: stratégiai gondolkodás, munkatársak fejlesztése, vezetői és irányítói magatartás, integritás, mások megértése (empátia), kommunikáció, csapatmunka, együttműködés, kezdeményezőkézség (kreativitás, innováció), probléma-megoldás, ügyfél-orientáltság (partnerközpontúság), felelősségtudat, teljesítményorientáció.⁶⁸ Szinkronban, a vezetői álláshelyek kiírásakor a pályázati eljárást kezdeményező szervnek meg kellett határoznia, hogy mely kompetenciák szükségesek az adott vezetői megbízás betöltéséhez, így a kompetencia-vizsgálat eredményét össze lehetett vetni a szükséges „kompetencia-kosárral”, ezáltal is közelítve az ideális jelölt objektív úton történő megtalálásához.

2.6 Képzés, továbbképzés

A személyi állomány minőségének fontos biztosítója, hogy egyfelől a közszolgálatba lépők megfelelő képzettséggel rendelkezzenek, másrészt a hivatás gyakorlása során elsajátítsák mindazokat a szükséges szakmai ismereteket és készségeket, melyek munkájuk során nélkülözhetetlenek. Ebből a szempontból fontos különbséget tenni a képzés és a továbbképzés fogalma között.

⁶⁸ dr. Barta Zsuzsanna - A kompetencia-alapú emberierőforrás-menedzsment lehetőségei a közszférában, p. 29

A képzés elsősorban a formális, iskolarendszerű oktatásra vonatkozik; az ismeretek elsajátítása még a közszolgálatba lépés előtt történik meg. A továbbképzés viszont már a hivatáshoz szorosan tapad, mivel az speciálisan szakmai ismereteket nyújt, informális, sokkal inkább tanfolyam jellegű.⁶⁹ A továbbképzés azért is rendkívül fontos emberierőforrás-fejlesztési eszköz, mivel a tisztviselő – főként az alap-és szakvizsgára való felkészülés során – elsősorban jogi ismereteket sajátít el, amelyek a jogszabályi környezet állandó változásai miatt gyorsan elavulnak; a személyi állomány naprakész tárgyi tudásának biztosítása tehát elengedhetetlen feltétele a közigazgatás jogszerű működésének.

A Ktv. eredetileg csak arról rendelkezett,⁷⁰ hogy a köztisztviselő az előmenetelhez szükséges képzésben, továbbképzésben jogosult részt venni, melynek pénzügyi és egyéb feltételeit a foglalkoztató közigazgatási szerv köteles volt biztosítani, a vizsgakötelezettség teljesítése miatt kieső időre járó illetmény pedig kötelezően megillette a köztisztviselőt. A törvény 1998. január 1-én hatályba lépett módosítása szigorított a továbbképzési követelményeken, előírva, hogy a köztisztviselő előmeneteléhez „köteles a központonlag vagy közigazgatási szerv által előírt” képzésben részt venni, mely a vezetőkre is vonatkozott. A közigazgatási szervnek továbbra is fedeznie kellett a továbbképzéssel és vizsgáztatással járó költségeket, de ha a köztisztviselő neki felróható okokból nem teljesítette a vizsgakövetelményeket, vagy a képzést követően 2 éven belül jogviszonyát felmondta vagy hivatalvesztést szenvedett el fegyelmi okokból, vissza kellett fizetnie a képzés árát. A törvény kötelezte a szerveket, hogy éves és középtávú képzési terveket készítsenek, melyeket a Belügyminisztérium felügyelt.

2001-ben tovább szigorodtak a továbbképzési szabályok,⁷¹ a vezetőket pótlékuk 50%-os csökkentésével szankcionálhatták, ha nekik felróható okokból elmulasztották a vezetői továbbképzésben való részvételt. A jogalkotók előírták a közigazgatási szerveknek, hogy éves költségvetésükben előre tervezzenek az előmenetelhez szükséges továbbképzések költségeivel, ezzel erősítve a továbbképzések pénzügyi fedezetét.

A képzés tekintetében kiemelendő, hogy a magyar közszolgálat mind az előmenetel és a hozzá kapcsolódó illetményrendszer, valamint a vezetői kinevezésekre vonatkozó rendelkezések alapján a felsőfokú végzettséget preferálja, melyeket a besorolási fokozatok

⁶⁹ dr. Belényesi Emese - A magyar közigazgatási képzések, továbbképzések intézménytörténete a XX. századtól napjainkig, Új Magyar Közigazgatás, CompLex Kiadó, 2011. január, 4. évfolyam 1. szám; p. 2

⁷⁰ lásd Ktv. 33. §

⁷¹ lásd Ktv. 33. §, (hatályos: 2001. július 1.)

és a hozzájuk kötődő illetményeszorzók közötti különbségek is hűen tükröznek. Ez egyfelől üdvözlendő, hiszen a diplomások minél nagyobb aránya értelemszerűen a tisztviselői állomány egészére nézve pozitív hatással van, ugyanakkor például Gajduschek György vitatja, hogy a közszolgálat minden elemében elvárás kellene, hogy legyen a diploma.⁷² kérdés, van-e szükség ennyi diplomásra, és az adott munkakör megkívánja-e a felsőfokú végzettséget. Látni fogjuk a 3. fejezetben, hogy már a 2011-ben elindított Magyar Közigazgatási Ösztöndíj programban való részvételnek is feltétele a felsőfokú végzettség – kérdés, hogy ez a tendencia folytatódik-e a jövőben és végül a diplomások kerülnek-e abszolút fölénybe a közigazgatásban.

A közszolgálat munkaerő-állományának tárgyi tudását a közigazgatási alapvizsga (ill. 2007-től 2010-ig a versenyvizsga), és a szakvizsga hivatott biztosítani. Az alapvizsga általános közigazgatási ismereteket követel meg a jelentkezőtől, melyek a mindennapi feladatellátáshoz nélkülözhetetlenek: jogi alapismeretek, közigazgatási alapismeretek (intézményrendszer, hivatásetika, jogalkalmazás, közigazgatási eljárás), Európai Unió alapismeretek, gazdálkodási és pénzügyi alapismeretek, információszabadság és adatvédelem, szervezeti igazgatás.⁷³ A közigazgatási szakvizsga célja, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő olyan általános közigazgatási ismereteket szerezzen, amelyek segítségével a szervrendszer minden szintjén képessé válik közhatalmi jellegű döntések törvényes előkészítésére és meghozatalára.⁷⁴

Ha végigtekintünk az elmúlt 20 év alap-és szakvizsga-letételi kötelezettségein, akkor azt látjuk, hogy az alapvizsga teljesítését a közszolgálat (kivéve a 2007-től 2010-ig tartó versenyvizsga-időszakot) „megelőlegezte”, előírva, hogy a kinevezéstől számított 1 vagy 2 éven belül abszolválni kellett az alapvizsgát.⁷⁵ A szakvizsga viszont jóval szigorúbb minőségpolitikai eszköznek bizonyult: vezetői kinevezést csak szakvizsgával rendelkező köztisztviselő kaphatott. Ha ezt összekötjük a szakvizsga letételének felsőfokú végzettséghez kötésével, akkor megállapítható, hogy vezető csak diplomával rendelkező köztisztviselő lehetett.

⁷² Gajduschek, 2008, p. 207

⁷³ Az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság közleménye alapján, forrás: http://www.nki.gov.hu/images/akademia/av/kovetelmeny/kozigazgatasi_alapvizsga_kovetelmenyrendszere.pdf, letöltve: 2012. április 10.

⁷⁴ Lásd bővebben a közigazgatási szakvizsgáról szóló 35/1998. Korm. rendeletet.

⁷⁵ A kinevezés és az alapvizsga letétele közötti időtartam többször módosult a Ktv. hatályának húsz éve során. Kivételt jelentett az említett 3 éves periódus, amelyben a kinevezés feltétele a versenyvizsga letétele volt – itt tehát nem tett engedményt a jogalkotó.

Érdekes aspektus még a köztisztviselői állomány nyelvi képzettsége, ugyanis mind a továbbképzések, mind az ehhez tapadó illetménypótlékok igen nagy hangsúlyt fektettek a személyzet nyelvtudásának fejlesztésére.

Nyelv	Alapfok	Középfok	Felsőfok
<i>Államigazgatási szervek</i>			
Angol	3%	11%	3%
Német	2%	6%	2%
Francia	0%	1%	1%
Orosz	0%	2%	2%
Egyéb	0%	1%	2%
<i>Önkormányzatok</i>			
Angol	2%	4%	1%
Német	1%	3%	1%
Francia	0%	0%	0%
Orosz	0%	0%	0%
Egyéb	0%	1%	0%
<i>Összes köztisztviselő</i>			
Angol	3%	8%	2%
Német	2%	5%	1%
Francia	0%	1%	1%
Orosz	0%	1%	1%
Egyéb	0%	1%	1%

2. táblázat: Nyelvvizsgák aránya a közigazgatásban, 2004⁷⁶

A táblázat eredményeiből a nyelvvizsgák alacsony aránya látszik, azonban a tényleges nyelvtudásról adatokat számszerűsíteni nehéz, már csak azért is, mert a nyelvtudás igazolására a nyelvvizsga-bizonyítványok bemutatása szolgál – nincs például idegen nyelvű interjú-szekció a kiválasztási eljárás során. Ismét felvetődik a kérdés, miként lehetne javítani a helyzeten? Érdemes figyelembe venni, hogy a felsőfokú végzettségűek növekvő arányának magában kellene foglalnia a nyelvvizsgák számának növekedését is, ugyanis 1996 óta a diploma megszerzésének feltétele – a legtöbb szakon – legalább egy államilag elismert, középfokú „C” típusú nyelvvizsga. Az, hogy ez ténylegesen mekkora használható nyelvtudást jelent (szakemberek szerint gyakori probléma, hogy a

⁷⁶ Forrás: Gajdushek, 2008; p. 157

bizonyítványszerzés után a nyelvtanulók nem fordítanak kellő figyelmet nyelvtudásuk „karbantartására”), már más kérdés.

A képzések, továbbképzések intézményi hátterét illetően a szakirodalom kiemeli,⁷⁷ hogy sosem sikerült azt egységes alapokra helyezni – mint például az a szintén zárt közszolgálati berendezkedésű, ezért jó összehasonlítási alapot adó francia Grand École-ok esetében megfigyelhető. 2004-es adatok azt mutatják,⁷⁸ hogy a diplomatípusok megoszlása viszonylag kiegyensúlyozott a jogi (12,6%), a közgazdasági (19,6%), a műszaki (14,4%) és a mezőgazdasági (18,6%) végzettségűek között. Kisebb arányt képviselnek a bölcsészdiplomával (6,4%) és az egészségügyi-szociális jellegű végzettséggel (9,5%) rendelkezők. Ide sorolandók még az igazgatási végzettségűek is (5,9%), akiknek a képzése 1990-től kezdődött meg Magyarországon a felsőoktatási intézményekben, 2008-tól pedig a bolognai rendszer keretében igazgatásszervezői alap- és közigazgatási mesterképzés folyik. A szakmai továbbképzések rendszere 1990 és 1999 között az alap-és szakvizsgáztatásban merült ki a Magyar Közigazgatási Intézet keretei között,⁷⁹ 1999-től 2006-ig épült ki többnyire egy centrálisan felépített rendszer, míg 2006-tól a KSZK felelt a továbbképzésért és a rendszer decentralizálódása volt megfigyelhető (tehát az egyes szervek saját kereteik között szerveztek továbbképzéseket, melyet a KSZK felügyelt). A vezetőképzés is elindult 1992-től az MKI Államigazgatási Vezetőképző Intézetében. A 3. fejezetben lesz látható, hogy 2011-től kezdődően hogyan kezd kiépülni egy központilag szervezett képzési és továbbképzési rendszer a Magyar Program keretében.

2.7 Közszolgálati bérpolitika

Ebben a fejezetben a közszolgálati bérpolitikát abból a szemszögből vizsgálom, hogy milyen pénzügyi eszközökkel támogatták a tisztviselők munkavégzésének javítását az elmúlt 20 évben és milyen motivációs célt szolgáltak a plusz juttatások.

Mint azt a korábbi fejezetekben már láthattuk, a közszolgálati bérezés a határozott előmeneteli struktúra szerint történik, azaz a különböző besorolási fokozatokhoz különböző fizetési fokozatok tartoznak; a hozzájuk rendelt szorzószámok a leszolgált évek

⁷⁷ lásd dr. Belényesi Emese - A magyar közigazgatási képzések, továbbképzések intézménytörténete a XX. századtól napjainkig, Új Magyar Közigazgatás, CompLex Kiadó, 2011. január, 4. évfolyam 1. szám; p. 2-12

⁷⁸ Gajduschek, 2008, p. 208.; 9. ábra

⁷⁹ lásd Belényesi, i.m.; p. 11.

számával fokozatosan növekednek. A rendszer 1992-es kialakításakor alapelv volt, hogy azonos besorolási fokozatban a közszolgálat egészére nézve azonos illetmény illesse meg a köztisztviselőket,⁸⁰ csak a végzettség és a szolgálati idő számított volna az illetmény megállapítására. Ugyanakkor a felsőbb szinteken (pl. minisztériumok) irányítási, ellenőrzési, felügyeleti jogkörrel rendelkező tisztviselők élesen ellenezték ezt, mivel úgy gondolták, a munkájuk által megkövetelt nagyobb felelősséget magasabb illetménnyel kell honorálni. Így a köztisztviselő havi illetményében az alapilletmény mellett megjelent az illetmény-kiegészítés és az illetménypótlék is.

Az illetmény-kiegészítés az államigazgatási hierarchiában elfoglalt magasabb szinteken dolgozókat illette meg: a köztársasági elnök, az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztos hivatalaiban, az Állami Számvevőszéknél, a Miniszterelnöki Hivatalban, a központi közigazgatási szervnél dolgozók az alapilletményük 15%-át kapták meg e jogcím alatt.⁸¹ Az illetménypótlék pedig éjszakai munkavégzésért, gépjárművezetésért, illetve idegennyelv-tudásért járt azokban a munkakörökben, ahol az idegennyelv-tudást a munkakör megkövetelte, de nem szerepelt a munkaköri leírásban (az idegennyelv-tudásért járó pótlékok mértéke – különösen az EU-csatlakozással járó „idegennyelv-tudási kereslet” megnövekedése miatt – folyamatosan emelkedtek az évek során). A vezetők – beleértve a jegyzőket is – alapilletménye külön lett meghatározva a törvényben, az illetményalap megemelt szorzataként. Magasabb szervezeti szinten az illetmény-kiegészítés mértéke is növekedett a vezetők esetében.

1992 és 2001 között létezett a személyi illetmény intézménye, melynek az elnevezése is mutatja, hogy a merev illetményrendszer „egyenre szabhatóságának” érdekében hozták létre. „A kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek”⁸² adható személyi illetmény lényege az volt, hogy – miközben a közszolgálat egyre nagyobb versenyhátrányba került a magánszférával szemben – a fiatal, tehetséges pályakezdőket a közszolgálatba vonzza. Ugyanis az előmeneteli rendszer kötöttségéből adódóan az éves bérnövekedés

⁸⁰ Dr. Hazafi Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai, Új Magyar közigazgatás, 2008. november, 1. évfolyam 2. szám; p. 31

⁸¹ lásd Ktv. 44. §; Az illetmény-kiegészítés mértéke és köre gyakran változott, pl. ezt az eszközt használták később a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatottak kompenzálására, de pl. 2007-ben a felsőfokú végzettségért is járt illetmény-kiegészítés. A gyakori Ktv.-módosítások tekintélyes hányadát az illetményekre vonatkozó rendelkezések módosítása tette ki.

⁸² Ktv. 42. § (5)

hozzávetőlegesen 6,5%-os volt,⁸³ szemben az évi átlagos 20%-os inflációval – a közszolgálat kezdte elveszíteni vonzóképességét a fiatal felsőfokú végzettségűek számára. Ezt volt hivatott kompenzálni a személyi illetmény intézménye, azonban egy 1995-ös törvénymódosítás lehetővé tette, hogy a szervnél foglalkoztatott létszám 40%-áig lehessen személyi illetményt megítélni – ezzel pedig megszűnt az eszköz kivételes teljesítményt kompenzáló jellege, és széles körben alkalmazni kezdték. Ugyancsak 1995-től vált lehetővé első ízben, hogy az alapilletményt 20%-kal pozitív és negatív irányban el lehessen téríteni az értékelés alapján, viszont az ezzel járó adminisztratív többletmunkát elkerülendő a vezetők sokkal szívesebben éltek a személyi illetmény juttatásának lehetőségével. Ennek eredményeként a karrier-rendszerhez tapadó illetmény-struktúra 2001-re igencsak számos anomáliával bírt, a különböző szervezeti egységek (még azonos hierarchikus szinten is) között nagy bérkülönbségek alakultak ki.

A már többször hivatkozott átfogó 2001-es Ktv.-módosítás javított a helyzeten, mely eltörölte a személyi illetményt, a szorzószámok értéke átlagosan 76%-kal emelkedett, az illetmény-eltérítést és a kiosztható jutalmakat a jogalkotó korlátozta, az állami és önkormányzati illetményalap pedig egységesítve lett.⁸⁴ Ezzel egységesedett a közszolgálati bérpolitika, erősödött a karrier-jelleg, de a javulás érezhetőségéhez hozzájárult a 2000-es években csökkenő infláció is.

Érdemes megemlíteni még az ún. céljuttatás 2005-ös bevezetését is, amely az egyéni plusz teljesítményt hivatott elismerni. A közigazgatási szerv vezetője megállapodást köthet a köztisztviselővel adott többletfeladat (kivéve a helyettesítést) ellátására. Meghatározandó tárgyak: a feladat mibenléte, a teljesítés határideje, értékelési szempontok és annak módja, valamint a céljuttatás mértéke, mely nem haladhatja meg a köztisztviselő tárgyévi illetményének 50%-át.

Az állami pénzügyi mozgástér szűk lehetőségei mindig is rányomták bélyegüket az egyéni képesség-fejlesztés és teljesítmény-növelés anyagi eszközökkel történő ösztönzésére. A 2.4.1-es fejezetben már szóltunk az egyéni teljesítmény-értékelés során bevezetett illetmény-eltérítéssel kapcsolatos problémákról, de a TÉR 2010-es –

⁸³ Dr. Hazafi Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai, Új Magyar közigazgatás, 2008. november, 1. évfolyam 2. szám; p. 34

⁸⁴ 2001-ig a Ktv. azt szabta meg, hogy az önkormányzatok pénzügyi helyzetére való tekintettel a képviselő-testület a költségvetési törvényben évente meghatározott illetményalapot figyelembe véve határozza meg a hivatalában foglalkoztatott köztisztviselők illetményalapját évi rendszerességgel.

valószínűleg pénzügyi okok miatt történő – megszüntetése is jelzi, hogy az államháztartás aktuális helyzete milyen szoros összefüggésben van a többi közszolgálati alrendszerrel, és milyen nehéz egységes, következetes humánpolitikát kialakítani a közigazgatásban, ha az eszközök alapját adó pénzügyi források mértéke kiszámíthatatlan ütemben változik.

Összefoglalás

A magyar demokratikus közszolgálat az elmúlt bő két évtizedben a történelmi léptékekkel mérve rövid idő alatt is sok változást ért meg. Míg az 1990-es évtized elején a jogalkotók arra helyezték a hangsúlyt, hogy az ország alkotmányos berendezkedésének megfelelően a közszolgálatban is szigorúan megvalósuljon a politika és a „szakma” szétválasztása és nagyrészt visszaállították a II. világháború előtti zárt, karrier-típusú rendszert, addig a következő évtizedben már „elérték a nyugati szelek” hazánk közigazgatását is, és a New Public Management-irányzat nyomán olyan eszközöket és megoldásokat próbáltak adaptálni, melyeket addig csak a magánszférában alkalmaztak.

A tisztviselők jogállását tekintve túlnyomórészt a klasszikus, Weber-i bürokratikus modell került alkalmazásra: a tisztviselő élethivatásszerűen, előre kiszámítható előmeneteli pálya tudatában gyakorolja hivatását, hivatalából csak súlyos szakmai, ill. etikai vétség esetén mozdítható el. A foglalkoztatási feltételek rugalmasabbá tételének szándékával a köztisztviselői állomány jelentős része 2010-ben kormánytisztviselővé vált, akiket az eredeti jogszabályi rendelkezés szerint indokolás nélkül fel lehetett menteni – azonban e gyakorlatot az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta és a következő évben megszüntette, előírva a munkáltató indokolási kötelezettségét a kormánytisztviselők felmentése esetén.

Az előmeneteli rendszer differenciálva lett a felsőfokú, középiskolai végzettségű tisztviselők és a fizikai alkalmazottak esetén. A biztos, ugyanakkor nem igazán motiváló előmeneteli rendszert bontotta meg az adományozható címek köre, amelyet több év kiváló teljesítményéért kaphatott a köztisztviselő, előreugorva az előmeneteli struktúrában és az ahhoz tartozó illetménytáblán. Az elvárt minőségű munkavégzés minimumát volt hivatott biztosítani az előmenetel előtt kötelezően lefolytatandó minősítési eljárás, mely során nem megfelelő teljesítmény esetén legfeljebb egy évvel lehetett hátráltatni a tisztviselő

előmenetelét – ugyanakkor a kiváló minősítés alapja lehetett a ranglétrán való várakozási idő előtti feljutásnak.

A vezetővé válás sokáig kötetlen formában volt szabályozva a magyar közszolgálatban, hiányoztak azok az objektív szabályok, melyek a vezetők kiválasztására vonatkoztak. 2008 elejétől 2011 közepéig alkalmazták a magyar közszolgálatban a vezetői munkakörök kötelező pályáztatását, mely többlépcsős kiválasztási eljárást takart – ennek során olyan, addig a közszolgálatban idegen eszközöket alkalmaztak, mint a kompetencia-vizsgálat vagy az értékelő központok.

A közszolgálatba való bejutás gyakorlata a rendszerváltást követően fokozatosan vezetett el az objektív, elfogulatlanságot kiküszöbölni célzó kiválasztási metódusok alkalmazásáig. A megüresedett álláshelyekre már 1992-től lehetett pályázatot kiírni (a pályáztatás rendjéről is rendelkezett a Ktv.), de a kötelező pályáztatás intézménye csak a versenyvizsgák 2007-es bevezetésekor honosodott meg. A kiválasztási eljárás itt is több lépcsőből állt, kompetencia-vizsgálatot tartalmazott. Az eszköz beválásának sikerességét viszont olyan tényezők ásták alá, mint a versenyelem hiánya a versenyvizsgán (nem lettek rangsorolva az eredmények, csupán a 60%-os megfelelési küszöb volt mérvado) és ebből adódóan a versenyvizsgák eredményeinek kötetlen felhasználási lehetősége az állások odaítélésénél.

Szintén kiemelten fontos elem a közszolgálati életpálya kialakítása során a tisztviselő munkájának értékelése. 2001-ig a teljesítmény-értékelés „prototípusának” számító értékelési kötelezettség volt érvényben, melyet adott rendszerességgel, de az előmenetelkor kötelezően le kellett folytatni; eredménye szorosan kötődött az előmenetelhez. 2001-től vezették be az egyéni teljesítmény-értékelést, mely már célkitűzési előírásokat tartalmazott a szervezeti egységekre nézve, és amely célokkal a köztisztviselő egyéni céljait össze kellett hangolni – ez adta a teljesítmény-értékelés alapját. Az ETÉ legfontosabb eleme az alapilletmény teljesítménytől való eltérítésének lehetősége volt, viszont ez vezetett az eszköz bukásához is: sok szerv nem tudott költségvetési fedezetet biztosítani a kiváló teljesítmény törvény által garantált kompenzációjához; sok helyen le sem folytatták a teljesítmény-értékelést (a törvényi előírás ellenére), így a közszolgálat kezdeti pozitív várakozása csalódottságba fordult. Az eszköz sikertelenségére adott válaszként 2007-től vezették be a Teljesítmény-értékelési Rendszert, mely igen összetett (olykor már bonyolultnak is tűnő) módon értékelte a hivatali személyzet tevékenységét. Részekre

bontotta az értékelési folyamatot, külön vizsgálta a munkaköri leírásokban foglalt feladatok teljesítését, az egyénileg és szervezeti szinten kitűzött célok megvalósulását, valamint az értékelésbe is bevonta a kompetenciák vizsgálatát. Elődjéhez hasonlóan a TÉR is lehetőséget adott az illetmény-eltérítésre, és a 2008-ban kirobbant gazdasági világválság miatt meghozott költségvetési takarékosági intézkedések oda vezettek, hogy a teljes rendszert – plusz anyagi források hiányában – 2010-ben megszüntették.

A képzési, továbbképzési rendszer sem működött egységesen és zavartalanul a vizsgált két évtized során. Mindenképpen pozitívum, hogy a képesítési követelmények tekintetében egyre inkább a felsőfokú végzettség dominál (emlékezzünk csak az ötvenes évek személyi állományának végzettségi mutatóira...), más kérdés, hogy minden munkakör megkövetel-e diplomát, valamint a közszolgálati bérköltségek idővel mennyire tudnak lépést tartani a diplomák növekvő arányával. A nyelvtudás általános szintje pedig nagyjából megfelel a lakosság körében mérhető adatoknak – a jogalkotók különböző továbbképzési és pénzügyi eszközökkel próbáltak segíteni eddig a helyzeten. Véleményem szerint e téren javulás várható a következő években annak köszönhetően, hogy a felsőfokú végzettség megszerzését nyelvvizsgálóhoz kötik már mintegy másfél évtizede. A továbbképzési rendszer központosításának tendenciája figyelhető meg 2007-ig, melyért a Magyar Közigazgatási Intézet felelt, ezt követően 2010-ig a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ felügyelte a továbbképzések lebonyolítását.

Minden alrendszer szoros összefüggést mutat a közszolgálati béripolitikával. Az életpálya szerkezetének kialakítása során egymással versengett két nézet és érdek: egyrészt a tisztviselői kar integritását megóvando annak az elvnek kellett érvényesülnie, miszerint azonos besorolási fokozatért mindenütt azonos illetmény jár – másrészt viszont biztosítani kellett olyan anyagi eszközöket, melyek elismerik a nagyobb szaktudást, a magasabb teljesítményt, a fokozott felelősséget a munkakör ellátása során, motiválják a dolgozókat a jobb minőségű munka elvégzésére. Így az évtizedek sorozatos közszolgálati béralkukkal teltek a különböző szervezeti egységek között, széles pénzügyi eszközöket vezettek be (pl. személyi illetmény), melyek alkalmazása gyakran nem azt a célt szolgálta, mint amelyre eredetileg létrehozták. A közigazgatásban fizetett illetményeknek a versenyszféra béreivel is lépést kellett tartaniuk, hiszen a romló gazdasági környezetben az illetmények reálértéke is fokozatosan csökkent, és egyre nehezebb volt a jó képességű, tehetséges pályakezdő fiatalokat a közszolgálatba csábítani. Végezetül pedig pénzügyi gondok vezettek mind az

egyéni teljesítmény-értékelés, mind a TÉR megszüntetéséhez, rávilágítva ezzel arra a problémára, hogy a szűkös költségvetési keretek miatt mennyire nehéz egységes, olajozottan működő, jól megkomponált személyzetpolitikai stratégiát kialakítani a közszolgálatban, hiszen az egyik alrendszer diszfunkciója végzettszerűen rontja a többi teljesítményét is.

3. fejezet: Köszolgálati személyzetfejlesztés ma

A 2. fejezet a lehető legszélesebb körben igyekezett bemutatni a demokratikus átalakulást követően az elmúlt két évtized személyzeti vonatkozású fejlesztési törekvéseit a közzolgálatban. Ebben a fejezetben arra törekszem, hogy bemutassam a dolgozat lezárásakor (2012. április) érvényes fejlesztési koncepciókat, különös tekintettel az új közzolgálati törvényre (hatályos: 2012. március 1-től), és a 2011-ben elindított Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programra. Viszont, mivel a vizsgált tárgykör még eléggé frissnek mondható, ezért rendelkezésre álló szakirodalom hiányában elsődlegesen a legújabb fejlesztési célok és elképzelések bemutatására szorítkozom, valamint a dolgozat lezárásaként az eddigi gyakorlatot vetem össze az új közzolgálati humánerőforrás-fejlesztési eszközökkel és azt vizsgálom, hogy az eddigi elképzelések és a jelenlegi gyakorlat miként (vagy egyáltalán) illeszkedik egymáshoz.

3.1 Személyi hatály, jogállás

2012. március 1-én lépett hatályba a közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, mely egységes jogszabályba foglalta a kormánytisztviselőkre és a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket, egyúttal hatályon kívül helyezve a – több tucat módosítást megélt – köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt, valamint a kormánytisztviselőkről szóló 2010. évi LVIII. törvényt. E jogszabályt a már tárgyalt személyzetpolitikai vonatkozású területek mentén vizsgálom.

A törvény kiterjed a Miniszterelnökségnél, a minisztériumoknál, a kormányhivataloknál, a központi hivataloknál és a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők és ügykezelők közzolgálati jogviszonyára, valamint a rendőrségnél, a büntetés-végrehajtásnál és a katasztrófavédelem szerveinél foglalkoztatott kormánytisztviselőkre, illetve a közigazgatási államtitkárokra, a helyettes államtitkárokra és a jegyzőkre.

Szintén e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azokra a köztisztviselőkre, akik a Köztársasági Elnöki Hivatalban, az Országgyűlés Hivatalában, az Alkotmánybíróság Hivatalában, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál, az Alapvető

Jogok Biztosának Hivatalában, az Állami Számvevőszéknél, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatalában, a Gazdasági Versenyhivatalban, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél, a Magyar Tudományos Akadémia Titkárságán, a Magyar Művészeti Akadémia Titkárságán, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában vagy a Közbeszerzési Hatóságnál dolgoznak.⁸⁵

A zárt-nyílt közszolgálati rendszerek dichotómiája felől közelítvén megmaradt az előbbi gyakorlata: a kormány- és köztisztviselő hivatalát kinevezéssel (tehát nem szerződéses alapon) nyeri el, határozatlan időre (helyettesítés vagy meghatározott feladat ellátása céljából továbbra is létre lehet hozni határozott idejű kinevezést), törvényben meghatározott rendben jogosult az előmenetelhez,⁸⁶ valamint hivatalából csak törvényben meghatározott esetekben menthető fel. A felmentés indokoláshoz kötött, azonban az indokok között olyanok is megjelentek,⁸⁷ mint a hivatalra való méltatlanság vagy ha a kormánytisztviselő vezetőjének bizalmát elveszti. Ezek a felmentési indokok szorosan kötődnek azokhoz a hivatásetikai alapelvekhez és magatartási követelményekhez, melyeket a törvény rögzít:⁸⁸ hűség és elkötelezettség, nemzeti érdekek előnyben részesítése, igazságos és méltányos jogszolgáltatás, méltóság és tisztesség, előítéletektől való mentesség, pártatlanság, felelősségtudat és szakszerűség, együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és védelem. A vezetőkkel szemben támasztott többetkövetelmények: példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és számonkérési kötelezettség. A jogszabály azt is előírja a tisztviselőnek,⁸⁹ hogy munkaidőn kívül (tehát magánéletükben) sem tanúsíthatnak olyan magatartást, amely „közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére, az általa betöltött beosztás tekintélyének, a munkáltató jó hírnevének, a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalomnak, valamint a közszolgálat céljának veszélyeztetésére”.

Az, hogy az egyén magatartása (melynek megítélése nagymértékben szubjektív alapon dől el) alapján történő felmentés mégse válhasson kizárólag a munkáltató egyéni megítélésének függvényévé, azt a 2012. július 1-től megalakuló Magyar Kormánytisztviselői Kar lesz hivatott biztosítani, mely etikai eljárásban lesz jogosult

⁸⁵ 2011. évi CXCV. törvény, 1. § alapján MTI, 2012. február 29. (letöltve: 2010. március 5.)

⁸⁶ 2011. évi CXCV. törvény, 116-124. §

⁸⁷ u.o. 63. § (2)

⁸⁸ u.o. 83. §

⁸⁹ u.o. 10. § (2)

határozni a tisztviselő sorsáról – hogy ez a gyakorlatban milyen eredménnyel jár majd, az még a jövő kérdése.

A Magyary Program kiemeli a jogviszonnyal kapcsolatban,⁹⁰ hogy annak biztosítania kell a rugalmas, többszöri ki- és belépést, valamint a közigazgatáson belüli mozgást lehetővé tevő karrier-utat, egyúttal támogatnia kell a „tartósan egyirányú, kötöttpályás” életpályát is. A szervrendszeren belüli pozíciók váltogatása, az életút során több munkakör betöltésének lehetősége – véleményem szerint – nagyban hasonlít egy régi, jól bevált HR-eszközhöz, az ún. munkakör-rotációra;⁹¹ ennek lényege, hogy elejét vegye a specializációból adódóan idővel fellépő „fásultságnak”, motiváció-vesztésnek, és az újonnan ellátandó feladatkörben új ismereteket szerezzen a tisztviselő, ezzel is elősegítve az ún. „Lifelong Learning”-et, az élethosszig tartó tanulást.

3.2 Kiválasztás és utánpótlás

A Magyary Program a kiválasztás tekintetében kiemeli, hogy annak egyszerre kell megfelelnie „a minőség, a versenyelvűség és a nyitottság szempontjainak, valamint a gyors és rugalmas munkaerő-utánpótlás igényének”⁹² – éppen ezért a kiválasztás módjának meghatározását munkáltatói hatáskörbe utalja, mellyel összhangban van a törvény is: „jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet”.⁹³ Amennyiben pályázat kiírására kerül sor, úgy a munkakör kizárólag a pályázaton részt vett jelentkezőkből tölthető be.

A pályázókat segítő rendelkezésre áll egy ún. toborzási adatbázis, melybe az általános kinevezési feltételekkel rendelkezők (cselekvőképesség, büntetlen előélet, legalább középfokú iskolai végzettség) kérhetik felvételüket, és amelyből a munkáltatói jogkör gyakorlója bármikor adatokhoz juthat az üres álláshely betöltése érdekében. Családpolitikai elem is megjelenik az új szabályozásban: ha a pályázók egy adott munkakör betöltéséhez azonos kvalitásokkal (képességek, végzettség, tapasztalat) bírnak, akkor előnyben lehet részesíteni azt a pályázót, aki több gyermeket nevel.

⁹⁰ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, p. 45

⁹¹ Karoliny-Lévai-Poór, i.m., p. 80

⁹² Magyary Program, p. 46

⁹³ 2011. évi CXCV. törvény, 45. § (1)

A közszoľgálatba való belépés tekintetében a döntéshozók egy olyan lépést tettek, melyet a szakma már régóta sürgetett.⁹⁴ 2011-ben elindult a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program,⁹⁵ (továbbiakban: MKÖ) melynek célja a magas képzettségű, kiváló képességű fiatal pályakezdők közszoľgálatba léptetése, szakmai karrierjük megalapozása. A program 10 hónapos szakmai gyakorlatot ölel fel, melyből a gyakornokok 8 hónapot egy hazai minisztériumban, háttérintézménynél vagy megyei kormányhivatalnál töltenek – ezalatt több modulból álló képzést, ill. kompetencia-tréningeket is kapnak – két hónapot pedig külföldön, egy Európai Unió tagországban, ahol egy központi közigazgatási szervnél teljesítenek szakmai gyakorlatot. A gyakornokok egyénre szabott pályatervvel rendelkeznek, szakmai fejlődésüket mentorok segítik, akik szakmai és gyakorlati tanácsokkal látják el az ösztöndíjasokat, valamint felügyelik és értékelik munkájukat.⁹⁶ A pályázók többlépcsős kiválasztási eljáráson esnek át, mely egy motivációs interjúból, értékelő központból és egy kötelezően választott nyelvből lefolytatott nyelvi szintfelmérőből áll. A gyakornoki programban részvétel közigazgatási gyakorlatnak számít, így a résztvevőkkel szemben a közszoľgálatba lépésük után próbaidőt kikötni nem lehet.

3.3 Előmenetel, címek, vezetői kinevezések

A zárt, előmeneteli struktúra jellemzi az új szabályozást is, azaz a leszolgált évek számával arányosan lépeget felfelé a tisztviselő a ranglétrán, és ér el magasabb besorolási fokozatokba. Az adományozható címek köre is megmaradt,⁹⁷ eszerint tartósan kiemelkedő munkáért címzetes vezető-tanácsosi, címzetes főtanácsosi, címzetes vezető-főtanácsosi, illetve középiskolai végzettségű kormánytisztviselőnek címzetes főmunkatársi címet lehet adományozni. Kiváló minősítés (és ennek fenntartása), közigazgatási szakvizsga (vagy jogi szakvizsga, vagy teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat), felsőfokú végzettség, szakmai gyakorlat lehet az alapja a szakmai tanácsadó, főtanácsadó cím odaítélésének (szervenként a létszám legfeljebb 20%-a részesülhet ebben). A Kttv. (2010. évi LVIII. törvény) által bevezetett közigazgatási (fő)tanácsadói címek is

⁹⁴ lásd pl. Hazafi Zoltán, i.m.

⁹⁵ Törvényi felhatalmazás: 2011. évi CXCV. tv. 47. §

⁹⁶ <http://www.kozigosztondij.gov.hu/2012/hu/program-informaciok> alapján

⁹⁷ 2011. évi CXCV. tv. 125-128. §

megmaradtak, ezeket felsőfokú végzettségű, legalább öt (főtanácsadó esetén tíz) év szakmai gyakorlattal rendelkező, közigazgatási szakvizsgával (vagy azzal egyenértékű fokozattal, lásd feljebb) rendelkező kormánytisztviselőnek adható. Említést kell még tenni miniszterelnökségi, kormány-és miniszteri tanácsadókról, főtanácsadókról is, akiket határozatlan időre neveznek ki, vezető-tanácsosi vagy főtanácsosi besorolást kapnak, kettő, ill. öt éves közigazgatási gyakorlattal és szakirányú felsőfokú végzettséggel, emellett szakvizsgával (vagy azzal egyenértékű fokozattal) kell rendelkezzenek.

A vezetői kinevezések tekintetében is a pályáztatási eljárás megszüntetését követő gyakorlat maradt életben, tehát a vezetők osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, főosztályvezetői munkakör betöltésére jogosultak, kinevezésük határozatlan időre szól. Vezetői kinevezést csak felsőfokú végzettségű, szakvizsgázott kormánytisztviselő kaphat – ezzel kapcsolatban mindenképpen a szabályozás „lazításának” tekinthető, hogy a vezetői kinevezéstől számítva két év áll rendelkezésre a szakvizsga letételére.

3.4 Teljesítmény-értékelés

A kormánytisztviselők teljesítményének minősítéséről a jogszabály jelenleg nem rendelkezik, az erről szóló előírások 2012. július 1-én lépnek hatályba. A Magyar Program szerint az értékelés alapja a betöltött munkakör, tehát az ehhez kapcsolódó „feladatok, kötelezettségek, felelősségi körök és kompetenciák”⁹⁸ pontos meghatározása; a TÉR eddigi gyakorlatával szemben nem a jutalmazás, hanem az egyéni képességek fejlesztésére helyeződik a hangsúly. A július 1-én hatályba lépő rendelkezések már összekötik az egyéni teljesítmény elismerését a vezetői kinevezésekkel: a 130. § (5) bekezdése előírja, hogy „a minősítés alapján szakértői, illetve vezetői utánpótlás adatbázisba helyezhető a kormánytisztviselő”. Legalább négy teljesítmény-értékelés szolgálhat alapul a minősítési eljárás lefolytatásához, amelyet az első értékeléstől számított egy éven belül kell lefolytatni – mindebből logikusan az a következtetés vonható le, hogy negyedévente kell lefolytatni a teljesítmény-értékelést, melyet a Magyar Program is hangsúlyoz.⁹⁹

⁹⁸ Magyar Program, p. 47

⁹⁹ lásd u.o.

A teljesítmény-értékelést a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében folytatja le, a kormánytisztviselő munkáját írásban értékeli. A teljesítmény-értékelés eredményétől függően jutalmazni lehet a tisztviselőt – tehát nincs normatív illetmény-el térítési kötelezettség, kiküszöbölve ezzel az ETÉ működése során e téren tapasztalt negatívumot.

3.5 Képzés, továbbképzés

A közszolgálati képzést, továbbképzést illetően figyelemre méltó változások kezdődtek az elmúlt időszakban. Már szó volt a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjról, mely a közszolgálati képzés egy speciális – és véleményem szerint igencsak üdvözlendő, a jövőben követendő – példája a közszolgálati pályára történő minél hatékonyabb felkészítésnek.

A képzés centrumának a kormányzat a 2012. január 1-én megalakult Nemzeti Köszolgálati Egyetemet szánja, mely a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karát (a korábbi Államigazgatási Főiskola), a Rendőrtiszti Főiskolát és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemet vonta össze egységes intézménnyé.¹⁰⁰ A törvény előírja, hogy a közigazgatási továbbképzéseket ezen intézmény biztosítja.¹⁰¹ Ezzel egységesebb alapra lett helyezve a közszolgálati szakemberképzés, emellett érdemes figyelembe venni a Magyar Programban leírtakat: „A továbbképzés új rendszerét az egyetemi oktató- és kutatóhelyekkel való stratégiai partnerségre kell építeni. A megyei kormányhivatalok képzési centrumának a régió egyetemi tudásbázisán kell működnie.”¹⁰² Tehát a képzési szerkezet centralizációja figyelhető meg, amely a közigazgatási tudásanyag egységesítését, a felkészítési módszerek uniformizálódását vonhatja maga után, de fontos, hogy a képzési koncepció vegye figyelembe a helyi sajátosságokat is, tehát egységesen biztosítson megfelelő felkészítést a szervrendszer minden szintjén betöltendő munkakörök számára (pl. minisztériumok – helyi önkormányzatok).¹⁰³

¹⁰⁰ 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Köszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról

¹⁰¹ 2011. évi CXCV. törvény, 80. § (2)

¹⁰² Magyar Program, p. 47

¹⁰³ Érdemes lenne évek múlva azt is vizsgálat alá vetni, hogy a jogi, igazgatásszervezői egyetemi szakokon a közelmúltban drasztikusan lecsökkentett állami férőhelyek száma milyen hatással lesz a pálya iránt érdeklődő fiatalok intézmény-választási preferenciáira, mennyire fog idővel ez a képzési centrum kizárólagos szerepet játszani a közszolgálati szakemberképzésben.

A közigazgatási munkához nélkülözhetetlen szaktudást ma három eszköz biztosítja: az ügykezelői alapvizsga, a közigazgatási alapvizsga és a közigazgatási szakvizsga. Ügykezelői vizsgát az ügykezelőknek kell tenniük, a közszolgálati jogviszony keletkezésétől számított hat hónapon belül. A felölelt témakörök: a közigazgatás felépítése és működése, a közigazgatási hatósági eljárás szabályai, a közszolgálati jogviszony, a közigazgatás informatikai támogatása, ügyvitel, ügyiratkezelés, adatvédelmi és titkos ügyirat-kezelési ismeretek.

2011. szeptember 1-től visszavezetésre került a közigazgatási alapvizsga, melynek teljesítése a közszolgálati pályán történő előmenetel feltétele (I. besorolási osztályban a kinevezéstől számított 1 éven belül, II.-ban két éven belül kell abszolválni).¹⁰⁴ Valamint az előmenetelhez (tanácsos besorolás) továbbra is szükséges a közigazgatási szakvizsga letétele, mely felsőfokú végzettség, legalább két éves szakmai gyakorlat és alapvizsga birtokában szerezhető meg, és amely nélkülözhetetlen feltétele a vezetői kinevezésnek, valamint a különböző tanácsadói megbízatások elnyerésének. Az alap-és szakvizsgáztatást a Nemzeti Közigazgatási Intézet végzi.

A törvény új fogalmat is bevezet a képzést, továbbképzést illetően, ez pedig a versenyszférában már jó ideje alkalmazott tanulmányi szerződés.¹⁰⁵ A hatályos szabályozás így szól: „A tanulmányi szerződésben a munkáltató vállalja, hogy a tanulmányok alatt támogatást nyújt, a kormánytisztviselő pedig arra kötelezi magát, hogy a megállapodás szerinti tanulmányokat folytatja és a képzettség megszerzése után a támogatás mértékével arányos időn – de legfeljebb öt éven – keresztül kormányzati szolgálati jogviszonyát lemondással nem szünteti meg.” A jogszabály kiköti, hogy a tanulmányi szerződés nem alkalmazható olyan tanulmányok elvégzésére, melyekre a munkáltató kötelezi a tisztviselőt. A tanulmányi szerződést írásba kell foglalni, amelyben rendelkezni kell a támogatás formájáról és mértékéről, valamint a támogatást kompenzáló kötelezően közszolgálati jogviszonyban töltendő idő hosszáról is. Bármely fél kötelezettségeinek elmulasztása (munkáltatói oldalról a támogatás nem megfelelő nyújtása, kormánytisztviselői oldalról a tanulmányok nem megfelelő végzése, vagy ha a szerződésben megállapított időpontban a tisztviselő nem áll munkába, vagy nem tölti ki a szerződésben lefektetett időt) esetén a másik fél kártérítési igénnyel élhet.

¹⁰⁴ 2011. évi CXCV. törvény, 118. § (3)

¹⁰⁵ lásd u.o. 82. §

Néhány mondat erejéig térjünk még ki a nyelvi képzettségre is: a törvény 40. § (1) bekezdése így szól: „Ha a központi államigazgatási szerv alaptevékenysége körében felsőfokú iskolai végzettségű pályakezdő kormánytisztviselőt kíván alkalmazni, (...) a kormánytisztviselőnek angol, francia vagy német nyelvből államilag elismert nyelvvizsgával kell rendelkeznie.” Az Európai Unióban domináns szerepet betöltő ezen három nyelv valamelyikének ismeretét az MKÖ is megköveteli, jelentkezési feltétel legalább az egyik tárgyalóképes (középfokú) ismerete, de előnynek számít az angol felsőfokú nyelvvizsga megléte, vagy más EU-s nyelvből szerzett középfokú nyelvvizsga. Mint már kitértem rá, a felvételi eljárás során „élesben” is tesztelik az illető nyelvtudását, így sokkal kézzelfoghatóbb képet kaphatnak a szakemberek az utánpótlás idegen nyelvi készségeiről, nem beszélve a külföldön letöltendő szakmai gyakorlatról, ugyanis az idegen nyelvi környezet – tapasztalataim szerint – helyettesíthetetlen forrás egy adott nyelv alapos elsajátításához.

4. fejezet: Összegzés – záró gondolatok

A dolgozatomban arra törekedtem, hogy bemutassam, miként változott a magyar közszolgálati szabályozás az elmúlt húsz évben a tekintetben, hogy a szervezet működésének letéteményesét, az egyént, a tisztviselőket milyen eszközökkel kísérelték meg jobb munkavégzésre ösztönözni. Az első fejezetben azt láthattuk, hogy a szocializmus bő négy évtizede során – ideológiai okokból – miként bontották meg alapjaiban a már kialakult, professzionálisnak mondható hivatalnoki kar működési elveit, majd tettek fokozatos „engedményeket” a szakmai alapon szerveződő, tudást, rátermettséget elismerő közszolgálat kialakulása felé. A második fejezet a rendszerváltást követő időszakról, az elmúlt két évtizedről szólt. Láthattuk, miért volt fontos különválasztani az állami közhatalmat gyakorló köztisztviselői kart a magánpiaci alkalmazottaktól a szabályozás tekintetében, hogyan lett ismét éltre keltve a ’45-öt megelőző időszakban kialakított zárt közszolgálat, és azt is, hogy újjászületését követően máris miként kezdték ki „modern áramlatok”: miként próbáltak a jogalkotók a versenyszférában bevált emberierőforrás-menedzsment eszközökkel javítani a köztisztviselői kar munkavégzésének színvonalán. Végezetül arra törekedtem, hogy tömören szemléltessem a jelenlegi szabályozást, hiszen az elmúlt egy-két évben nagy horderejű változások történtek a modern közszolgálat kialakítása érdekében. Ebben, az utolsó szekcióban azt kíséreltem meg értékelni, hogy az új szabályozás mennyire illeszkedik az eddigi gyakorlathoz.

A köztisztviselők (most már nagyrészt kormánytisztviselők) jogállását tekintve nagy változás nem figyelhető meg. 2012-től új közszolgálati törvény van hatályban, mely egységesen rendelkezik a központi hivataloknál, minisztériumoknál, valamint kormányhivatalokban (tehát a központi államigazgatásban) foglalkoztatottakról, a helyi önkormányzatok képviselő-testületi hivatalánál alkalmazottakról (köztisztviselők), valamint a rendőrség, büntetés-végrehajtás és hivatásos katasztrófavédelmi szervek alkalmazottairól, megtéve az első lépést a szakma által rég áhított egységes közszolgálati szabályozás kialakítása felé.

Az előmeneteli rendszer kialakítását tekintve ma is nagyrészt az a kettősség húzódik meg, mint az elmúlt 20 évben: miként lehet úgy kialakítani egy politikailag semleges, független, professzionális tisztviselői kart, hogy az egyszerre törekedjen a senioritás szerinti egyenlőségre (azonos besorolás – azonos illetmény), másrészt viszont a tehetséges

hivatalnokok ambícióit kielégítendő biztosítsa a gyorsabb felemelkedés, előmenetel lehetőségét, mely az anyagi kompenzációt is magában foglalja. Ennek megoldására születtek az előmenetel gyorsítását lehetővé tévő rendelkezések: várakozási idő előtti fokozatváltás, címadományozás, tanácsadói megbízások. Ezen gyakorlat ma is tovább él, és már meg is gyökeresedett annyira, hogy a továbbiakban a közszolgálati kultúra sarkalatos elemét képezze.

Szorosan kötődik az előmenetelhez a vezetői kinevezések gyakorlata. A szabályozás – egy rövid periódust, a kötelező pályáztatást leszámítva – sosem volt túl szofisztikált, több kutató is felhívta a figyelmet arra, milyen lényeges garanciális elemek hiányoztak a vezetők kiválasztásának szempontjaira vonatkozóan. A jelenlegi rendelkezések sem tartalmaznak sok megkötést, közigazgatási szakvizsgát (és ezzel gyakorlatot, felsőfokú végzettséget) követelnek meg a vezetőtől. Előrelépésnek tekintem, hogy a kormánytisztviselők teljesítmény-értékelését hozzákapcsolták a vezetői kinevezésekhez oly módon, hogy az értékelés eredményét figyelembe veszik a vezetői utánpótlási adatbázisban. Hiányosságnak érzem ugyanakkor még mindig, hogy a jogalkotó nem ösztönzi a szervezetet, hogy elsősorban saját tisztviselőikből válasszanak vezetőt, sőt azt sem, hogy pl. a középvezetők (természetesen addigi munkájának értékelésével) „előjoggal” rendelkezzenek a szerveknél történő vezetői kinevezésekkor – pedig ez napjainkban, az anyagi elismerési lehetőségek beszűkülésével párhuzamosan úgy gondolom, meglehetősen nagy motivációt jelenthetne a tisztviselőknek.

Ami a kiválasztást illeti, a jelenlegi szabályozás a versenyvizsga-rendszer „csődjének” köszönhetően széles munkáltatói jogkörben hagyja a közszolgálatba lépés lehetőségét. Pozitívum e visszalépésben (mert meglátásom szerint – ha az objektív kiválasztási szempontok érvényesítését vesszük alapul – ez az), hogy elindult a közszolgálati utánpótlás minőségét biztosítandó a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program, melynek célja, hogy gyakorlati szempontból tegye vonzóvá a pályát a jól képzett fiatal pályakezdőknek. A Programba való bekerülés kiválasztással történik, melyben szerepet játszik a végzettség, a kompetenciák és a nyelvtudás is, így a közigazgatásba „legalulról” történő belépés esetében meghagyták a demokratikus kiválasztási formák alkalmazását.

Itt szeretnék néhány sor erejéig bővebben is foglalkozni a közigazgatási versenyvizsgákkal és a kudarc okaival. Mint már utaltam rá korábban is, a szakma bizalmatlanul fogadta az újításokat, így a versenyvizsgákat is, az eredmények kötelező

munkáltatói figyelembevételét pedig nem is sikerült keresztülvinni a vezetőkön. Láthattuk, hogy már a vizsgarendszer kialakításakor is voltak következetlenségek, elsősorban például a számon kért tananyag jellegét tekintve (főleg jogi tárgyú tudásanyag), de a versenyjelleg hiánya is szembeszökő volt. Kérdés, halálra kell-e ítélni a versenyvizsgáztatás koncepcióját. Úgy gondolom, nem. Egyrészt állnak pozitív példák rendelkezésre bőven, kezdve Kína több mint kétezer (!) éves versenyvizsgáztatási kultúrájától,¹⁰⁶ mely elvi alapját képezte sok modern közszolgáltatnak (pl. Nagy-Britannia, Franciaország), a nemzetközi szervezetek által alkalmazott eljárásokig (ENSZ, Európai Unió). Másrészt, a vizsgarendszer szerintem túl magas korlátot próbált átugrani azzal, hogy rövid időn belül a szervrendszer egészére kiterjesztették az alkalmazását: érdekesebb lett volna talán egyetlen szervnél vagy szervezeti egységnél kísérletet tenni, majd az eredmény függvényében levonni a tanulságokat és dönten a szélesebb alkalmazásról. Az is feltételezhető, hogy pozitív tapasztalatok esetén a szakma is inkább a „sajátjának” érezte volna az eszközt, mint egy testidegen megoldásnak – így csupán egy rossz emlék maradt a magyar közszolgálati humánpolitika kiszámíthatatlan irányúnak tűnő szabályozási koncepciói között.

A teljesítmény-értékelés szellemisége, még ha két eszköz „életébe is került”, megmaradt a jelenlegi szabályozásban is. A magyar közszolgálat helyesen ismerte fel a kompetenciák egyre növekvő fontosságát, és a július 1-től bevezetendő új értékelési rendszer nagy jelentőséget tulajdonít az egyéni képességek fejlesztésének. Ez nem is lehet véletlen, hiszen a folyamatosan gyorsulónak tűnő világunkban a megszerzett tudás gyorsan elavul, ezért sokkal inkább a tanulékonyság, az új módszerek elsajátítására irányuló készség, a nyitottság, az interperszonális kapcsolatokban megmutatkozó készségek kezdenek dominálni – azaz az élethosszig való tanulás már nem csak szállóigék szintjén, hanem a gyakorlatban is egyre nagyobb szerepet kap.

A Magyar Program egyszerűbben kezelhető, áttekinthetőbb teljesítmény-értékelési szisztémát ígér (a módszertani elemeket tartalmazó kormányrendelet a dolgozat lezárásakor még nem készült el), ugyanakkor sokkal inkább a fent leírtak elősegítésére, az egyéni képességek fejlesztésére, mint a javadalmazásra helyezi a hangsúlyt. Tény, hogy előbbinek a szervezet szempontjából egyértelműen megmutatkozó haszna van (hiszen természetes megközelítésben, „csúnyán megfogalmazva”: eszközfejlesztésről van szó),

¹⁰⁶ Bár az igazsághoz hozzátartozik, hogy azt 1905-ben eltörölték és működése során sosem volt tökéletes.
Forrás: Kalmár Éva – A kínai vizsgarendszer

ugyanakkor az állandó államháztartási problémák miatt hosszú távon ez a koncepció sokkal kifizetődőbb lehet: hiszen az egyén szintjén fejlettebb készségekkel történő hatékonyabb feladatellátás hatékonyabb közszolgáltatásokat eredményez(het), ami javítja a gazdasági szereplők teljesítményét, ezáltal magasabb állami bevételeket eredményez – és így tovább, körbe-körbe.

A képzettséget tekintve is egyre inkább a felsőfokú végzettség követelménye látható, pl. központi államigazgatási szerveknél alaptevékenységet már el sem láthat középiskolai végzettségű kormánytisztviselő. Ez egyfelől minőségi javulást jelent a közszolgálatba lépők tekintetében, azonban nem árt figyelembe vennünk, hogy a felsőoktatási hallgatói létszám elmúlt két évtizedben történt felduzzasztása miatt a diplomák piacán látványos növekedés történt, és ma már a közigazgatásnak sem okoz nehézséget diplomás pályakezdőket keresni. Megint csak árnyalja a képet, hogy a bérversenyben a közszektor keze költségvetési okok miatt eléggé „meg van kötve” és problémát jelent a jól képzett, nyelveket beszélő fiatalok külföldre vándorlása; az elindított ösztöndíj-program ezekre a kihívásokra is próbál válaszokat adni – hogy milyen sikerrel, arról csak évek múlva lesznek mérhető adataink.

A nyelvtudás terén is szigorodnak az előírások, amely szerintem megint csak a közigazgatás fokozatos „vérfrissülésének” tudható be; mint említettem, másfél évtizede érvényben van a diplomaszerezés nyelvvizsga-letételhez való kötése, így az újonnan belépők jóvoltából fokozatosan növekszik a nyelvvizsgák aránya; másrészt, hazánk EU-csatlakozása miatt elengedhetetlen, hogy az államot képviselők bármely helyzetben képesek legyenek legalább egy, Európában széleskörűen használt nyelven jól kommunikálni.

Ami az alap- és szakvizsgákat illeti, tartalmilag ugyan állandóan módosulnak – köszönhetően a jogi környezet állandó változásának, de az EU-csatlakozásnak éppúgy, mint a közigazgatás elektronizációjának – de funkciójukat tekintve állandónak tekinthetők. Ami a vizsgák megkövetelését illeti, már más a helyzet. A Ktv. is több alkalommal módosította az alap-és szakvizsga letételének kinevezéstől számított határidejét, az esetek többségében inkább kitolva, mintsem előrébb hozva azt. Mindenképpen pozitívum, hogy a felsőfokú végzettségű tisztviselőknek 3 év után szakvizsga-letételi kötelezettségük van (ugyanis a Tanácsos besorolási fokozatba csak ennek birtokában léphetnek), másrészt nem látom kellően megalapozottnak, hogy a középiskolai végzettségű kormánytisztviselőket

miért zárják ki a szakvizsga megszerzésének lehetőségéből – megfosztva őket ezáltal a vezetővé válás esélyétől is. Egyfelől érthetőnek tűnik azon elgondolás, hogy a szakvizsga követelményrendszere olyan magas szintű, hogy azt érettségi bizonyítvány birtokában megütni nagyon nehéz; másrészt viszont a követelmények ismeretében a kormánytisztviselő belátására lehetne bízni, hogy nekifut-e a vizsgának. Azt hiszem, mindannyian tisztában vagyunk vele, hogy a felsőoktatásba való bejutás és ott a képezítés megszerzése nem mindig a képességeken, illetve azok hiányán áll vagy bukik – a valódi esélyegyenlőség pedig itt kezdődik véleményem szerint.

Megint csak gondolkodásra ad okot a képzési, továbbképzési struktúra utóbbi időben történő centralizálása: egyrészt a közszolgálat felől meghatározott képzési, továbbképzési igényeknek történő megfelelés egységes kezelése pozitívum és segíti a problémák felszínre kerülését, valamint az azokra adott intézkedések gyors megtételét; másrészt a szerkezetváltás gyors, váratlan és felülről történő végrehajtása miatt a jövőben még adódhatnak működési anomáliák ezen alrendszerben. Mindenesetre az eredményekre még várni kell; évekre, esetleg évtizedekre van szükség a rendszer „bejáratásához”.

És végezetül, a problémák állandó gyökere: a következetes bérpolitika kialakításának nehézségei. A probléma dimenzionálisan is kettős: egyrészt állandó a forráshiány (rengeteg kritika érte és éri ma is az államot a működési költségeit illetően), másrészt a már említett előmeneteli koncepció dilemmája a hozzá szorosan tapadó bérezési gyakorlatban is megmutatkozik: a rendszer egyfelől legyen zárt (tehát csak egy ponton lehessen belépni, a ranglétra legalján), másrészt ismerje el az egyéni érdemeket, és fizesse is meg. A jó szakemberek megtartása az illetmények odaítélésénél is kiemelt fontossággal kell, hogy bírjon, különben azok a jobban jövedelmező versenyszférát választják.

A kiút ebből a csapdahelyzetből az lehet, ha a bérpolitikát is sikerül szorosan és következetesen illeszteni a teljesítmény-értékelés eredményéhez. Itt nem arra gondolok, amitől a Magyar Program is óva int (hogy az elmúlt évek gyakorlata szerint az alapilletmény eltéríthető legyen), hanem a különböző készségfejlesztő eszközök, tréningek pénzügyi támogatására; hiszen a versenyszférában már bevett gyakorlat, hogy a különböző egyéni fejlesztési programok is részét képezik a juttatásoknak, melyekből profitál egyrészt a szervezet, másrészt az egyén is. Talán ennek az elgondolásnak a nyoma látható a tanulmányi szerződés közszolgálati bevezetésén is, melynek során az állam saját

alkalmazottjának pénzügyi támogatást nyújt további tudás megszerzéséhez, cserébe annak meghatározott ideig a finanszírozó szervezetben kell hasznosulnia.

Összefoglalásként miként is lehetne értékelni a vizsgált tárgykört? Véleményem szerint a közszolgálati személyzeti politika – amennyiben arra úgy tekintünk, mint egy fogaskerekek által hajtott gépezetre – működése jelenleg „nyugvóponton” van, tehát több területen (teljesítmény-értékelés, kiválasztás) történt visszalépés vélhetően azon célból, hogy a rosszul működő alrendszereket megfelelő HR-eszközökkel lehessen működtetni. Mivel a szabályozási koncepció még merőben új (nincs is minden eleme még hatályban), és több elképzelés is épp, hogy a megvalósulás kezdeti szakaszában van (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Magyar Közigazgatási Ösztöndíj), a működés során megmutatkozó pozitív és negatív jelekre még várni kell – de remek kutatási területként szolgálhatnak évekkel később.

Zárásként pedig – ha már Kína szóba került – álljon itt egy jó tanács a közszolgálati személyzetpolitika kialakításával kapcsolatban:

„Mikor Zixia-t kinevezték Jufu város helytartójává,
a helyes kormányzás felől kérdezett.
A Mester neki így felelt:
Ne kívánj semmit gyorsan érni el,
és ne a kicsiny haszonra figyelj!
Mert aki gyorsan akar valamit elérni,
az messzire nem juthat;
S mert aki a kicsiny haszonra figyel,
az nem visz végbe nagy dolgokat.”

(Lun jü XIII./17., Őri Sándor fordítása)

Felhasznált irodalom

Felhasznált könyvek, folyóiratok

1. dr. Barta Zsuzsanna: A kompetencia-alapú emberierőforrás-menedzsment lehetőségei a közszférában, Új Magyar Közigazgatás, 2009. április, 2. évfolyam, 4. szám
2. dr. Belényesi Emese - A magyar közigazgatási képzések, továbbképzések intézménytörténete a XX. századtól napjainkig, Új Magyar Közigazgatás, CompLex Kiadó, 2011. január, 4. évfolyam 1. szám
3. Buday Barbara Katalin: Közigazgatási minőség, Új magyar Közigazgatás, CompLex Kiadó, 2011. május, 4. évfolyam 5. szám
4. Cserny Ákos: A közigazgatási tisztviselői kar továbbképzése 2011 (Új Magyar Közigazgatás, CompLex Kiadó, 2011. január 4. évfolyam 1. szám), 1. oldal
5. A féktelen közigazgatás – Beszélgetés dr. Sárközi Tamás jogászprofesszorral, CompLex Magazin, XI. évf. 11. szám
6. dr. Ferenc Jácint: Felmondási rendszerek, a felmentés indokolása a közszférában in: Az állam és jog alapvető értékei I. Széchenyi István Egyetem, Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2010
7. Gajdushek György: Közzolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében, KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008
8. Hajnal György: Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében, Budapest, 2004 (Ph.D. értekezés)
9. Dr. Hazafi Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I. – közzolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai, Új Magyar közigazgatás, 2008. november, 1. évfolyam 1. szám
10. Dr. Hazafi Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – közzolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai, Új Magyar közigazgatás, 2008. november, 1. évfolyam 2. szám
11. Joachim Jens Hesse: Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe. In: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers: No. 23. OECD. Paris
12. Kormánytisztviselők jogviszonya – szerkesztett jogszabálygyűjtemény, szerk.: dr. Horváth István, CompLex Kiadó Kft., Budapest, 2010.
13. Dr. Karoliny Mártonné, Lévai Zoltán, dr. Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közzolgálatban; Szokratész Külgazdasági Akadémia, 2005
14. dr. Linder Viktória: Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban, Budapest, 2010 (Ph. D. értekezés)

15. dr. Linder Viktória: Versenyvizsgák a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás, 2006. 12. szám
16. Lóczy Péter - A teljesítményértékelés közjogi rendszere, az integrált teljesítményértékelési rendszer (ITR) megteremtésének lehetőségei (Új Magyar Közigazgatás, 2010. február, 3. évfolyam, 2. szám
17. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HVG-Orac, Budapest, 2005.
18. Mohácsi Gabriella: Kompetencia modell nemzetközi környezetben 1-2 rész. Humánpolitikai Szemle, 1996. 11-12. szám
19. Patyi András – Varga Zs. András: Általános Közigazgatási Jog, Mandamus Publishing, 2008
20. Dr. Szakács Gábor - Dr. Abay-Nemes Orsolya: Tények és ellenérzések, célok, szándékok és rendezőelvek, aktualitások a közigazgatási versenyvizsga kapcsán, Új Magyar Közigazgatás, 2009. augusztus, 2. évfolyam, 8. szám

Valamint:

21. Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program
22. Új Magyarország Fejlesztési Terv Államreform Operatív Program

Felhasznált jogszabályok

1. 1050/1957. (V. 31.) Korm. sz. határozat
2. 1021/1960. (IX.4.) Korm. sz. határozat a képesítési rendszer bevezetéséről a tanács végrehajtó bizottságok titkárságainál és szakigazgatási szerveinél
3. 34/1967. (X.8.) Korm. sz. rendelet
4. 38/1975. (XII.27.) Mt. sz. rendelet
5. 25/1977. (VII. 9.) Minisztertanácsi rendelet
6. 1014/1974. (V.2.) sz. MT határozat az állami személyzeti munkáról
7. 1001/1987. (I.15.) Mt. sz. határozat az állami személyzeti munkáról
8. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
9. A közigazgatási szakvizsgáról szóló 35/1998. Korm. rendelet
10. 301/2006. (XII. 23.) kormányrendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól
11. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény
12. II-1/01948-4/2010. sz. köztársasági elnöki vétó
13. 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszerológati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról
14. A közszerológati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény

Felhasznált internetes források

1. <http://www.kozigosztondij.gov.hu/2012/hu/program-informaciok>, letöltve: 2012. április 11.
2. http://www.nki.gov.hu/images/akademia/av/kovetelmeny/kozigazgatasi_alapvizsga_kovetelmenyrendszere.pdf, letöltve: 2012. április 10.
3. http://hvg.hu/itthon/20100716_teljesitmenyertekeles_koztisztviselok, letöltve: 2012. április 10.