

Humánerőforrás-fejlesztés a közigazgatásban

Jelige: Genji

Tartalomjegyzék

Bevezető	2
1. fejezet: A személyzeti politika alakulása a rendszerváltás után	4
1.1 Jogállás.....	4
1.1.1 Kormánytisztviselők	8
1.2 Előmenetel.....	10
1.2.1 Vezetők	12
1.3 Toborzás és kiválasztás	13
1.3.1 Közigazgatási versenyvizsgák	14
1.3.2 Vezetői kiválasztás	19
1.4 Közzolgálati teljesítmény-értékelés.....	20
1.4.1 Egyéni teljesítmény-értékelés (ETÉ)	21
1.4.2 Teljesítmény-értékelési Rendszer (TÉR).....	22
1.5 Kompetenciák, kompetencia-menedzsment.....	25
1.6 Képzés, továbbképzés	28
2. fejezet: Közzolgálati személyzetfejlesztés ma	32
2.1 Személyi hatály, jogállás.....	32
2.2 Kiválasztás és utánpótlás.....	34
2.3 Előmenetel, címek, vezetői kinevezések.....	35
2.4 Teljesítmény-értékelés	36
2.5 Képzés, továbbképzés	37
3. fejezet: Összegzés – Záró gondolatok	40
Felhasznált irodalom	46

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 közszolgálatokkal kapcsolatban.

„A fejlett Nyugat” (főként Nyugat-Európa és az Amerikai Egyesült Államok) számára a közszolgálat, 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 tisztes 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, következetlen 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 – (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 személyzetpolitika alakulása a rendszerváltás után

Ez a fejezet arról szól, miként alakult át az állam szolgálatában állók jogviszonya 1992-őt, 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 változásaiiba; azaz mindabba, ami személyzeti megközelítésben hatékonyabbá kívánta tenni a közigazgatás működését.

1.1. 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 hátterét 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”;¹ 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 kötelességek tekintetében világos és végrehajtható jogi szabályozás.

Más szempontból is indokolt volt a különálló közszolgálati szabályozás megteremtése. A közigazgatás definíciója² 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.

A közszolgálati dolgozók jogállásának további különválasztása Hazafi Zoltán szerint azért volt indokolt,³ mivel az államigazgatási dolgozók olyan közhatalmat gyakorló

¹ 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

² Patyi András – Varga Zs. András: Általános Közigazgatási Jog, Mandamus Publishing, 2008, p. 36

³ 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

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 jellemzői⁴

Harmadrészt, lényegesnek tartom megemlíteni, hogy a rendszerváltást követő „demokratikus düh”⁵ és az ennek nyomán kialakított „szuperjogállam”, mely az előző évtizedek állami irányítási reflexeit igyekezett eltörölni, a köztisztviselőket a politikai befolyástól minél távolabb célozta tartani, összeférhetetlenségi szabályok sorát állapítván meg a politikai életben való részvétellel kapcsolatban:⁶

- 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;

⁴ Forrás: Dr. Karoliny Mártonné, Lévai Zoltán, dr. Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban; p. 29

⁵ A féktelen közigazgatás – Beszélgetés dr. Sárközi Tamás jogászprofesszorral, CompLex Magazin, XI. évf. 11. szám; p. 22

⁶ A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, 21. §

- 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.⁷ 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 tisztességes 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,⁸ hogy a jogalany jogviszonya akkor is megszüntethető, ha az őt foglalkoztató szervnél létszámcsökkentést 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.

⁷lásd részletesen: Lőrincz 2005, Gajduschek 2008

⁸1992. évi XXIII. törvény, 17. § (1) b) (hatályos: 1992. május 5.)

1.1.1. 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.

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”⁹ 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.”¹⁰ 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

⁹ A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, 1. §

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

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.

A törvény elfogadását követően a szakma súlyos aggodalmát fejezte ki a közszolgálati dolgozók „instant” felmentésének gyakorlata ellen¹¹ – nem véletlen, hogy a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek a törvényt,¹² 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 készülő közszolgakarrierjének.

¹¹ 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

¹² II-1/01948-4/2010. sz. köztársasági elnöki vétő, 2010. június 14.

1.2 Előmenetel

Mint azt már említettem, a túlnyomórészt zárt közszolgálati rendszer jegyeit megtestesítő magyar közigazgatásban a „senioritás”, 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 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:¹³

- 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,¹⁴ hogy kiemelkedő minőségű munkavégzés esetén (minősítési eljárással alátámasztva) a köztisztviselőt eggyel magasabb fokozatba lehessen sorolni a várakozási idő lejártá előtt. Ugyanígy, ha a minősítési eljárás (28. §) „kevésbé alkalmas” eredménnyel zárul, 1 évvel meghosszabbítható volt a várakozási idő.

¹³ A köztisztviselőkről szóló 1992. évi XXIII. törvény, 25. §, (1) a)-c).

¹⁴ lásdu.o., 25. §, (2)

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.

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,¹⁵ 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.

¹⁵ Linder Viktória: Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban, p. 95

1.2.1 Vezetők

Azt hiszem szükségtelen hangsúlyoznom, hogy a hatékony szervezeti működés elengedhetetlen feltétele, hogy a vezetés szakmailag felkészült, elhivatott legyen, tehát „a megfelelő posztón a megfelelő ember”-elv itt hatványozottan érvényesül – hiszen lehet bármennyire kifogástalan a hivatali személyzet munkája, ha a vezetői szinten hozott döntések elhibázottnak bizonyulnak. „Rossz törvényekkel és jó tisztviselőkkel még mindig lehet kormányozni, de ha a tisztviselők rosszak, a legjobb törvények sem segítenek rajtuk...”¹⁶ A vezetővé válás a szenioritásra épülő magyar közszerológati előmeneteli rendszeren belül sajátos képet mutat, egyfajta „fordított logika” mentén lett kialakítva; a vezetői kinevezések gyakorlata épp a zárt közszerológati rendszer logikájával ellentétesen hat és a nyílt, pozíció-jellegű rendszerre hasonlít.¹⁷ Ebben a szekcióban azt tekintem át, milyen feltételei vannak a vezetővé válásnak a hazai közszerológatban és a gyakorlat hogyan hat a közszerológat egészére.

A Ktv. rendelkezései szerint¹⁸ 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. Gajduszek György élesen rávilágít¹⁹ a vezetői kinevezések részletes szabályainak hiánya okozta veszélyekre:

- a) nem szükséges hozzá közigazgatási gyakorlat, sőt egyáltalán bármiféle szakmai, munkahelyi tapasztalat;
- 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.

¹⁶ dr. Barta Zsuzsanna: A kompetencia-alapú emberierőforrás-menedzsment lehetőségei a közszerológatban, Új Magyar Közigazgatás, 2009. április, 2. évfolyam, 4. szám; p. 25

¹⁷ Részletesebben lásd Lőrincz, 2005.

¹⁸ A köztisztviselők jogállásáról szóló XXIII. törvény, 31. §

¹⁹ Gajduszek György: Közszerológat – A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest; p. 274

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 közszolgálati jogviszony sajátosságát épp annak közhatalmi jellege adja; amiről a törvény 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 1.3-as fejezetben kerülnek bemutatásra.

1.3 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.²⁰

1.3.1 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 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.”²¹

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:²²

- a) a közszolgálatban a legrátermettebbnek bizonyuló majdani köztisztviselők (vezetők és beosztottak) kiválasztása és foglalkoztatása valósuljon meg, ezzel is

²⁰ 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.

²¹ dr.Linder Viktória: Versenyvizsgák a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás, 2006. 12. szám

²² 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

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,²³ 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,
- a munkakör betöltőjével szembeni elvárásokat a munkáltató oldaláról (képzettség, végzettség, szakmai tapasztalat, kompetenciák)”.²⁴

Meglátásom szerint a munkakör-térkép készítési kötelezettség előírásával rendkívül fontos lépést tett a törvényalkotó annak irányába, hogy a közszolgálaton 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”²⁵ kerültek: a

²³ Ktv. 10/A. §

²⁴ Ktv. 8. § (8) f)

²⁵ Ktv. 10/A. § (1)

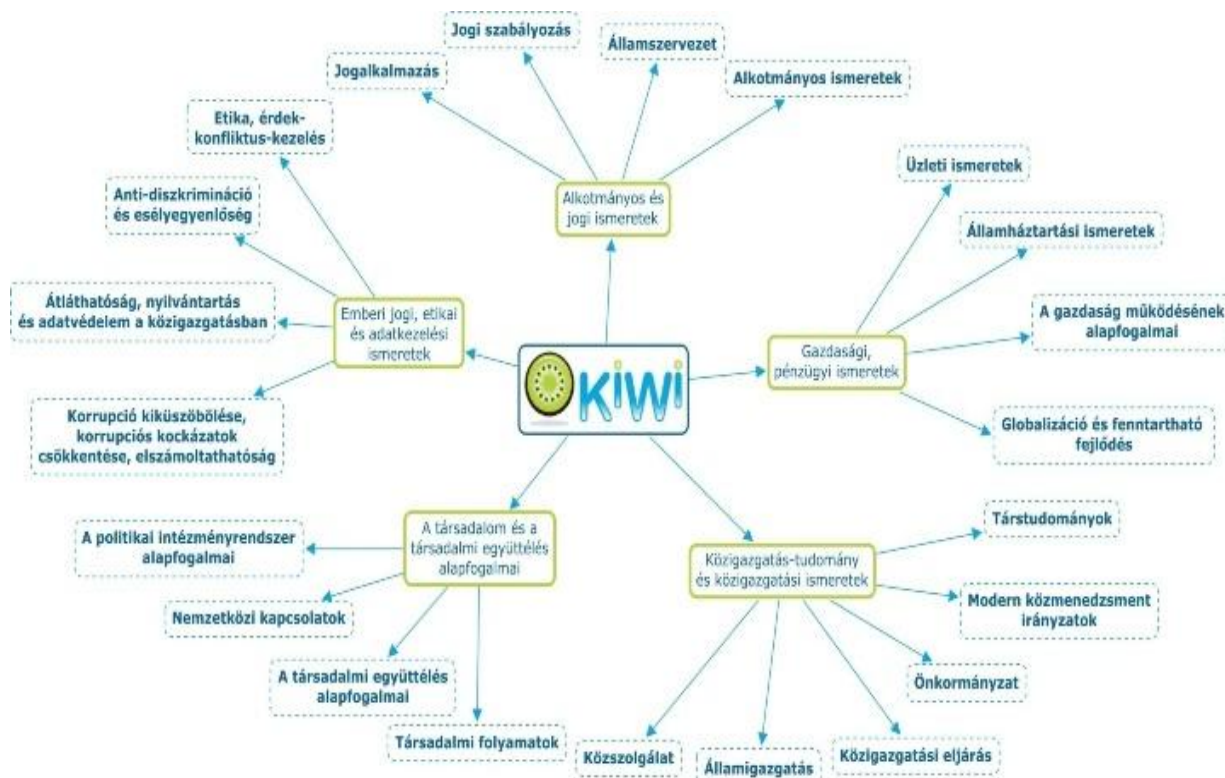
Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ (továbbiakban: KSZSZK). Ez a központ felelt a pályázati eljárás teljes lebonyolításáért, beleértve a pályázat kiírását, közzétételét (a közigazgatás ekkor végbemenő elektronizációjával szinkronban, a <http://www.kozigallas.gov.hu> weboldalon), 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 napon szóbeli meghallgatás volt, amelyen a jelöltnak mind az 5 témakörből (ld. 1. ábra) kapott kérdésekre kellett válaszolnia; jellegüket tekintve ezen kérdések lehettek kifejtős, ill. szituációs típusúak.

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 versenyvizsgálóhoz. Sikertelenség esetén az egyes vizsgarészek tetszőleges számban ismételhetők voltak. A vizsgák követelményrendszere úgy lett meghatározva, hogy kellő alaposágú felkészüléssel a jelentkezők nagy hányada képes legyen azt abszolválni, hiszen a vizsgarendszert kialakító bizottság álláspontja szerint²⁶ nem lehetett a munkáltatókat lehetetlen helyzetbe hozni azzal, hogy a magas vizsgakövetelmények miatt versenyvizsga hiányában ne legyen megfelelő számú jelentkező egy adott állásra.

²⁶ lásd Szakács – Abay-Nemes, i.m. p. 53



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

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,²⁷ legalábbis nem abban az értelemben véve, amiért eredetileg létrehozták. Alkalmazásának, elterjedésének, egyáltalán: beválásának számos tényező állta útját.

- 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

²⁷lásd Linder 2010, p. 83

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).

- A versenyvizsga tartalma egységes, nincs differenciálva a különböző területeken szerzett képesítés szerint (például jogi vagy közgazdasági végzettségűek 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 közszolgálat hagyományaitól; a procedúrát a vezetők közül sokan feleslegesnek, időigényesnek ítélték,²⁸ 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 okozta államháztartási nehézségekről, mely a közszférában elrendelt létszámstophoz vezetett.
- Nem utolsó sorban pedig, ami vélekedésem szerint az egész magyar versenyvizsga-rendszer bevezetésének racionális hátterét 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,²⁹ és nem rendelkezett arról, hogy a versenyvizsgán legjobb eredményt elért pályázónak kelljen odaítélni az álláshelyet – ami pedig az egész versenyjellegű vizsgarendszer logikai hátterét 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

²⁸ Szakács - Abay-Nemes: i.m, p. 50

²⁹ lásd Ktv. 10/A. § (5)

módosítása eltörölte, tehát a közszolgálati kiválasztás ezen eszköze közel 3 év után megszűnt.

1.3.2 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 munkakör betöltéséhez (a vezetőkre vonatkozó kompetenciákról bővebben szól az 1.5 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 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 a 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.

1.4 Közzolgálati teljesítmény-értékelés

A Ktv. 1992-es hatályba lépésétől fogva támasztott egyfajta elvárást a közzolgálati dolgozók munkavégzésének minőségével kapcsolatosan. Ez az elem szorosan kötődött az előmeneteli rendszerhez, mely előírta,³⁰ 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 minősítési eljárás³¹ 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, 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 szervezethez 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 érdekképviseléssel rendelkező szerv is részt vehessen; a hibás vagy valótlan ténymegállapításokkal szemben a tisztviselő bíróság előtt jogorvoslattal élhetett.

³⁰ lásd Ktv. 25-28. §

³¹ Ktv. 34-36. §

1.4.1 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,³² hogy ezen humánpolitikai eszköz bevezetését semmiféle hatástanulmány nem előzte meg, nem volt „kísérlet” az alkalmazás beválását 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.”³³ 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-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, azaz illetmény teljesítmény-értékeléstől függőeltérítésének 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,³⁴ hogy a kiemelkedő teljesítményt honoráló illetménytöbbslet 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 többsletforrásokat (gondoljunk csak a települési önkormányzatok többségének állandó

³² lásd Gajduschek 2008, p.51; Linder 2010, p. 113.

³³ Ktv. 34. § (1)

³⁴ Linder 2010, p. 113

pénzügyi gondjaira), amelyet az eszköz igényelt, ezért – noha törvény írta elő – gyakran le sem folytatták a teljesítmény-értékelést (vagy nem minden szervezeti egységben),³⁵ 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.

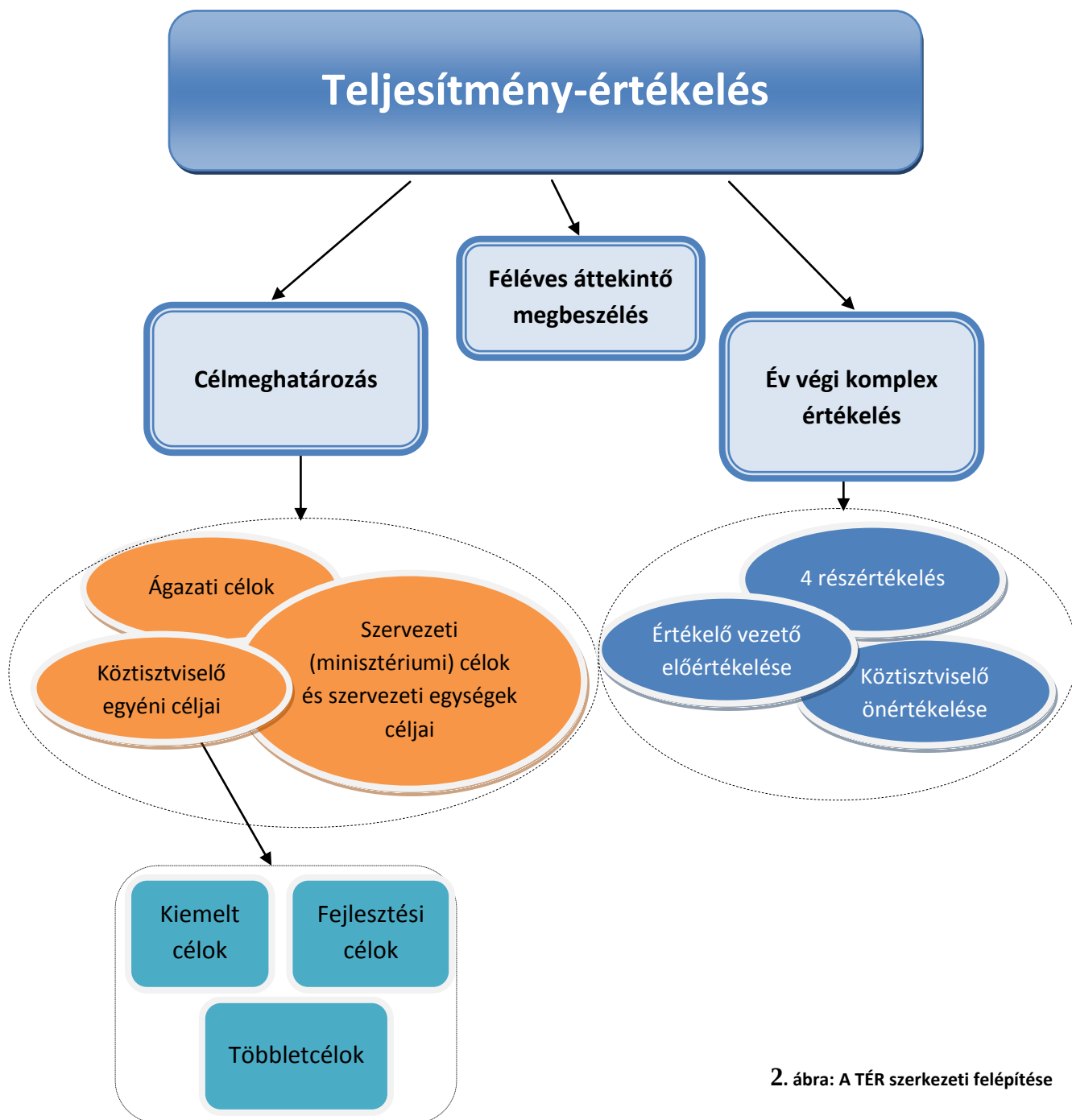
1.4.2 Teljesítmény-értékelési Rendszer (TÉR)

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 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.³⁶

³⁵ lásd u.o., p. 114

³⁶ Az ábra alapját a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) kormányrendelet 2-3. §-a képezi. Készítette a szerző.



2. ábra: A TÉR szerkezeti felépítése

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.

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.

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 procedúra 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;³⁷ 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 2. fejezetben kerül kifejtésre.

1.5 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.³⁸
- 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.³⁹
- 3) A munkát végző ember tudásának, munkavégző képességének kifejezője, akörülhatárolt 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.⁴⁰

³⁷ http://hvg.hu/itthon/20100716_teljesitmenyertekeles_koztisztviselok, letöltve: 2012. április 10.

³⁸ ISO 9001:2000

³⁹ Mohácsi Gabriella: Kompetencia modell nemzetközi környezetben 1-2 rész. Humánpolitikai Szemle, 1996. 11-12. szám, p. 3-11

⁴⁰ Dr. Karoliny Mártonné, Lévai Zoltán, dr. Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban; Szokratész Külgazdasági Akadémia, 2005; p. 73

- 4) A közigazgatási feladatok ellátásához szükséges tudás, készségek, valamint az alkalmazást segítő viselkedéselemek és a hatékonysági motiváció együttese.⁴¹

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.⁴² A közszolgálat alkalmazkodjon a gyors, mára állandónak, sőt gyorsuló üteműnek tűnő változásokhoz, hiszen (mint azt a 2007-ben útjára indított Államreform Operatív is hangsúlyozza)⁴³ a gazdasági versenyképesség növeléséhez elengedhetetlen egy hatékonyan és eredményesen működő államszervezet.

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:⁴⁴

- 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 beválásának 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.⁴⁵

⁴¹ 301/2006. (XII. 23) Korm. rendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól, 20. §

⁴² 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

⁴³ ÚMFT ÁROP, p. 6

⁴⁴ Dr. Karoliny Mártonné, Lévai Zoltán, dr. Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban; p. 74

⁴⁵ 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”

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 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.⁴⁶ 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.

alkalmazni, ahonnan a – kiváló kommunikatív kvalitásokkal bíró – ügyfélszolgálati ügyintéző tőle bármikor információt kérhet, ha nem rendelkezik pontos információkkal például egy adóügyi szabályozási kérdésben.

⁴⁶dr. Barta Zsuzsanna - A kompetencia-alapú emberierőforrás-menedzsment lehetőségei a közszférában, p. 29

1.6 Képzés, továbbképzés

A személyi állomány minőségének fontos biztosítéka, 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.

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.⁴⁷ 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,⁴⁸ 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 központilag 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.

⁴⁷ 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

⁴⁸ lásd Ktv. 33. §

2001-ben tovább szigorodtak a továbbképzési szabályok,⁴⁹ 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 közzolgálat mind az előmenetel és a hozzá kapcsolódó illetményrendszer, valamint a vezetői kinevezésekre vonatkozó rendelkezések alapján a felsőfokú végzettséget preferálja, melyeket a besorolási fokozatok és a hozzájuk kötődő illetményszorzók 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 Gajdusчек György vitatja, hogy a közzolgálat minden elemében elvárás kellene, hogy legyen a diploma.⁵⁰ kérdés, van-e szükség ennyi diplomásra, és az adott munkakör megkívánja-e a felsőfokú végzettséget. Látni fogjuk a 2. 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 közzolgálat 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.⁵¹ 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.⁵²

⁴⁹ lásd Ktv. 33. §, (hatályos: 2001. július 1.)

⁵⁰ Gajdusчек, 2008, p. 207

⁵¹ Az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság közleménye alapján, forrás: http://www.nki.gov.hu/images/akademia/av/kovetelmeny/kozigazgatasi_alapvizsga_kovetelmenyrendszere.pdf, letöltve: 2012. április 10.

⁵² Lásd bővebben a közigazgatási szakvizsgáról szóló 35/1998. Korm. rendeletet.

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. 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.

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, 2004⁵³

A táblázateredményeiből a nyelvvizsgák alacsony aránya látszik, azonban a tényleges nyelvtudásról adatokat számszerűsíteni nehéz, már csak azért is, mert a nyelvtudás

⁵³ Forrás: Gajdushek, 2008; p. 157

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

A képzések, továbbképzések intézményi hátterét illetően a szakirodalom kiemeli,⁵⁴ 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,⁵⁵ 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,⁵⁶ 1999-től 2006-ig épült ki többnyire egy centrálisan felépített rendszer, míg 2006-tól a KSZSZK 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 2. fejezetben lesz látható, hogy 2011-től kezdődően hogyan kezd kiépülni egy központi szervezett képzési és továbbképzési rendszer a Magyar Program keretében.

⁵⁴ 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

⁵⁵ Gajduschek, 2008, p. 208.; 9. ábra

⁵⁶ lásd Belényesi, i.m.; p. 11.

2. fejezet: Köszolgálati személyzetfejlesztés ma

Az 1. 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.

2.1 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.⁵⁷

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,⁵⁸ valamint hivatalából csak törvényben meghatározott esetekben menthető fel. A felmentés indokoláshoz kötött, azonban az indokok között olyanok is megjelentek,⁵⁹ 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:⁶⁰ 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 tisztviselőknél,⁶¹ 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

⁵⁷ 2011. évi CXCV. törvény, 1. § alapján MTI, 2012. február 29. (letöltve: 2010. március 5.)

⁵⁸ 2011. évi CXCV. törvény, 116-124. §

⁵⁹ u.o. 63. § (2)

⁶⁰ u.o. 83. §

⁶¹ 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,⁶² 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;⁶³ 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.

2.2 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”⁶⁴ – 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”.⁶⁵ 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.

⁶² Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, p. 45

⁶³ Karoliny-Lévai-Poór, i.m., p. 80

⁶⁴ Magyary Program, p. 46

⁶⁵ 2011. évi CXCV. törvény, 45. § (1)

A közszoľgálatba való belépés tekintetében a döntéshozók egy olyan lépést tettek, melyet a szakma már régóta sürgetett.⁶⁶ 2011-ben elindult a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program,⁶⁷ (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.⁶⁸ 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.

2.3 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,⁶⁹ 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

⁶⁶ lásd pl. Hazafi Zoltán, i.m.

⁶⁷ Törvényi felhatalmazás: 2011. évi CXCV. tv. 47. §

⁶⁸ <http://www.kozigosztondij.gov.hu/2012/hu/program-informaciok> alapján

⁶⁹ 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.

2.4 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”⁷⁰ 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.⁷¹

⁷⁰ Magyar Program, p. 47

⁷¹ lásdu.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 tapasztalt negatívumot.

2.5 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 Közigazgatás-tudományi Karát (a korábbi Államigazgatási Főiskola), a Rendőrtiszti Főiskolát és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemet vonta össze egységes intézménnyé.⁷² A törvény előírja, hogy a közigazgatási továbbképzéseket ezen intézmény biztosítja.⁷³ 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.”⁷⁴ 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).

A közigazgatási munkához nélkülözhetetlen szaktudást ma három eszköz biztosítja: az ügykezelői alapvizsga, a közigazgatási alapvizsga és a közigazgatási szakvizsga.

⁷² 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Köszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról

⁷³ 2011. évi CXCV. törvény, 80. § (2)

⁷⁴ Magyar Program, p. 47

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).⁷⁵ 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.⁷⁶ 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.

Néhány mondat erejéig térjünk még ki a nyelvi képzettségre is: a törvény 40. § (1) bekezdése így szól: „Ha a központi államigazgatási szerv alaptevékenysége körében

⁷⁵ 2011. évi CXCV. törvény, 118. § (3)

⁷⁶ lásd u.o. 82. §

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.

3. 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 fejezet a rendszerváltást követő időszakról, az elmúlt két évtizedről szól. 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. A második szerkezeti egységben 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 szenioritás 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,⁷⁷ 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 Magyary 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), 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

⁷⁷ Bár az igazsághoz hozzátartozik, hogy azt 1905-ben eltörölték és működése során sosem volt tökéletes.
Forrás: Kalmár Éva –A kínai vizsgarendszer

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 képzítés 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 szervezetváltás 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

fogaskerek 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 Közfoglálati Egyetem, Magyar Közfoglálási Ösztöndíj), a működés során megmutatkozó pozitív és negatív jelekre még várni kell – de remek kutatási területként szolgálhatnak évekkel később.

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. Cserny Ákos: A közigazgatási tisztviselői kar továbbképzése 2011 (Új Magyar Közigazgatás, CompLex Kiadó, 2011. január 4. évfolyam 1. szám), 1. oldal
4. A féktelen közigazgatás – Beszélgetés dr. Sárközi Tamás jogászprofesszorral, CompLex Magazin, XI. évf. 11. szám
5. 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
6. Gajduschek György: Közzszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008
7. Dr. Hazafi Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I. – közzszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai, Új Magyar közigazgatás, 2008. november, 1. évfolyam 1. szám
8. 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
9. Kormánytisztviselők jogviszonya – szerkesztett jogszabálygyűjtemény, szerk.: dr. Horváth István, CompLex Kiadó Kft., Budapest, 2010.
10. Dr. Karoliny Mártonné, Lévai Zoltán, dr. Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közzszolgálatban; Szokratész Külgazdasági Akadémia, 2005
11. dr. Linder Viktória: Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban, Budapest, 2010 (Ph. D. értekezés)
12. dr. Linder Viktória: Versenyvizsgák a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás, 2006. 12. szám
13. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HVG-Orac, Budapest, 2005.
14. Mohácsi Gabriella: Kompetencia modell nemzetközi környezetben 1-2 rész. Humánpolitikai Szemle, 1996. 11-12. szám
15. Patyi András – Varga Zs. András: Általános Közigazgatási Jog, Mandamus Publishing, 2008

16. 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:

17. Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program
18. Új Magyarország Fejlesztési Terv Államreform Operatív Program

Felhasznált jogszabályok

1. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
2. A közigazgatási szakvizsgáról szóló 35/1998. Korm. rendelet
3. 301/2006. (XII. 23.) kormányrendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól
4. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény
5. II-1/01948-4/2010. sz. köztársasági elnöki vétó
6. 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról
7. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény