

jelige: Song Hyon

HIVATAL A KELETI VÉGEKEN
A DÉL-KOREAI ÉS MAGYAR BÜROKRÁCIA ALAPVONALAI

TDK-dolgozat

2014

TARTALOM

A BÜROKRÁCIA ELMÉLETI DIMENZIÓJA	3
BEVEZETŐ GONDOLATOK	3
ÁLTALÁNOS FOGALMAK – KÖZIGAZGATÁS, HIVATAL ÉS A BÜROKRÁCIA	5
A BÜROKRÁCIA ELVI HÁTTERE KOREÁBAN	8
A KOREAI HIVATAL GYÖKEREI	8
A MODERN KOREAI HIVATAL KIALAKULÁSA	10
FEJLESZTÉS ÉS FEJLŐDÉS	12
A KOREAI HIVATALI FEJLESZTÉS GYAKORLATI DIMENZIÓJA	13
A KOREAI REFORM ÁTTEKINTÉSE	14
A VIZSGÁLANDÓ TÉMÁK SZERKEZETI ÁTTEKINTÉSE	15
KIVÁLASZTÁS, ÉRTÉKELÉS ÉS PÁRTATLAN MŰKÖDÉS	16
KIVÁLASZTÁS ÉS KÉPZÉS, AVAGY A KOMPETENCIA TÁRGYIASULÁSA	16
ÉRTÉKELÉS ÉS ELŐMENETEL, AVAGY A KOMPETENCIA EREDMÉNYE	19
KITEKINTÉS A KORRUPCIÓ ELLENI HARCRA	22
GONDOLATOK A KORRUPCIÓ ELMÉLETI VERTIKUMÁRÓL	22
KITEKINTÉS A KORRUPCIÓ JOGI SZABÁLYOZÁSÁRA	26
ÖSSZEGZÉS	28
IRODALOMJEGYZÉK	30

I. A BÜROKRÁCIA ELMÉLETI DIMENZIÓJA

1. Bevezető gondolatok

A hivatali rendszer személyzetének vizsgálata a jogágak mostohagyermekékként is felfogható. A vizsgált jelenség precíz szabályrendszerrel rendelkező közigazgatási jog számára egy kevésbé túl elméletinek, dogmatikusnak, míg a jogbölcselet megközelítésében túlságosan behatároltnak, túl gyakorlatiasnak és pragmatikusnak tűnhet. Mivel a dolgozat témája ezen személyzeti struktúra dél-koreai és magyar viszonylatú vizsgálata, igyekszem azt elméleti és gyakorlati megközelítésben egyaránt bemutatni.

Az elméleti részben az általános fogalmak rögzítését követően a koreai rendszer alapelvei szintjeit, gyökereit, legfőbb prioritásait szeretném vizsgálni, míg a gyakorlati fejezetben a koreai reformok már kialakult, viszonylag letisztult eredményére, illetve a magyar közigazgatás fejlesztés céljaira, fő irányaira és ezek vázlatos összevetésére kívánok reflektálni.

A) A dolgozat célja

A kissé rendhagyó cím oka, hogy mind a bürokrácia átfogó, mind a magyar szakigazgatási közszolgálat klasszikus értelemben vett értelmezése olyan szerteágazó probléma, amelyre a terjedelmi korlátokra tekintettel eme dolgozatban nem térhetek ki a maga teljességében.

Ugyanis a dolgozat célja a BIBÓ ISTVÁN által jelentős mértékben leszűkített Hivatalként értelmezendő bürokrácia fogalom¹ vázlatos vizsgálata Európa, és a világ keleti végein, azaz hazánkban, Magyarországon, illetve a Dél-Koreai Köztársaság területén. Az utóbbi entitásra a továbbiakban egyszerűen Koreaként utalok, így azonnal felmerül a kérdés, vajon a Koreai Népi Demokratikus Köztársaságra miért nem terjed ki a vizsgálatunk?

A választás terjedelmi és öndefiníciós,² de mindenekelőtt célszerűségi és aktualitási indokokat tartott szem előtt. A terjedelmi szempont érvényesítése egyértelmű, hiszen három

¹ BIBÓ ISTVÁN: *A magyar közigazgatásról*, in Válogatott tanulmányok II. kötet 1945-1949. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, pp. 473-475.

² A két Korea közül már az országok önmegnevezése is kizárja Észak-Korea vizsgálatának ésszerű felvetését. A Népi Demokratikus Köztársaság eredeti nyelvén 조선 민주주의 인민 공화국, azaz „Csószon Indzsudzsuüi Inmin Donghvágúk”, melynek legelső szava a történeti, majd később megszállt Korea államutódlására utal, tehát nem nyújthatja azt a teljesen új „koreai utat”, melyet a modern, „tisztá lappal kezdő” Dél-Korea. (Forrás: KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011, pp. 254-255., valamint OSVÁTH GÁBOR: *Ország- és népnevek problémái a kultúráközi kommunikációban*, in Külkereskedelmi főiskolai füzetek 12. sz., Budapest, 2003., pp. 57-58.)

hivatali struktúra párhuzamos vizsgálata akár csak érintőlegesen is olyan bonyolult lenne, hogy e dolgozat keretei között nem is vállalkozhatok rá.

A választás célszerűségét az indokolja, hogy a tanulmány némiképp témafelvetőnek és vitaindítónak is felfogható, ám leginkább alapozó jellegű. Az indok MAX WEBER e tárgykörben leszögezett gondolatában található, miszerint csak a nyugati hivatali rendszerben találhatjuk meg a „tudomány racionális és rendszeres szakmai üzemét, az iskolázott szakembereket.”³ A téma aktualitását a jelenleg is zajló magyar közigazgatási személyzeti reformok jelentik, ugyanis a „félleg nyitott”, kompetencia alapú koreai rendszer - véleményem szerint - alapértékeiben egyezik a hazai fejlesztési célokkal.

Így merült fel bennem a kérdés, hogy az első pillantásra teljesen új alapokra helyezett koreai állam, hivatali reformjai után, vajon mennyire valósítja meg a weberi bürokráciaértelmezés kritériumait, mennyire hasonlítható ez össze a magyar közigazgatás fejlesztés céljaival és értékeivel, esetleg vannak-e olyan „jó gyakorlatok” melyek hasznosak lehetnek a magyar reformok tekintetében. Mindezen témák taglalását követően röviden kitérek a korrupció elleni harc szigorú értelemben vett közigazgatás-tudományi, valamint jogelméleti aspektusaira.

B) Az eredményesség, mint a modern bürokrácia kritériuma

Ahogy az WEBER gondolatából is kitűnt, a bürokrácia nem egy önmagáért működő szervezet kell, hogy legyen, ugyanis kiemelkedő fontosságú szempont és kritérium az effektivitás is. A jelenlegi közigazgatás-fejlesztés is elképzelhetetlennek tűnne, ha nem ez lenne az elsődleges, legalapvetőbb gondolat.

MAGYARY ZOLTÁN véleménye szerint közvetlenül a jogállamiság alapelve után kell megjelennie az effektivitás parancsának. Ennek megfelelően MAGYARY számára a jogszerűség kritériuma mellett a technikai szempont, az eredményesség, a közigazgatás hatékonyságának növelése is rendkívül releváns tényezővé vált.⁴ Ehhez pedig a végrehajtó hatalom erősítését tartotta szükségesnek⁵, megtartva természetesen a hatalommegosztás

³ WEBER, MAX: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Cserépfalvi Kiadó, Dunaújváros, 1995, 11. p..

⁴ MAGYARY ZOLTÁN: *A közigazgatás és a közönség* (Az 1937. évi Közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege), in LŐRINCZ LAJOS (Szerk.): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 290. p.

⁵ MAGYARY már korai munkáiban is sürgette a magyar közigazgatás reformját. Egész tevékenységét átható megállapítása, hogy a magyar államnak igazodnia kell „a jogállam múlt századi kövületeit felváltó s a világ új rendjét formáló »cselekvő államok« mintáihoz.” Idézi: SAÁD JÓZSEF: *Magyary Zoltán*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000, pp. 7-8.

kritériumát.⁶ BIBÓ ISTVÁN ezzel szemben a hatalmi ágak párhuzamos erősítését preferálja, miszerint a helyes közigazgatás-fejlesztés „(...) az eredményességgel teljesen egy síkon és egyforma erővel kívánja a közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítését is”.⁷

Meglátásom szerint, a végrehajtó hatalom tervszerű fejlesztése nem jelent feltétlenül hatalmi hangsúlyeltolódást, amennyiben a jogállami garanciák továbbra is megmaradnak. A magas színvonalú, fejlett és fejlesztett személyzetű hivatali struktúra fogalmilag erősebb pozícióba kerül, de nem szabad szem elől tévesztenünk azt sem, hogy lényegében a kormánynak megfelelő politikai vezető réteg nem azonos a bürokrácia személyzetével. A hivatalnokok ugyanis csak az előre meghatározott, nem magasabb szinten szabályozandó esetekben kerülnek döntési pozícióba. Amennyiben pontosan körülírt feladat- és hatáskörrel rendelkező, magas szakmai tudású hivatalnokok végzik munkájukat a közigazgatásban,⁸ az önszabályozás problémája éppen a szigorú keretek miatt válna pozitív tendenciává. A legmagasabb szintű (még hivatali) vezetők külön ellenőrzése és tisztségük jogi meghatározottsága garantálná a törvényes, alkotmányos működést.

2. Általános fogalmak – Közigazgatás, Hivatal és bürokrácia

Ahhoz, hogy bármilyen hivatali rendszert vizsgálni tudjunk, tisztáznunk kell a dolgozat alapfogalmait, el kell helyeznünk a bibói Hivatal fogalmát a rendszer vertikumában, hiszen a koreai közszolgálati rendszernek is csak e szegmensét elemezzük.

A) Közigazgatás és Hivatal

Személyes véleményem szerint a BIBÓ ISTVÁN által felállított három alapszimbólumot,⁹ a Hatalmat, a Hivatalt és az Életet két nagyobb csoportba célszerű sorolni. A Hatalom és a Hivatal szimbóluma együtt alkot egy aktív, egymáshoz szorosabban kapcsolódó rendszert, míg az állampolgárok, a társadalom, azaz az Élet passzív halmazként tárgyasul. Ezért viszonyulhat az állampolgár, avagy az ügyfél negatívan a bürokráciához, a Hivatalhoz.

BIBÓ ISTVÁN szerint a Hatalom, avagy a politika szempontjából a közigazgatás eszköz, amellyel az általa meghozott döntéseknek érvényt tud szerezni. Hivatal számára szakma, bár a képet kissé finomítva hivatásnak is nevezhetnénk, ugyanis ezen szempont vizsgálatánál

⁶ BIBÓ ISTVÁN: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*, in *Válogatott tanulmányok I. kötet. 1935-1945*. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. [a továbbiakban: BIBÓ (1986a)], pp. 274.-275.

⁷ Uo. 285. p.

⁸ Ez lényegében a WEBER által leírt, racionális igazgatási struktúra egyik központi motívuma. WEBER, MAX: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai I. Szociológiai kategóriáiban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987, pp. 228-229.

⁹ BIBÓ (1986a), pp. 473-475.

óhatatlanul is eszünkbe juthatnak a hivatáskultúra sajátosságai, amelyek zártabb struktúrát tételeznek fel az egyszerű szakmai megközelítésnél. A Hivatal célja a szabályozás, az „önigazgatás”, tehát lényegében az, hogy meg hozza a saját működésére vonatkozó eljárási szabályokat. Ezt a jelenkor rendszerében a szakmai felsővezetők végzik. Itt kell megjegyeznünk, hogy épp az önszabályozás problémáját elkerülendő, a koreai rendszer legélesebb elkülönítése a középvezetők, valamint a felsővezetők között történik. Ennek alapvető jelentőségét bizonyítja, hogy KIM SANGMOOK és JUNG HYE WON tanulmánya szerint a megkülönböztetés már 1949-ben a Nemzeti Közfoglalkoztatási törvény megalkotásakor megtörtént.¹⁰

Személyes álláspontom szerint, hiába az önszabályozás, az új szabályok folyamatos meghozatala, az autonóm Hivatal létezése lehetetlen. Ha nem lenne meg a politikai döntéshozatal, a „Büro” létezése értelmetlen lenne, amennyiben pedig az önszabályozás túl kívánna mutatni a politikai kontrollon, éppen hogy maga teremtené meg az általa kizárni szándékozott Hatalmat.

Az utolsó kategória, avagy az Élet, másként a társadalom számára a közigazgatás pusztán tény, épp ezért nevezhetjük passzívnak. A társadalom a közigazgatás „elszenvedője”¹¹ – a Hatalom és a Hivatal létének alapköve, melynek igazgatása miatt léteznek.

MAGYARY ZOLTÁN előadásában¹² szintén hármas felosztás hangzott el, de a politikai vezetőség helyett az állam fogalmát építette elméletébe. Fontos kiemelni, hogy nem pusztán fogalomcseréről beszélünk, hanem a rendszer egy egészen más aspektusáról. Itt a hivatalnokok közvetítő szerepkörbe kerülnek. Az állam ugyanis feltétlen hűséget követel a közfoglalkoztatási tisztviselőtől, az alárendeltség olyan szintű, hogy nem lehet a hármas felosztásban mellérendelt tényezőről beszélni a két szerep kapcsolatának vizsgálatakor. Tehát álláspontom szerint MAGYARY állam-szereplője csak a társadalomhoz hasonlóan kvázi-passzív résztvevő lehet.

¹⁰ KIM SANGMOOK, JUNG HYE WON: *The Competency Management in the Korean National Government* [a továbbiakban KIM-JUNG (2010)]. Public Management Institute, Leuven, 2010, 1. p. (Az SCS-re – felsővezetőkre – vonatkozó különleges követelmények)

¹¹ Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a közigazgatás *ars poeticája* a MAGYARY által megfogalmazottak szellemében a következő kell, hogy legyen: „a közigazgatás (...) tárgyi feladatai megoldásában (...) mindig személyeket érint. Minden országos ügy egyének ügyeként jelenik meg a hivatalban. (...) A közigazgatás a közösségért van. (...) Ez azt jelenti, hogy az összes emberek érdekét »hivatalból« figyelembe kell vennie, nemcsak azokét, akik kérik, jelentkeznek.” Forrás: VEREBÉLYI IMRE: *A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései* Magyary Zoltán életművében, in Jog, Állam, Politika. Jog-és politikatudományi folyóirat. II. évfolyam, 2010/3. szám, 84. p.

¹² MAGYARY ZOLTÁN: *A hivatásos közfoglalkoztatás megoldatlan kérdései*. Erdélyi Múzeum-egyesület, Kolozsvár, 1944, 7. p.

B) Hivatal és bürokrácia

A Hivatal kifejezést első hallásra könnyen gondolhatjuk a bürokrácia szinonimájának, de le kell szögeznünk, ez a fogalom lényegesen árnyaltabb annál. A bürokrácia ugyanis, mint fogalom a legelfogadottabb gondolatok szerint is legalább három szempontból közelíthető meg: a weberi értelmezésben egy hatékony „racionális szervezet”,¹³ mely a modern jogállam velejárója, a politológiában bevett értelmezés szerint az állam teljes személyzeti igazgatási struktúrája, míg a közgazdaság a piactól eltérő szervezettel azonosítja.¹⁴

A bibói értelmezés a weberi és a politológiai szempont bizonyos szintű „szimbiózisaként” használja a Hivatal kifejezést,¹⁵ a közigazgatás szervrendszerének vonatkozásában, így a dolgozatban is főként ezen megközelítésben kívánom vizsgálni a jelenséget. A Hivatalt, mint az állammal szoros összefüggést mutató, a Hatalommal nem rész-egész viszonyban álló önálló struktúrát próbálom tehát bemutatni.

Ugyanakkor nem szabad elfelejtenünk, hogy WEBER az élet minden szegmensében fennállónak, és megtalálhatónak tartja a bürokráciát, mint fogalmat.¹⁶ A Hivatal ennél szűkebb, ugyanis ez csak a közigazgatás rendszerére vonatkozik, valamint a közszolgálati jogviszony alanyaira. Ez azért nem illeszkedik maradéktalanul a közgazdaság-tudományok „nem-piaci” szervezet fogalmával, mert az szélesebb és nem minimalizálja a rendszert az államéra. A különbség érzékeltetésére jó példa az egyház, melynek struktúrája nem piaci elveken nyugszik, erősen hierarchikus, és nem gazdaságos, mégsem állami.¹⁷

¹³ „A modern állam egyetlen üzem, ugyanígy, mint egy gyár; éppen ez benne a történetileg specifikus. Mindkettő, a gyár és az állam is a bürokratikus uralmat testesíti meg, egy személytelen, dologi cél szolgálatában áll. (...) a bürokráciára a precizitás, állandóság, fegyelem, a hatáskörök pontos körülírása, a szigorú szervezettség és megbízhatóság, vagyis: a kiszámíthatóság a jellemző. A bürokratikus uralom az ipari szervezetek teljesítőképességét a társadalom egészének igazgatására terjeszti ki.” Idézi: BAYER JÓZSEF: *A politikai gondolkodás története*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 286. p.

¹⁴ GAJDUSCHEK GYÖRGY: *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. PhD disszertáció. [a továbbiakban GAJDUSCHEK (2000)]. ELTE Állam és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest, 2000, 5. p.

¹⁵ Meg kell jegyeznünk, hogy a közgazdasági szempontú vizsgálat is jogosnak látszik (BIBÓ ISTVÁN pedig egyszerűen leszűkíti az állami közigazgatásra a témát), főként MAGYARY ZOLTÁN hatékonyság-jogállamiság dilemmája kapcsán, de véleményem szerint nem a fogalmat, hanem a fogalom megközelítését jellemzi a közgazdasági látásmód.

¹⁶ A teljesen bürokratizált társadalom magában rejtje azt a veszélyt, hogy „létrejön a szolgaság háza, melyben az emberek az óegyiptomi állam fellahjaihoz hasonló ájult engedelmességre lesznek kényszerítve, amikor egy tisztán technikai értelemben jó, azaz racionális hivatali igazgatás és gondoskodás lesz számukra a végső és egyetlen érték, mely dönteni hivatott ügyeik intézésének módjáról.” Idézi: BAYER (2003), pp. 286-287.

¹⁷ GAJDUSCHEK (2000), 6. p.

II. A BÜROKRÁCIA ELVI HÁTTERE KOREÁBAN

1. A koreai Hivatal gyökerei

Mivel a vizsgálat tárgya egy személyzet-politikai rendszer, csak úgy juthatunk közelebb a jelenlegi struktúra elvi szintű értelmezéséhez, csak úgy érthetjük meg a jellemző alapelveket, ha megismerjük, hogy honnan ered, mik voltak a legjellemzőbb vonásai és ezek közül miket őrzött meg.

A) Hivatal a Yi dinasztia¹⁸ korai éveiben

Természetesen, ha jogtörténeti, közigazgatás-történeti szinten szeretnénk bepillantást nyerni a témába, sokkal részletesebben kellene elemeznünk a feudális, ipusztuális, és posztipusztuális kort felölölő Yi dinasztia alatti változásokat.¹⁹ Ám mivel itt csak elvi bepillantásként vizsgáljuk, kizárólag a korai időszak néhány konfucianus jellemzőjét emeljük ki.

Már a Yi dinasztia (1392-1910.) legkorábbi időszakában is fontosnak tartották a hivatalnokok megfelelő műveltségét. Ez a korra jellemzően természetstzerűleg nem a pozíció ellátásához szükséges konkrét szaktudást jelentette, hanem a filozófiai és irodalmi ismereteket. MARTINA DEUCHLER tanulmánya szerint a tisztviselők családjuk társadalmi hátterére támaszkodva nyerhették el a pozíciót, de már itt is megjelent a közszolgálati vizsga előképe, hiszen a műveletlen bürokrata nemcsak rokonaira, de az egész államigazgatásra vetett rossz fényt.²⁰

CSOMA MÓZES egy szélesebb körnek szánt munkájában rögzíti, hogy az uralkodó osztályon kívül az alacsonyabb beosztású hivatalnokok a középosztály, azaz a *chungin* köréből is kikerülhettek. Megemlíthetjük még, hogy a korábbi rendszerben (a három királyság korában), noha többször is királynő volt hatalmon, a konfucianus alapértékek miatt nem kerülhettek vezető pozícióba.²¹

¹⁸ Megemlítendő, hogy MARTINA DEUCHLER a dinasztia megjelölésével nevezi meg a korszakot, de ez lényegében egybeesik a CSOMA MÓZES által használt *choson* korszakkal.

¹⁹ Elég, ha a kínai behatásokra gondolunk, hiszen, mint a legközelebbi nagyhatalommal jelentős diplomácia és kulturális kapcsolatokkal bírt a korabeli Korea. Így egy mélyebb elemzés számára nélkülözhetetlen lenne e kontextusok vizsgálata.

²⁰ DEUCHLER, MARTINA: *Neo-Confucianism: The Impulse for Social Action in Early Yi Korea*, in *The Journal of Korean Studies* Vol. 2. University of Washington, Center for Korea Studies, Washington, 1980. [a továbbiakban: Deuchler (1980)], 73. p.

²¹ CSOMA MÓZES: *Korea. Egy nemzet, két ország – a közös gyökerektől* [a továbbiakban CSOMA (2013)]. Napvilág Kiadó, Budapest, 2013, 38. p.

MARTINA DEUCHLER szerint már SONG HYON²² is leírja a közigazgatás és a tudós hivatalnoki struktúra nélkülözhetetlenségének tézisé, mint az állam igazgatásának egyetlen működőképes, helyes módját. Kiemeli még, hogy a kor irodalma szerint a jó hivatalnok erényes és jártas a természettudományokban, az etikában, a történelemben, a filozófiában, az oktatásban, valamint az irodalomban, azaz egy személyben tudós és bürokrata.²³

A tudás ellenőrzésére tehát egy vizsga szolgált. Ebben az alapkonceptióban lelhetjük meg a jelenlegi rendszer egyik alapvető értékét, amely azt preferálja, hogy csak az kerüljön a közigazgatásba, aki a megfelelő szellemi erőforrás birtokában van. A vizsga letételét követően az azt teljesítők címet kaptak, ami a korban megbecsülést, magas fokú presztízst és tiszteletet jelentett, az aspiránsok pedig az eredménytől függően nyerték el beosztásukat. IM TOBIN, JESSE W. CAMPBELL, és CHA SEYEONG kiemeli még, hogy nemcsak a munkateljesítmény, hanem az etika is jelentős kritérium volt. A szerzőtriász ebben a korszakban látja körvonalazódni a specializáció és az egyén-szintű ellenőrzés téziseit.²⁴

Összegezve, a korai Yi dinasztia „államelmélete” helyesen felismerte a hivatali rendszer fontosságát, de ez messze nem a weberi bürokrácia szempontjából történt. Nem elhanyagolható momentum továbbá, hogy már a kompetencia alapú szisztéma alap gondolatai is megjelentek. A tudós hivatalnok képe a konfuciánus szerepfelfogás ideáljaként jelenik meg. Ez jelenti a tipikus Keleti Hivatal alapját.

B) Choson és a modern Korea

Miután megismertük a legkorábbi, teljesen keleti hivatali struktúra néhány jellemzőjét, könnyen felmerül bennünk a kérdés, hogy miként válhat ez a rendszer nemhogy alapértékeiben egyezővé, de egyáltalán a hazai bürokráciával összehasonlíthatóvá? Hogy meg tudjuk érteni a változás elméleti szegmensét, a lehető legvázlatosabban meg kell ismernünk a történeti hátteret.

A koreai közigazgatási rendszer paradigmaváltásának a choson kor végét tekinthetjük. Fontos kiemelni, hogy 1910. augusztus 22-én megszűnt a korábbi koreai állam.²⁵ A dolgozat témája kapcsán – személyes álláspontom szerint – a Japán általi megszállás idejét,

²² Író, költő, (többek közt államelméleti) gondolkodó, a korszak legismertebb esszéírója. Kiemelkedő nyelvész munkái ma is alaplűnek számítanak. (1439-1504.) Forrás: YOUNG-KEY KIM-RENAUD: *The Korean Alphabet: Its History and Structure*. University of Hawaii Press, Honolulu, 1997, 70. p.

²³ DEUCHLER (1980), 82. p.

²⁴ IM TOBIN, JESSE W. CAMPBELL, CHA SEYEONG: *Revisiting confucian bureaucracy: Roots of the korean government's culture and competitiveness* [a továbbiakban: IM-CAMPBELL-CHA (2013)]. *Public Administration and Development*, Volume 33, Issue 4 (October 2013), 289. p.

²⁵ CSOMA (2013), 77. p.

már csak az annexió ténye miatt is, a koreai államszervezet alkonyzónájának nevezhetjük, így ezen korszakot most kirekeszthetjük a gondolkodás homlokteréből. A jelzett korszakban ugyanis egyáltalán nem beszélhetünk önálló koreai hivatalról. A teljesen új alapokra helyezett államot, melynek jelenlegi rendszerét hasonlítjuk össze a hazaival, 1948. augusztus 15-én kiáltották ki.²⁶

A choson tehát véget ért, és mára egy teljesen nyugati típusú hivatali rendszer alakult ki.²⁷ A következő megválaszolandó kérdésünk, hogy ez az éles váltás (amennyiben valóban annak tekinthető) hogyan zajlott le az elméleti vertikumban?

2. A modern koreai Hivatal kialakulása

A hivatali modernizációt a gazdasági innováció, illetve a reformintézkedések összhangja volt képes megindítani. SAMUEL P. HUNTINGTON az ázsiai civilizáció ugrásszerű előretörése és az ennek eredményeképp létrejött „ázsiai öntudatosság” elemzésekor nem felejtette el kiemelni az elképesztő gyorsaságot: Dél-Korea ugyanis 7 év alatt duplázta meg egy főre eső termelését.²⁸

A) Konfuciánus hivatal és modern bürokrácia

IM TOBIN, JESSE W. CAMPBELL, és CHA SEYEONG közös tanulmánya már elméleti bevezetőjében leszögezi, hogy a közigazgatási változások indikátorát az amerikai tudományos munkákban gyakorolt kritika jelentette az 1940-es évek közepén - végén. Kiemeli továbbá, hogy alapvetően három elmélet létezik hagyományos és a modern Korea hivatali struktúráját illetően. Az egyik szerint a tradicionális rendszer potenciálisan alkalmas volt a változásokra, így itt éles cezúra található és lényegében a nyugati bürokrácia kiépítése, majd keletiesítése történt. A második teória ennek épp szöges ellentétét állítja, miszerint a keleti gyökerekre támaszkodva alakult ki a jelenlegi szisztéma, tehát a nyugati megoldások tervezett beépítésével valósult meg a keleti alapjaiban változatlan rendszer reorganizációja. Releváns, hogy itt is teljesen külső beavatkozásban látják a reformsorozat motorját. A szerzőtriász egy harmadik, roppant logikus elméletet mutat be: a legfontosabb kérdés az egész elemzésben az organikus változás. A sarkított összehasonlítás épphogy ennek lényegét veszi el, célszerűbb

²⁶ KIM HAKJOON: *A Brief History of the U.S.-ROK Alliance and Anti-Americanism in South Korea*. Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, Volume 31, Number 1 (May 2010), Stanford, 16. p.

²⁷ Természetesen a Koreai Háború időszaka, azaz a KNDK betörése, szintén részletezendő téma lehet egy történeti témájú dolgozatban, de itt az egyszerűség kedvéért a modern hivataliság kezdetének az állam kikiáltását tekintem.

²⁸ HUNTINGTON, SAMUEL P.: *Civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2006, 93. p.

lenne a hasonlóságokra mutatni, mivel ugyanannyira tért vissza az új állam hagyományos gyökereihez, mint amennyire megváltoztatta, nyugatiasította azokat.²⁹

A közigazgatás modern felfogásával egyezik a korra (a neo-konfuciánus időszakra) jellemző decentralizáció és a különböző minisztériumok közti tervezett információáramlás. A tanulmány szerint az alacsonyabb szintű bürokraták elválasztása ekkorra már a politikai vezetéstől és a magas szintű hivatalnokoktól is megtörtént. Még relevánsabb, hogy az Ellenőrző és Kiadó Ügynökségen belül bíráló tanulmányokat írhattak (az alacsonyabb pozícióban elhelyezkedő, de nagy tudású tisztviselők) a vezetők közigazgatási politikájáról.³⁰ Jellemző volt tehát a végrehajtó hatalom politikai és szakigazgatási tagolása, valamint a szakigazgatási apparátus felsővezetőkre és egyéb hivatalnokokra történő szétválasztása, ami fejlettségétől függően, a legmodernebb hivatali struktúrákra jellemző.³¹

Az 1945-1960-ig tartó periódus jelentős sajátos koreai újításokat nem hozott. Az 1960-as években azonban megkezdődött a tudatos bürokráciafejlesztés. Bár a rendszer még erősen centralizált volt, a szabad információ és véleménycsere eredményeként megindult a párbeszéd és a diskurzus a közigazgatás résztvevői között, sőt, még neves egyetemek professzorai is szerepet vállaltak a fejlesztésben,³² amelynek eredménye a *Developmental State*-nek megfelelő, működőképes struktúra lett.

B) A koreai reformsorozat elvi háttere

A TOBIN-CAMPBELL-SEYEONG tanulmány szerint a korábban felvázolt elméletnek megfelelően a fejlesztés lényegében a már meglévő, nyugatihoz hasonló jellemzők felerősítését jelentette, amely a szerzőtriász teóriája alapján nem egy erőszakos struktúraváltást mutat, sokkal inkább a korábban működő rendszer bizonyos alapelvei szegmenseinek háttérbe szorítását, illetve mások előtérbe helyezését.³³

Nem szabad elfelejtenünk, hogy újjáépítéssel és nem egyszerű kiépítéssel állunk szemben. A choson korhoz hasonlóan itt is fontos volt a társadalmi elfogadás, azaz a működőképes kapcsolat az Élet és a Hivatal között. A tanulmány szerint az egyének gondolkodásmódjának átalakítását is célozták a (többek közt oktatási) reformok, hiszen a

²⁹ IM-CAMPBELL-CHA (2013), 286. p.

³⁰ Uo. 290. p.

³¹ Az Európai Unió törekvésék szerint is a modern és alkotmányos közszoigálat egyik legalapvetőbb feltétele e két szektor elválasztása. [Forrás: HAZAFI ZOLTÁN: *Közszoigálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege feranda)*. PhD értekezés. Pécs, 2010, 6. p.] Személyes véleményem pusztán, hogy elgondolkodhatnánk azon, vajon nem lenne-e célszerű a legmagasabb beosztású „hid-szerepű” tisztviselők jogállását külön árnyalni.

³² IM-CAMPBELL-CHA (2013), 291. p.

³³ Uo. 290. p.

konfuciánus államban egy látásmód dominanciáját is jelentette a rendszer akceptációja. PARK³⁴ elnöksége alatt volt a legnagyobb szükség a minél szélesebb társadalmi támogatás megszerzésére és fenntartására, ugyanis a kialakuló struktúra árnyoldalát a súlyos korrupció jelentette. A tanulmány mégis leszögezi, hogy mindezek ellenére az állam megerősödése és a gazdasági siker az Élet és a Hivatal sikeres együttműködésén alapult.³⁵ A további reformok egy, már nyugatiasnak nevezhető hivatali rendszer fejlesztését jelentették, egészen a jelenleg is fennálló struktúra kialakításáig.

Egy másik kérdés a – nyugati perspektívából – kissé autoriter konfuciánus, és a locke-i államfelfogás konfrontációja. A koreai társadalom számára a liberalizmus, mint eszme teljes mértékben pozitív tartalommal bírt, ám a gyakorlatban, bizonyos mértékben és kérdésekben idegennek hatott. A fejlesztő állam egyértelműen a paternalista elveket vallotta, így itt sem fedezhető fel éles cezúra.³⁶ A *Developmental State* meglátásom szerint az adott szituációban a legideálisabb átmenetet jelentette a nyugati típusú rendszer és a korábbi choson felfogás között.³⁷

3. Fejlesztés és fejlődés

Az elméleti háttér vizsgálatának zárógondolataként ki kell emelnünk, hogy a témában talán az egyik legérdekesebb kérdés a fejlesztés, illetve a fejlődés elhatárolása és elhatárolhatósága. Ezen problémával összefüggésben megint csak tanúi lehetünk a közigazgatási és jogelméleti szemlélet „konfrontálódásának”, ami tulajdonképpen a probléma vázát is alkotja.

A közigazgatási aspektusban ugyanis elképzelhetetlen a hivatali rendszer organikus fejlődése, hiszen tudatos, és teljességgel tervezett reformok összességében látja a Hivatal fejlesztését. „*A Magyar Program nem államelméleti munka, hanem egy közigazgatás-fejlesztési technológia, de éppen a közigazgatás szoros célhoz rendeltsége okán, bizonyos*

³⁴ PARK CHUNG HEE (CSOMA MÓZES fonetikus átírata szerint PAK CSONG HI), 1963 és 1979 között vezette Dél-Koreát, gazdasági fejlődést hozott az országba, erőszakos politikája miatt merénylet áldozata lett.

³⁵ Uo. 291. p.

³⁶ Uo. 292. p.

³⁷ Fontos megjegyezni, hogy a fejlesztő államok által megvalósított konstrukció ugyan a központi tervezésen nyugszik, de a kapitalizmus keretein belül maradó állami beavatkozást jelent a gazdaság működésébe. Ez a szisztéma így különösen alkalmas a piaci kudarcok korrigálására. Ezen modellt követte WADE osztályozása szerint Dél-Korea, Szingapúr, Japán és a maoista kulturális forradalom káros jelenségeit lassan levetkőző Kína, illetve követi a mai napig Tajvan. WADE, ROBERT HUNTER: *Az állam visszatér. Leckék a kelet-ázsiai fejlődés fejezeteiből*, in SCHEIRING GÁBOR - BODA ZSOLT (Szerk.): *Globalizáció és fejlődés. Kritikai fejlődéstanulmányok szöveggyűjtemény*. Védegyelet - Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2011, pp. 382-398. Egy másik tipizálás szerint a korábbi japán mintát kezdte el a későbbiekben másolni Tajvan, Dél-Korea, Szingapúr, illetve Hong-Kong (az ún. „kistigrisek”) állami vezetése. Forrás: PONGRÁCZ ALEX: *A fejlesztő állam paradigmája*. <http://jet.sze.hu/downloadmanager/details/id/13719/m/3988> (Letöltés: 2014. 04. 15.)

állammal kapcsolatos elméleti keret a beavatkozások pontos célra tartása érdekében szükséges” – határolja el a jogelméleti szemléletet saját, aktív megközelítésétől maga, a Magyary Program.³⁸

Éppen emiatt a különbségtétel miatt tartom e jogelméleti dolgozatban elfogadhatónak a bürokrácia-fejlődés alaptézisét és a modern koreai bürokrácia organikus létrejöttének lehetőségét a potenciális, tipikusan keleti alapelvekből.³⁹ A konfuciánus gyökerek megfelelő alapértékeinek továbbélésével alakult ki vizsgarendszere alapuló, annak megfelelően osztályokba sorolt személyzettel rendelkező,⁴⁰ folyamatosan ellenőrzött közigazgatási apparátus, azaz a Hivatal szakmai üzeme.⁴¹

III. A KOREAI HIVATALI FEJLESZTÉS GYAKORLATI DIMENZIÓJA

Miután megismertük a koreai Hivatal gyökereit, célszerű megvizsgálni, hogy fest a mai rendszer, melyek azok az elvek, amelyek mozgatóját, illetve érinteni kell azon kérdést is, hogy miként működik a rendszer egésze. E ponton kell kiemelnem, hogy a koreai gyakorlatok alapján levont *de lege ferenda* javaslatok pusztán elméleti alapon nyugvó ötletek, hiszen magára a vizsgálatra is az összehasonlíthatóság kérdéskörében került sor.

A Magyary Zoltán program egyik alapvető célja a közigazgatás személyzeti rendszerének megújítása. A bürokrácia – weberi – kiépítésének alapfeltétele a hatékony, szakmailag kifogástalan, tapasztalt kormánytisztviselők képzése, munkájuk folyamatos ellenőrzése és értékelése. Eme kormányzati dokumentum fogalmazza meg tehát a megváltoztatandó hazai problémákat, melyek remek kiindulási pontot jelentenek az alapvető szintű összehasonlíthatóság vizsgálatához, hiszen lényegében ehhez hasonló kritériumokra kellett választ adniuk a koreai reformintézkedéseknek is.

A jelen fejezetek legáltalánosabb célja a program kormánytisztviselői reformintézkedéseire történő reflektálás a Dél-Koreai Köztársaság közszolgálati rendszere

³⁸ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában* (a továbbiakban: Magyary Program). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012, 6. p.

³⁹ Természetesen a fejlődés kizárólag közigazgatás-fejlesztési döntések láncolatának és azok együtthatásának eredményeként jöhet létre. Az elhatárolás éppen e rész-egész viszony szempontjából releváns, ugyanis a fejlődés lényegesen tágabb, a fejlesztés tárgyától induló analitikus fogalomnak tekinthető. Így magában foglalja még a szociológiai, és ökonómiai erők predesztináló hatásának való megfelelést is, esetünkben a „szervezeti-evolúciót”.

⁴⁰ Ezt a kritériumot már WEBER fentebb idézett, klasszikus elmélete is említi, v. ö. WEBER (1987), 228. p.

⁴¹ Éppen ez az organikus út vet fel egy roppant érdekes, bár a dolgozat céljához képest túl messzire mutató kérdést, miszerint ha elfogadjuk (és el kell fogadnunk), hogy ma Dél-Koreában weberi típusú bürokráciát találunk, vajon minek tekinthető a korábbi szisztéma? Lehetséges-e, hogy a késő-choson (XIX. század második felében fennálló) koreai rendszer keleti, konfuciánus alapokról érte el a weberi szintet?

alapján, amely jelentős reformokon ment át az elmúlt időszakban. KIM SANGMOOK és JUNG HYE WON tanulmánya szerint a koreai reformsorozat ugyanis közel negyven évet ölel fel, melynek eredménye a mai, kormánytisztviselői osztályrendszerrel működő versenyképes modern közszolgálati struktúra.⁴² Éppen ezért gondolom úgy, hogy a koreai reformok időbeli közelségük, illetve céljuk nyomán kitűnő megfigyelési lehetőséget biztosítanak egy sajátos keleti szisztéma korszerű elemeinek elemzésére, illetve azok hazai megvalósíthatóságának, adaptálhatóságának teoretikus elgondolására.

1. A koreai reform áttekintése

Mivel a gondolatsor konkrét célja a jelenlegi rendszer néhány megoldásának vázlatos bemutatása, valamint bizonyos elemei alkalmazhatóságának ötletszerű vizsgálata, magának a (koreai) reformcsomagnak az áttekintésére itt, bevezető gondolatként kell sort keríteni.

A KIM-JUNG szerzőpáros szerint a reformsorozat lényegében PARK elnök periódusában kezdődött meg és viszonylagos stabilitást hozott a fejlesztő állam (*Developmental State*) karakterű Koreának. Az akkori struktúra a zárt rendszer és a centralizált igazgatás elvét vallotta. 1997-ben a lassuló fejlődés miatt új megoldásra volt szükség, 1999-re a „félleg nyitott” rendszer került előtérbe, ehhez pedig kompetencia-alapú osztályozást kívántak bevezetni. 2001-re 19 általános követelmény alapján vizsgálták az ottani kormánytisztviselőket.⁴³

2003 és 2007 között a nyílt rendszerre jellemző ügynökségek útján a közszolgálatba bevont „közszolgálati munkavállalók” csoportja is következetesebb szabályozást kapott, ugyanis szükségessé vált, hogy a továbbra is fenntartani kívánt életpálya típusú követelmények és megoldások összhangba kerüljenek, illetve összhangban maradjanak a „frissen kinyitott” rendszer szabályozásával.

2006-ra pedig, – különös hangsúlyt fektetve a felsőbb vezetőkre vonatkozó követelményekre – a teljes képzési, osztályozási és ellenőrzési rendszerre kiterjesztették a kompetencia-alapú felmérést, valamint oktatást. KWON HOCK-JU leszögezi, hogy a rendszer mégis megőrizte a folyamatosan jelenlévő életpálya-típusú szabályozás és kedvezmények előnyeit, főleg a nyugdíjrendszer és a hazai prémiumévekhez hasonló lehetőségcsomag terén.⁴⁴ Így alakult ki a kétosztatú, felsőbb vezetőkre vonatkozó Felsőbb Kormánytisztviselői

⁴² KIM-JUNG (2010), 1. p

⁴³ Uo., 2. p.

⁴⁴ KWON HOCK-JU: *The Reform of the Civil Service Pension Programme in Korea: Changes and Continuity*. UNRISD, Geneva, 2009. 5. p.

(SCS)⁴⁵ és az általános (hazai viszonylatban a közalkalmazotti) kormánytisztviselői rendszer, valamint az idetartozó szabályozási elvek.

A KIM-JUNG szerzőpáros tanulmánya szerint a 2006-os rendszerben egytől kilencig számozott osztályokba sorolták a közszolgálati jogviszonyban állókat. Az 1-3-ig skálázott csoportba a legfelsőbb hivatali vezetők kerültek, az általános kormánytisztviselők heterogén halmazát pedig három, viszonylag homogénebb részhalmazra bontották: az 5. fokozatig a (hazai viszonylatok szerinti) középvezetők, a hetedikig a magasabb beosztású hivatalnokok, a kilencedik osztályba pedig a kishivatalnokok kerültek besorolásra.⁴⁶

A dél-koreai reformok tehát a Magyary Program által is kitűzött zárt életpálya és a nyílt, munkakör alapú rendszer harmonikus egységét valósították meg. Az osztályok és a folyamatos ellenőrzés megteremtették a bürokrácia magasabb minősége szinten tartásának lehetőségét, míg a gyakornoki programok és a továbbképzések a színvonal emelését tették lehetővé.

2. A vizsgálandó témák szerkezeti áttekintése

Elérkezve a „gyakorlati rész” legkonkrétabb céljainak megjelöléséhez, a dolgozat szerkezeti egységességének megfelelően, két fő támpontot kell figyelembe vennünk. Elsősorban a közszolgálati tisztviselők, avagy a bürokrácia személyzetének kiválasztását⁴⁷ kell megvizsgálnunk, hiszen ez jelenti a személyzet folyamatos utánpótlását, és a célként meghatározott „megfelelő színvonal” mércéjének meghatározását. A második vizsgálandó témánk pedig maga az értékelés kell, hogy legyen, mivel ez szükséges ahhoz, hogy a közvetett munkáltató, azaz az állam a közvetlen munkáltatókon keresztül folyamatosan visszajelzést kapjon arról, hogy a már közszolgálati jogviszonyban állók teljes spektruma valóban eléri, illetve tartja-e az adott követelményeket. Csak ezen értékelést követően nyílik mód ugyanis a tehetséges hivatalnok előmenetelének egyértelmű megítélésére.

⁴⁵ *Senior Civil Services* rendszer

⁴⁶ Kim-Jung (2010) 3. p.

⁴⁷ Az egyszerűség kedvéért el kell tekintenünk a legfelsőbb, választott vezetők kinevezésének részletes elemzésétől, mivel ez (a hazai szabályozáshoz hasonlóan) jelentősen különbözik a Magyary Program - szintén főként az alacsonyabb beosztású hivatalnokokra irányuló – prioritásától is.

IV. KIVÁLASZTÁS, ÉRTÉKELÉS ÉS PÁRTATLAN MŰKÖDÉS

1. Kiválasztás és képzés, avagy a kompetencia tárgyasulása

Egy átfogó MoPAS⁴⁸ tanulmány szerint, melyet a CHOI-PARK szerzőpáros készített, a közszolgálati jogviszony létrehozását a hazai pályázati rendszerrel ellentétben vizsgarendszer jellemzi.⁴⁹ Ugyanis – véleményem szerint helyesen – ők a magas színvonalú, költségtakarékos közigazgatás alapfeltételének tekintik a már a kiválasztáskori szelekciót. Természetesen a pályázati rendszer is a jelentkezők versenyeztetését célozza, de a legtöbb esetben nehezen állítható fel olyan, minden szempontból objektív, pályázati kritériumrendszer, amely azt a szintű tárgyilagosságot mutatná, mint egy általánosan ismert vizsgastruktúra.⁵⁰

A) Hazai problémák

A Magyar Program a lehető leghelyesebben reflektál a közszolgálati rendszerben fellépő személyzettel kapcsolatos hiányosságokra és a „fejvadászatot”, mint lehetséges megoldást is kiemeli.⁵¹ Ennek lényege, hogy az állam, mint potenciális munkáltató kínál lehetőséget a potenciális munkavállalóknak. Ehhez pedig hatékony feltételrendszer kialakítására van szükség.

Nem szabad elfelejtenünk, hogy itt a frissen végzett, vagy tanulmányaikat magas szinten még végző szakemberek megszólítása a cél, tehát csak ezt a szempontot figyelembe véve, lényegében az állam részéről történő ajánlattételről kellene beszélnünk. A másik alapvető szempont viszont épp a közigazgatás minőségének javítása, melynek előfeltétele, hogy ne alacsonyítsuk le a kiválasztást fejkvóta alapján történő hiánykitöltéssé.⁵²

A Program külön kiemeli, hogy a rendszer *„nem pusztán a pályáztatás egyik alfaja, hanem külön módszertani- és szervezetfejlesztést igényel majd”*⁵³. Ezzel egy megglehetősen nehéz, de szükséges és fontos feladat látszik körvonalazódni előttünk, ugyanis a pályáztatási rendszeren kívüli önálló struktúrát kell így kidolgozni.

⁴⁸ *Ministry of Public Administration and Security* – a koreai Közigazgatási és Biztonsági Minisztérium, 2012 óta MoSPA, ám mivel az eredeti tanulmányban korábbi nevén szerepel, így itt is a MoPAS mozaikszóval jelölöm.

⁴⁹ CHOI SANG OK, PARK SUNG MIN: *The Establishment of Career Civil Service System in the Korean Government* (a továbbiakban: MoPAS tanulmány I.). Supervised by Ministry of Security and Public Administration, Republic of Korea, Seoul, 2013. 16. p.

⁵⁰ Elég, ha a nepotizmus problémakörére gondolunk, hiszen egy többé-kevésbé számítógépesített rendszerben lényegesen könnyebben zárhatóak ki a visszásságok.

⁵¹ Magyar Program, 63. p.

⁵² Ahogyan azt a Program által említett nagyvállalatok sem teszik, sokkal inkább egy vagy több feltétel (ilyen például a kiemelkedő tanulmányi átlag) meghatározásával kezdik szelektálni a kiválasztandó alanyokat és csak ezek megvalósulása esetén biztosítanak lehetőséget számukra.

⁵³ Uo. 63. p.

B) A koreai gyakorlat

A CHOI-PARK szerzőpáros felhívja figyelmünket, hogy a koreai kiválasztási rendszer rövid ismertetésekor két fő dimenziót kell jellemeznünk. Az elsőbe tartoznak a gyakornoki és egyéb, még nem végzett hallgatóknak címzett programok,⁵⁴ melyek fő prioritásai megegyeznek a hazai gyakorlattal, így például a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram lényegével. A különbség a bevezetett osztályrendszer miatt a legmarkánsabb, mivel a különböző osztályokhoz 1-, illetve 3 év gyakornoki időt kötnek ki.

A gyakornoki program a vártnál is nagyobb sikert aratott, különösen a helyi hivatalokban, a helyi gyakornokok alkalmazása tekintetében. A központi programot kiterjesztették az önkormányzati struktúrára is, így a közigazgatás teljes spektrumában biztosították az elhivatott fiatalok közszolgálatban való részvételi lehetőségét.⁵⁵ Ekként kerülnek fiatal tehetségek a hivatali rendszerbe már tanulmányaik elvégzése előtt is.

A kiválasztás második dimenziójába tartoznak a kizárólag pályakezdekők ösztönzését célzó továbbképző tréningek, az osztályok közötti átjárhatóságot szolgáló „feljebbképzések”, és a klasszikus kiválasztási rendszer, amely a közszolgálati jogviszonyban még nem álló jelentkezők szelekcióját célozza.

BERMAN véleménye alapján, Koreában a frissen végzett, szakmai tapasztalattal nem rendelkező fiatalok számára is komoly lehetőséget jelent a köz szolgálat.⁵⁶ Ugyanis a 9. osztályba tartozó hivatalnoki státuszra már 18 évesen is eredményesen pályázhatnak, míg az 5. illetve a 7. osztályú közszolgálati tisztviselő csak 20. életévét betöltött személy lehet. Ezek a pályakezdő tisztviselők természetesen nem rendelkezhetnek szakmai tapasztalatokkal, számukra nyújtanak fejlődési lehetőségek a különböző tréningek.

A továbbképzési tanfolyamok alapértékei megegyeznek a Magyar programéval, ilyen például a CHOI-PARK szerzőpáros szerint a szakmai fejlődés elősegítése, a nyelvismeret bővítése, valamint természetesen a külföldi gyakorlatok megfigyelése és tanulmányozása annak érdekében, hogy minél szélesebb körű ismeretekre tehessenek szert a közszolgálati

⁵⁴ MoPAS tanulmány I. 39. p.

⁵⁵ U. o.

⁵⁶ BERMAN, EVAN M. – MOON, M. JAE – HEUNGSUK CHOI (Eds.): *Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan*. CRC Press, Boca Raton (Florida), 2010., 454. p.

tisztviselők.⁵⁷ Egy másik, CHOI és CHOE professzorok által írt MoPAS tanulmány alapján a tréningek két csoportba sorolhatók: etikai és magatartási, valamint szakmai típusú képzések.⁵⁸

Számunkra az alapelveknél talán relevánsabb a technikai, szervezeti megvalósítás, melynek alapjait 1961-ben fektették le Koreában.⁵⁹ A CHOI-CHOE tanulmány felhívja figyelmünket, hogy a képzés éves tervezetek szerint történik, melynek magját maga a MoPAS határozza meg, a második legfontosabb szereplő a COTI,⁶⁰ amely a meghatározott tervek konkrét megvalósításával kapcsolatos döntéseket hozza. A tréningek természetesen nemcsak a kormányzati, hanem a helyi szektorban is megtalálhatók, melynek COTI-szintű szabályozását a provinciális, illetve városi (*metropolitan*) igazgató szervek képzésért felelős szervei végzik.⁶¹

A közalkalmazotti jogviszony létesítésének, azaz a klasszikus értelemben vett kiválasztásnak alapja az alkalmassági teszt. A teszt megírására és kollokválására évente van lehetőség, ez egyszerre biztosítja a közalkalmazotti jogviszonyba való bekerülés mindenki által ismert, kiszámítható lehetőségét és a hivatali személyzet megfelelő képzettségét is.

A közszolgálati osztályok természetesen itt is meghatározzák a különböző tesztek főbb vonalait. A közös vonás a KIM-JUNG szerzőpáros szerint az, hogy a legalapvetőbb képességeket vizsgáló teszt, a PSAT⁶², pusztán előfeltétel. A vizsgafolyamat során ugyanis a második fordulóban felméri a jelentkező szakmai ismereteit, majd a harmadikban a kompetenciáit és magatartását vizsgálják.⁶³

C) A gyakorlat alapján levont következtetések

Amint azt láthattuk, a koreai kiválasztási rendszert a komoly szervezeti háttér jellemzi, ami lehetővé teszi, hogy egységesen, kiszámíthatóan és a minőségre kiemelt hangsúlyt helyezve szabályozzák azt.

Érdemes lehet megfontolni, hogy a tervezett köztisztviselői tréningek koordinálását a központi Személyügyi Központ összehangoló szerepét meghagyva, a koreai rendszer alapján lokális szervek létrehozásával is lehetne szabályozni. A Magyary Programban az NKE

⁵⁷ MoPAS tanulmány I. 16. p

⁵⁸ CHOI CHANGYONG, CHOE CHANG SOO: *Education and Training Program for Capacity Development for Korean Government Officials* (a továbbiakban: MoPAS tanulmány II.). Supervised by Ministry of Security and Public Administration, Republic of Korea, Seoul, 2013. 39. p.

⁵⁹ MoPAS tanulmány II. 28. p

⁶⁰ *Central Officials Training Institute* (Központi Közalkalmazotti Képzési Intézet)

⁶¹ MoPAS tanulmány II. 36. p.

⁶² *Public Service Aptitude Test*

⁶³ KIM-JUNG (2010), pp. 9-10.

szerepe nagyon hangsúlyos. A kérdés az, hogy vajon az önkormányzati hivatalnokok képzését is elbírja-e az egyetem, ha nem pusztán szakmai, de etikai, magatartási képzést is kapnának a közszolgálati tisztviselők. A kormányhivatalok irányítása alá létrehozott területi Személyügyi Hivatalok eredményesen láthatnák el a képzési feladatokat.

Megfontolandó lehet egy egységes teszt- és vizsgarendszer létrehozása, amely mindenki számára egységes követelményrendszert jelentene, ezzel szorítva vissza az esetleges visszaélési lehetőségeket. Ki kell emelnünk, hogy ez a döntés vonzó pályát biztosítana a közszolgálat vonatkozásában az olyan szakemberek számára is, akik az esetleges alacsonyabb kompetenciákkal rendelkező munkatársak miatt nem tartják sem kihívásokkal telinek, sem a saját, magasabb szakértelmüket igénylőnek a „közigazgatási munkaviszonyt”. A harmadik indok pedig a Magyary Program által is legfontosabbnak tartott kompetenciák biztosítása, egy objektív mérce felállításával, már a közszolgálati jogviszony kezdetekor.

A tesztet célszerű lenne – akár kísérleti jelleggel – a gyakornoki programokhoz, ösztöndíjakhoz kapcsolni. Ezzel a pályázók számára kihívást, a társadalom számára pedig próbatételt jelentene a kollokvium, így egyértelművé válna mindenkinek, hogy magas szakértelem szükséges az életpályához, tehát a közvélemény is pozitívan változna a színvonalról alkotott sztereotípiák terén.

2. Értékelés és előmenetel, avagy a kompetencia eredménye

A KIM-JUNG tanulmány alapján a koreai közigazgatási elmélet a kompetencia-alapú közszolgálati rendszer magvát a munkaügyi tervezés fontosságával indokolja. De a tervezés csak akkor valósítható meg, ha a döntéshozó folyamatos visszajelzést kap a személyzet képességeiről, így meg tudja fogalmazni a szükséges kompetenciát a jövőbeni feladatokhoz.⁶⁴ Emellett természetesen ösztönzően hat a közszolgálati tisztviselők munkavégzésére a folyamatos ellenőrzés, így megszűnhet az „elszámoltathatlanság” illúziója is.

A) Hazai problémák

A Magyary Program érdekes módon az értékelés legalapvetőbb feladatának a személyzeti állomány fejlesztésének, a kompetenciák javításának lehetővé tételét tartja. Ezzel egyértelműen kijelenti, hogy az értékelés kizárólag eszköz funkciót tölt be az állami célok elérése érdekében.⁶⁵

⁶⁴ Uo. 11. p.

⁶⁵ Magyary Program, 64. p.

Véleményem szerint még több potenciál rejlik a műveletben, ha az értékelés pozitív aspektusát is vizsgáljuk. Komoly munkaszervezési előnyei vannak az ellenőrzési rendszernek, hiszen az állam maga is alakítani tudja az elérendő céljait az ellenőrzött egyének teljes személyzeti kompetenciájához, ugyanis visszajelzést kap arról, hogy melyek a legkönnyebben elérhető releváns célok, ezek optimalizálásával pedig megtakarítás érhető el. Hasonló a helyzet az egyénileg értékelt személyek képességeinek legjobban megfelelő szervekhez történő átcsoportosításával, illetve speciális szervek létrehozásával összefüggésben is.

B) Koreai gyakorlat

A koreai gyakorlatban egy harmadik MoPAS tanulmány szerint, melyet KONG, KIM és YANG professzorok írtak, az értékelés, azaz a PAS⁶⁶ egyik egyenes következménye, és célja az előmenetel,⁶⁷ ezért nem célszerű két teljesen elkülönült gondolatmenetben tárgyalni. Sőt, a CHOI-PARK szerzőpáros szerint a legáltalánosabb előmeneteli mód az értékelési előmenetel.⁶⁸

A KONG-KIM-YANG szerzőtrió leírja, hogy a rendszer komoly hangsúlyt fektet a begyűjtött adatok rendszerezett tárolására, így először az e-IPSES⁶⁹ rendszerbe kerülnek, majd végleges adatkezelési és archiválási céllal az e-HRM rendszerbe mentik azokat.⁷⁰ Az ellenőrzés legfontosabb szerve a BAI,⁷¹ amely személyes, illetve deperszonalizált módon végzi az auditálást. A CHOI-PARK tanulmány leszögezi: nem szabad arra gondolnunk, hogy a teljes hivatali struktúra személyes értékelés alatt áll, ez csak az SCS-t (1-3. osztály), illetve a 4. osztályú hivatalnokok ellenőrzésére jellemző. Az alacsonyabb beosztású közszolgálati tisztviselők teljesítményi kártyával rendelkeznek, ami lényegében egy, az ellenőrzési adatokat tartalmazó elektronikus akta.⁷²

Az értékelés alapvetően két dimenziójú, az első a munka-értékelés (ide tartozik példának okáért a pontosság, a rendezettség és a munka-problémák ellenőrzése), míg a második aspektus a munka ellátásával kapcsolatos képességek (azaz a tervezés, a kommunikáció, a tárgyalási képesség és az ügyfélközpontúság) értékelése. A Magyar Programban foglaltakhoz hasonlóan a legfontosabb értékelési pont a munkaköri leírás jellegű

⁶⁶ *Performance Appraisal System* (Teljesítményértékelési rendszer)

⁶⁷ KONG DONSUNG, KIM SOONHEE, YANG SEUNG-BUM: *Individual Performance Appraisal in the Government of Korea* (a továbbiakban MoPAS tanulmány III.). Supervised by Ministry of Security and Public Administration, Republic of Korea, Seoul, 2013, 21. p.

⁶⁸ MoPAS tanulmány I. 18. p.

⁶⁹ *Electronic-Integrated Public Service Evaluation System* (Elektromos-Egységes Köszolgálati Értékelési Rendszer)

⁷⁰ MoPAS tanulmány III. 32. p.

⁷¹ *Board of Audit and Inspection* (Ellenőrző és Vizsgáló Bizottság)

⁷² MoPAS tanulmány I. 18. p.

KPI,⁷³ melynek kapcsán a KONG-KIM-YANG tanulmány is kiemeli, hogy az kontraktuális alapokon nyugszik.⁷⁴

A közszolgálati tisztviselők nagy száma miatt még az elektronikus kezelőfelület használatával is komoly tervezést igényel az ellenőrzés. Ezért a folyamat egy ötéves ütemterv meghatározásával indul, ez alapján döntenek el a finanszírozási kérdéseket, majd az ágazati minisztériumok önellenőrzési terveit, illetve elkészített ellenőrzési terveit állapítják meg, végül pedig a beérkezett adatok elemzése történik.⁷⁵

Az előmeneteli rendszert csak látszólag nehezíti az osztály-rendszer. A valódi határt lényegében, írja a KONG-KIM-YANG szerzőtrío, a 3. osztály jelenti, ahol már politikai vezetőkkel szorosan együttműködő főhivatalnokokat találhatunk. Itt egy teszt sikeres megoldása szükséges az átjáráshoz, ami a nyílt közszolgálati rendszer verseny-szerű jellemzője. A nem SCS közszolgálati tisztviselőknél az 5. osztály jelenti a mezsgyét, ugyanis aki teljesíti az ide vonatkozó PSAT-ot, teszt megírása nélkül pályázhat a 4. osztályú besorolásra.⁷⁶

Fontos kiemelni, hogy a rendszerben azért fontos az értékelés (ezért is nevezik értékelési előmenetelnek), mivel a CHOI-PARK szerzőpáros szerint a pályázó korábbi teljesítménye a pontok 70-95 százalékát jelentik. A jól kidolgozott struktúrában természetesen lehetőség nyílik a kiemelkedően teljesítő hivatalnokok rendkívüli előmenetelére is.⁷⁷

C) A gyakorlat alapján levont következtetések

A Magyar Program a koreai struktúrához nagyon hasonló alapelveket vall az értékelési rendszer elvi kérdéseiben. A gyakorlati problémák megoldása érdekében azonban célszerű megfontolni egy kétszintű szisztéma felállítását, amely a nagyobb számú „kishivatalnokok” folyamatos auditálását az adott munkakörhöz meghatározott norma-teljesítményhez kötné, melyről elektronikusan rögzített adatok alapján az adott szerv vezetője nyilatkozna negyed, vagy féléves rendszerességgel. A norma-teljesítmény alatt, illetve felett teljesítő közszolgálati tisztviselők a magasabb beosztású hivatalnokokkal együtt kerülhetnének személyes vizsgálat elé.

⁷³ Key performance indicators (Kulcsfontosságú teljesítményi pontok)

⁷⁴ MoPAS tanulmány III. 84. p.

⁷⁵ Uo. 82. p.

⁷⁶ Uo. 34. p.

⁷⁷ MoPAS tanulmány I. 18. p.

A személyes vizsgálatot, illetve a norma-teljesítmény megvalósulását, a felállítani javasolt területi Személyügyi Hivatalok végeznék és ellenőriznék. Ezzel hatékonyabbá válhatna az egyes régiók hivatalfejlesztési értékelése és mind a független szervezetiséggel rendelkező területi hivatalok, mind pedig a „végső auditáló” szerepét ellátó Személyügyi Központ a visszaélés mentesség garanciáját jelenthetné.

V. KITEKINTÉS A KORRUPCIÓ ELLENI HARCRA

1. Gondolatok a korrupció elméleti vertikumáról

A legelső gondolatok között kell kiemelnem, hogy e fejezet pusztán elméleti kitekintés, nem átfogó korrupció-elemzés, hiszen ezen módszer választása esetén megkerülhetetlen lenne a büntetőjogi kategóriák elméleti vizsgálata. Pusztán hazai és koreai szerzők gondolatait szeretném néhány aspektus kapcsán ütköztetni és ezek alapján következtetéseket levonni.

A) A korrupció meghatározhatósága

Nem kérdéses, hogy maga a jelenség elleni fellépés roppant bonyolult feladat, ám ki kell emelnünk, hogy még a fogalom definiálása sem egyszerű, hiszen KIM HAE-DONG szerint a politológia, a szociológia, a kriminológia és a közszolgálati tudomány más és más meghatározást ad a magatartásformára.⁷⁸

KIM három elméletet különböztet meg. Az első a hivatali szempontú meghatározás,⁷⁹ miszerint az a magatartás nevezhető korrupciónak, ha a hivatalnok megsérti a köz szolgálatát és normáit, valamilyen cél érdekében eltér azoktól. A második kategória a piacképi definíció,⁸⁰ mely szerint a korrumpálódás során a tisztviselő a közszférát lényegében piacként fogja fel, ahol maximalizálhatja az elérhető előnyöket aktuális pozícióját felhasználva. A harmadik pedig a közérdeksérelmi elmélet,⁸¹ melynek központjában a tisztviselő által okozott közérdeksérelem áll.⁸²

KIM megfigyelése alapján három alappontban egyeznek az elméletek, ezek a következő komponensek: a normasértés, a közszolgálattal való kapcsolat, illetve a magánérdek. A

⁷⁸ KIM HAE-DONG: *Bureaucratic Behavior and Development (Korea)*. Seoul National University, Seoul, 1978. [a továbbiakban: KIM (1978)], 8. p.

⁷⁹ *Public office-centered definition*

⁸⁰ *Market-centered definition*

⁸¹ *Public interest-centered definition*

⁸² Uo. 9. p.

magánérdek mindig valamilyen (a magyar terminológiának megfelelő szóhasználatával élve), jogtalan előny megszerzését célozza.⁸³

A normasértés fogalmát tovább árnyalva KIM szerint az az attitűd tekinthető csak korrupciónak, ha az adott kormánytisztviselő úgy akar jogtalan előnyt szerezni, hogy cselekménye társadalmi szinten már tolerálhatatlan.⁸⁴ Itt érdemes elgondolkoznunk azon, hogy jogelméleti szempontból, vajon lehet-e egyáltalán tolerálható az az előnyszerzési magatartás, melyet az államot képviselő személy követ el?

A tanulmány példaként említi még a „munkahelyi telefon” privát használatát, hiszen itt is megjelenik a magánérdek és állami erőforrást használ a hivatalnok.⁸⁵ A társadalom itt sem mutat semmiféle negatív hozzáállást. Hogy tovább árnyaljuk a különbségtételt, gondoljunk arra az esetre, ha a hivatalnok egy nyomtatópatront visz haza, itt már a társadalmi megítélés negatív, de nem nevezhető korrupciónak, inkább a sikkasztás büntetőjogi kategóriája alá sorolhatjuk. Tehát észrevehetjük, hogyha egyéb büntetőjogi megítélés alá esik a magatartás, lényegében nem tekinthető korrupciónak.

Természetesen, a hatályos büntetőjogi szabályozás kimerítő definíciót ad az egyes cselekmények meghatározására,⁸⁶ ám le kell szögeznünk, hogy egy (hivatali) jogelméleti szempontú vizsgálat során a korrupciót, mint jelenséget kell vizsgálnunk, nem pedig az egyes magatartási formákat. Így érdemes még megemlítenünk, hogy a KIM által felállított kritériumoknak megfelelő hivatali visszaélés⁸⁷ is lehet korrupciós magatartás, noha a Büntető törvénykönyv rendszertani szempontok miatt nem itt tárgyalja.⁸⁸

B) A korrupció, mint jelenség

Gyakran olvashatjuk, hogy a korrupció elleni határozott fellépés épp a szerző sorainak írásakor a legidősebb. Ugyanakkor SZILI KATALIN leszögezi, hogy a jelenség az emberi társadalmak szükségszerű velejárója, tehát lényegében nem találhatnánk olyan korszakot, ahol ismeretlen a hivatali visszaélés. Ugyanakkor ez természetesen nem azt jelenti, hogy elmulaszthatnánk a jogszabályi, társadalmi fellépést a magatartás ellen.⁸⁹

⁸³ Uo. 9. p.

⁸⁴ Uo. 11. p.

⁸⁵ Uo. 17. p.

⁸⁶ 2012. évi C. törvény a Büntető törvénykönyvről (a továbbiakban Btk.), XXVII. Fejezet

⁸⁷ Btk. 305. §, ideértve a közfeladati helyzettel való visszaélést is (306. §)

⁸⁸ Elég, ha arra az esetre gondolunk, mikor a hivatalnok külső behatás nélkül, magánérdeki célzattal, a közszolgálat normáit megszegi. Ilyen lehet például egy pályázat során egy rokon előnyben részesítése.

⁸⁹ SZILI KATALIN: *Korrupció a magyar közéletben*, in CSEFKÓ FERENC-HORVÁTH CSABA (Szerk.): *Korrupció Magyarországon*. Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001, 132. p.

KIM ehhez a meglátáshoz hasonlóan kiemeli, hogy a korrupció megítélése minden kultúrkörben, és korszakban más és más.⁹⁰ Korea tekintetében például a choson vezető hivatalnok elvárhatták, hogy alárendeltjeik ebédelni, vagy kisaeng házba vigyék őket⁹¹. KIM ezzel mutat rá, hogy jelenleg ez a pozícióval való visszaélést jelentené, míg a kulturális és időbeli különbség miatt a társadalom szerint teljesen elfogadható volt.

Egy másik felfogás a korrupció teljes elfogadhatatlanságára reflektál a jogállamiság paradigmáján keresztül. PETRÉTEI JÓZSEF szerint a „*jog uralma az állam felett*” azért is vizsgálható, „*mivel a jogállam összetevői eligazodási és viszonyítási pontokat jelentenek*”.⁹² Az ettől eltérő magatartásformák szükségszerűen jogsértőek, kissé továbblépve az állami legitimáció alapjaként szolgáló rendet ingatja meg.

Felmerül a kérdés, hogy akár egy kiváló szakember alkalmazása, aki protekcióval kerül be a közigazgatásba, hogy okozhatna ekkora problémát? Annak érdekében, hogy a jogelméleti aspektust vizsgálni tudjuk, fontos kiemelnünk, hogy kissé absztrahálva a helyzetet, lényegében nem a protekciót gyakorló kormánytisztviselő ingatja meg a rendet, hanem maga az állam jár el méltánytalanul. Nem szabad ugyanis elfelejtenünk, hogy a kormánytisztviselő aktusai során az államot képviseli, így lényegében az állami aktus ingatja meg saját jogállamiságát. Erre a problémára PETRÉTEI szerint a hatékony ellenőrzés, és a pontos, körülhatárolt diszkrecionális jogkörök jelenthetnének megoldást.⁹³

NAGY ZOLTÁN ANDRÁS épp a közalkalmazotti jogállás fontosságát emeli ki a korrupció kapcsán. A szerző szembeállítja a büntetőjogi szempontot a közigazgatásival, mert míg a büntetőjogi aspektusban nincs konkrét sértett, a közigazgatási meglátásban ezzel szemben „*mindenki sértettje*”. „*A képzetlen, ám megbízható hivatalnok, ügyintéző, vagy egyszerű munkás hozzá nem értése nemcsak az átlagpolgárt érinti hátrányosan, hanem a szervezet működését is látványosan befolyásolhatja.*”⁹⁴

Itt tehát a magánszemélyek – azon belül is az ügyfelek – érdekein túl megjelenik a méltányos és racionális közigazgatáshoz fűződő állami érdek is. Személyes véleményem szerint nem az eredményesség potenciális veszélybe kerülése az elsődleges szempont, hanem a PETRÉTEI által is említett jogállami kategória. Nem azért kell tehát felvenni a harcot, mert problémát okoznak, *akik* bekerülnek, hanem az okoz problémát, *ahogyan* bekerülnek a

⁹⁰ KIM (1978), 13. p.

⁹¹ Uo. 8. p.

⁹² PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogállam és korrupció*, in CSEFKÓ – HORVÁTH (2001), 139. p.

⁹³ Uo. 140. p.

⁹⁴ NAGY ZOLTÁN ANDRÁS: *A korrupció társadalmi hatásai és a jog*, in CSEFKÓ – HORVÁTH (2001), 150. p.

közigazgatásba. Hiszen a legitim, és jogállami szabályozás már csak terjedelmessége miatt sem lehet rövidtávon olyan hatékony, mint egy autoriter típusú normahalmaz.

Példánkat tekintve így lehetséges, hogy egy kiváló szakember kerül egy korrumpált tisztviselő útján a Hivatalba, és eredményes munkát végez, de jogállása sohasem lesz legitim, ekként elméleti szinten nem különböztethető meg a teljesen alkalmatlan „magát bevásároló” hivatalnoktól. Tehát a korrupció konkrét esetben nem feltétlenül okoz valódi hátrányt és kárt, a társadalomnak, de a jog uralmának elvével mindenképp ellentétes.⁹⁵

C) A korrupció hatalmi vetülete

Mivel a dolgozat középpontjában a Hivatal áll, ha csak néhány gondolat erejéig is, de szükségeszerű kitérnünk a NAGY ZOLTÁN ANDRÁS által is kiemelt romboló hatásra, melyet a korrupció gyakorol az adott szerv egészére. A problémát, véleményem szerint, nem is annyira a nepotizmus útján bekerülő hivatalnok munkájában kell keresnünk, sokkal inkább a be nem kerülő képzetesebb hivatalnok munkájának hiányában, hiszen így a közigazgatást jelentős veszteség éri a minőség tekintetében.

GULYÁS GYULA gondolatát esetünkre konkretizálva, miszerint kiemelten fontos szerepet játszik a témában a patrónus-kliens viszony illetve az atyafiság és nepotizmus kérdése,⁹⁶ a hatalmi erőfölénnyel rendelkező hivatalnok vagy politikai vezető a személyzeti kérdésekben hozott magánérdeki relevanciájú döntése lehet a fő indikátor. A szerző kiemeli, a lényegi különbség a „kedvezményezett” körében keresendő, ugyanis, míg a nepotizmus kérdéskörében releváns tényező a rokoni, ismerősi kapcsolat, az előbbi kategóriában nem.⁹⁷ Egyébként mindkét esetben megfordulhat a korrupt személy és az előnyben részesített közötti hatalmi viszony, azaz, hogy „ki kit tart a markában”, hiszen a jog- és közérdeksértések láncolata indulhat meg, amely jelentősen nehezítheti a visszaélés napvilágra kerülését.

KIM HAE-DONG az intézményesült korrupció potenciális személyi körében történő megszokást is releváns mozzanatként jellemzi.⁹⁸ Ebben az esetben ugyanis konkrét tarifák alakulnak ki egy hivatalban, vagy egy ágazatban és emelkednek szinte szokásjogi szinten kötelező erejű szubkulturális normákká. Annak, hogy vagyoni-e az adott és rögzült előny,

⁹⁵ Természetesen attól sem lesz eredményes egy hivatalnok, hogy jogszerűen nyerte el pozícióját, tehát a legitimációt egy sajátos kiválasztásnak kell megelőznie, ami a magas fokú absztrakció miatt a hatékonyság hátrányát jelentheti, ám a téma továbbgondolása a lényegében MAGYARY-SZONTÁGH vitáig vezethet vissza. Azaz, az alapkérdés ismét az lesz, hol van a törékeny, egyensúlyt jelentő pont az effektivitás és - a lényegében annak gátját jelentő - jogállami garanciák között.

⁹⁶ GULYÁS GYULA: *A politikai korrupció és a hatalom erkölcsi kiüresedése*, in Politikatudományi Szemle, XI/1-2 (2002), 232. p.

⁹⁷ Uo. 233. p.

⁹⁸ KIM (1978), 33. p.

semmiféle relevanciája nincs. KIM példaként említi, hogy így szokássá válhat akár az adott közbeszerzési szerződés elbírálásában szerepet játszó hivatalnokok számára partik, összejövetelek szervezése éjszakai lokálokban.⁹⁹

2. Kitekintés a korrupció jogi szabályozására

Egy állam hozzáállását a korrupcióhoz a jelenséggel szemben alkotott jogszabályok szerkezete tükröz a legszemléletesebben. Természetesen egy átfogóbb elemzés nem mulaszthatna el számos törvény korrupcióellenes részletszabályaira reflektálni, hiszen a tudatos hatással rendelkező „elszórt” normák rendszere kifogástalan struktúrát alkothat, de ebben a kitekintésben pusztán néhány alap-jogszabályt célszerű megemlítenünk.

A) A koreai szabályok alapvonalai

A modern Korea korábbi korrupció elleni szerve a KICAC¹⁰⁰ volt, amelyet később, mintegy az általános hatáskörű értékelési szervbe olvasztottak.¹⁰¹ Ennek köszönhetően a BAI-t a KONG-KIM-YANG tanulmány, mint az anti-korrupciós rendszer egy elemét definiálja.¹⁰² Mára, a korábban kiemelt teljesítmény-ellenőrzési szerep mellett, hatáskörébe tartozik a pénzügyi, szervezeti és különleges auditálás is. Fontos szerepe van még a jelentéstételi kötelezettségének, hiszen alapvető feladata, hogy biztosítsa a közpénzek sorsának, valamint a személyzet magatartásának állampolgári megismerését.

A helyes magatartás normáit a koreai büntető törvénykönyv, az Anti-korrupciós törvény,¹⁰³ valamint a közszolgálathoz szorosabban kötődő Közzszolgálati Etikai törvény¹⁰⁴ és a Magyar Programban is kiemelt¹⁰⁵ Hivatásetikai Kódexhez (a továbbiakban Etikai Kódex)¹⁰⁶ hasonló Közzszolgálati Magatartási Kódex¹⁰⁷ tartalmazza, azaz nem állítható, hogy egy törvényben kodifikálták volna az összes korrupcióellenes normát.¹⁰⁸

Az Anti-korrupciós törvényt nevezhetjük a legfontosabb jogszabálynak, ugyanis keretet ad például a Közzszolgálati Magatartási Kódexnek is, általánosan fogalmazva meg a

⁹⁹ Uo. 33. p.

¹⁰⁰ *Korea Independent Commission Against Corruption* (Független Koreai Bizottság a Korrupció Ellen)

¹⁰¹ Bár a KICAC még mindig kvázi-önálló munkát végez, a BAI által elrendelt nyomozás nélkül lényegében képtelen a hatékony fellépésre.

¹⁰² MoPAS tanulmány III. 85. p.

¹⁰³ *Anti-corruption Act* – No.6494 törvény, 2001.

¹⁰⁴ *Public Service Ethics Act* – No.3620 törvény; 1981 (a továbbiakban Etikai törvény)

¹⁰⁵ Magyar Program, 62. p.

¹⁰⁶ A hazai kódex lényegében a Magyar Kormánytisztviselői Kar Országos Közgyűlésének határozata.

¹⁰⁷ *Code of Conduct for Public Officials* – No.21238 miniszterelnöki rendelet; 2009. (a továbbiakban Magatartási Kódex)

¹⁰⁸ Itt hívnám fel a figyelmet arra, hogy a Magatartási kódex jogszabályi szinten – miniszterelnöki rendeletben - került szabályozására, tehát már csak a szabályozási szint miatt is magasabb kötelező erővel rendelkező normarendszerként tekinthetünk rá, egy, a magánszférához hasonló etikai kódexnél.

magatartási kódexek alapvető tartalmi elemeit¹⁰⁹, valamint ezen jogszabály határozza meg a KICAC alapvető szervezeti normáit is a teljes II. Fejezetben. Természetesen a törvény nem mulaszt el reflektálni a korrupciós magatartás bejelentésének és ellenőrzésének szabályaira sem (ideértve a közigazgatási szerv által végzett felderítés eljárási normáit is). Emellett mód nyílik természetesen a polgári bejelentésre is egy vizsgálati kérelemben, melyre minden huszadik életévét betöltött koreai állampolgár jogosult.¹¹⁰

A másik jelentős jogszabály, az Etikai törvény, főként a vagyonregisztrációra¹¹¹ és az egyéb, ehhez kapcsolódó eljárási szabályokra koncentrál. A Magatartási Kódex azonban nem feleltethető meg teljesen a hazai Hivatásetikai Kódexnek, hiszen a koreai jogszabály konkrét, imperatív normákat tartalmaz, ellentétben a hazai szabállyal, mely a kívánatos magatartást, megfogalmazásából ítélve („törekszünk”, „minden tőlünk telhetőt megteszünk annak érdekében”, „igyekszünk”) gyakran célként, alapértékként definiálja.¹¹²

B) A hazai és a koreai gyakorlat

Hazánkban a korrupció elleni tudatos és tervezett állami harc legújabb, talán legszervezettebb fejezete 2009-ben kezdődött az Állami Számvevőszék (a továbbiakban ÁSZ) által végzett korrupciós kockázatok feltérképezésével. Időszerűvé vált ugyanis egy átfogó helyzetfelmérés, azaz a korrupciós kockázati térkép elkészítése, hiszen ennek „*segítségével pontosabban tervezhetők a jövőbeli ellenőrzések és más antikorrupciós intézkedések*”.¹¹³

Fontos még kiemelnünk, hogy a jelenlegi magyar szabályozásban nincs meg a működőképes, kizárólag korrupciós kérdésekkel foglalkozó szervrendszer. Éppen ezért deklarálja a 2011-ben, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, az ÁSZ, a Legfelsőbb Bíróság, és a Legfőbb Ügyészség vezetői által aláírt Közös Nyilatkozat az „*információs és koordinációs mechanizmusok*” létrehozásának szükségességét.¹¹⁴

JON S. T. QUAH meglátása szerint Koreában még mindig hiányosságok figyelhetők meg az eredményes harc tekintetében, melynek fő okát a korrupció ellen küzdő szervek

¹⁰⁹ Anti-korrupciós törvény, 8. cím 2. bek.

¹¹⁰ Anti-korrupciós törvény, 40. cím, 1. bek.

¹¹¹ Több, mint 20 oldalban jelenik. (Forrás: *Etikai törvény. Chapter II. Registration and disclosure of property*)

¹¹² Természetesen találunk egyszerű, kijelentő módon megfogalmazott kötelezettségeket is (pl.: „nem fogadunk el”), de álláspontom szerint, a mellettük megjelenő, meglehetősen tágan értelmezhető normák nem jelentik azt az átütő, és átfogó kötelező erőt, amit az újdonságot jelentő szabálytól remélhetünk.

¹¹³ Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése című ÁROP-1.2.4-09-2009-0002 számú projekt, 5. p.

¹¹⁴ Közös Nyilatkozat az állami szervezetek a korrupció elleni küzdelemben való együttműködéséről. 2011, 1. p.

tagoltságában és – különösen nyomozati - hatásköreiknek korlátozottságában látja.¹¹⁵ Álláspontom szerint ismételten az effektivitás és jogállamiság konfliktusáig jutottunk, ugyanis egy jogállamban nem lehet jogosult a végrehajtó hatalomhoz tartozó szerv egy társadalmilag jelentős visszásság felderítésére, szankcionálására és a kapcsolódó részletszabályok meghozatalára is.

A probléma megoldása tehát, véleményem szerint két szerv létét kívánja meg. Az etikai vétségek feltérképezésére és szankcionálására tökéletesen megfelel az Etikai Kódexben is megemlített Etikai Bizottságok¹¹⁶ létrehozása, mivel a társadalomra veszélyesség olyan csekély fokú, hogy nem szükséges a közigazgatásból kicitálni az ügyet. Az etikai vétségen túlmutató magatartások esetén természetesen

Ugyanakkor megfontolandó lehet a bizottságok személyi fejlesztése, ideértve az ÁSZ munkatársainak állandó közreműködését a hatáskörébe tartozó ügyekben, ez pedig megalapozná a bizottság hatáskörének bővítését minden korrupciógyanús ügy *előzetes* vizsgálatára. Az intézkedést indokolná a bizottság közvetlen kapcsolata a közigazgatáshoz, a folyamatos munka előnye, illetve a „rosta-szerep”, amely a magasabb szinten működő nyomozó ügyészség munkaterhének csökkentését jelentené. Ezek figyelembe vételével megvalósulna a valós, ellenőrizhető átmenet az igazságszolgáltató és végrehajtó hatalmi ág között. Az auditálás teljes körűségére a bizottságok - a korábban már említett – személyügyi hivatalokba olvasztása jelenthetne megoldást (hasonlóan a koreai KICAC és BAI kapcsolatához).

VI. ÖSSZEGZÉS

A BIBÓ ISTVÁN által meghatározott Hivatal, azaz a weberi bürokrácia közigazgatási vetülete hazánkban jelentős reformok előtt áll, melynek fő vonalát a *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program* jelenti. Hasonlóan komoly átalakítások érték a közelmúltban a Dél-Koreai rendszert is, melynek legfőbb prioritásai megegyeznek a magyar célokkal, ám főként a megvalósítást illetően komoly eltéréseket figyelhetünk meg.

Ezen eltérések okai a konfuciánus koreai gyökerekben találhatók, melyek ma már egy tipikusan nyugatias hivatali struktúrában élnek tovább, tehát kimondhatjuk, hogy a jelenlegi rendszer összehasonlítható a magyar szisztémával, hiszen „nyugatias voltuk” és alapelveik megegyeznek. Ám érdemes kitérni a reformintézkedések megvalósításának, azaz

¹¹⁵JON S. T. QUAH: *Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream?* Group Publishing, Bingley, 2011, 340. p.

¹¹⁶ Etikai Kódex, V/4.3. pont

eredményeinek és a hazai elképzelések különbségeire, melyekre az összehasonlíthatóság vizsgálata során figyelhattunk fel.

A koreai rendszer egy teszt kollokválásával méri fel a hivatalnokok képességeit, ezzel garantálva, hogy a megfelelően kompetens jelöltek kerüljenek csak a közzolgálati struktúrába. A feladatkörök alapján osztályokra tagolt rendszerben a kormánytisztviselők folyamatos értékelés alatt állnak, így a hivatalnokok számára biztosított a motiváció, ami nemcsak a közigazgatás személyzeti tevékenységének szinten tartását célozza, hanem a kiemelkedő munkát végzők jutalmazását is. Természetesen az audit-rendszer kiemelkedő jelentőségű a korrupció elleni harcban is és folyamatos visszajelzést biztosít az állam számára hivatali rendszer aktuális állapotáról, így a képzési- és tréningsszükségletről a már probléma vagy lehetőség felmerülésekor gyorsan értesülhet a hatáskörrel rendelkező szerv.

Amint azt látjuk, e struktúra fenntartásához és optimális működéséhez komoly informatikai-és szervrendszer szükséges. Ilyen csúcsszerv például a BAI, mely ellenőrző és értékelő tevékenysége során komoly szerepet kap a korrupció-megelőzés, és felderítés terén is. A hazai megvalósítás hasonló hivatalok kiépítése nélkül természetesen lehetetlen, bár álláspontom szerint egy központi és több alárendelt területi illetékességű hivatalból álló struktúra, ha rendelkezik a megfelelő informatikai háttérrel, el tudná látni az ellenőrző, értékelő, és kiválasztó funkciót is.

Most, hogy felvázoltuk a jelen szisztémáját, az egyik legrelevánsabb kérdés a jogelméleti elemzés során, hogy miként jutott el a koreai rendszer a konfuciánus hagyományoktól a jelenkori állapotáig. A XIX. századi késő-choson alapgondolatok akár magukban is rejthették a weberi rendszer alapjait, ami pedig az organikus fejlődés lehetőségét eredményezhette. Az eseményláncolat megfigyelésére jó módszert jelenthet a szervezeti-evolúció gondolata, miszerint azok a reformintézkedések épülhetnek be egy hivatali rendszerbe, melyek potenciálját már magában rejti, és megfelel az ökonómiai-, szociális- és politikai körülményeknek. A tézis szerint kizárólag e két kritérium fennállásakor beszélhetünk fejlődésről, egyéb esetben vagy hibás, és alkalmatlan reformcselekményt, vagy egy teljesen új rendszer mesterséges kiépítését figyelhetjük meg.

Végso következtetésünk tehát az lehet, hogy a koreai rendszer vizsgálható a magyar mellett és lényegében racionális szakmai üzembről beszélünk, melynek megoldásai elméleti

szinten akár újszerű ötletként is szolgálhatnak a közigazgatás-fejlesztés számára, de maga a kérdés még fontosabb, vajon hogy válhatott egy *friss reggelen* ébredő nemzet *naggyá*?¹¹⁷

IRODALOMJEGYZÉK

- [1] BAYER JÓZSEF: *A politikai gondolkodás története*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003
- [2] BERMAN, EVAN M. – MOON, M. JAE – HEUNGSUK CHOI (Eds.): *Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan*. CRC Press, Boca Raton (Florida), 2010
- [3] BIBÓ ISTVÁN: *A magyar közigazgatásról*, in *Válogatott tanulmányok. II. kötet. 1945-1949*. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, pp. 469-484.
- [4] BIBÓ ISTVÁN: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*, in *Válogatott tanulmányok. I. kötet. 1935-1945*. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, pp.271-294.
- [5] CHOI CHANGYONG, CHOE CHANG SOO: *Education and Training Program for Capacity Development for Korean Government Officials*. Supervised by Ministry of Security and Public Administration, Republic of Korea, Seoul, 2013
- [6] CHOI SANG OK, PARK SUNG MIN: *The Establishment of Career Civil Service System in the Korean Government*. Supervised by Ministry of Security and Public Administration, Republic of Korea, Seoul, 2013
- [7] CSOMA MÓZES: *Korea. Egy nemzet, két ország – a közös gyökerektől*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2013
- [8] DEUCHLER, MARTINA: *Neo-Confucianism: The Impulse for Social Action in Early Yi Korea*, in *The Journal of Korean Studies* Vol. 2. University of Washington, Center for Korea Studies, Washington, 1980., pp. 71-111.
- [9] GAJDUSCHEK GYÖRGY: *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. PhD disszertáció. ELTE Állam és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest, 2000
- [10] GULYÁS GYULA: *A politikai korrupció és a hatalom erkölcsi kiüresedése*, in *Politikatudományi Szemle*, XI/1-2, (2002), pp. 213-261..
- [11] HAZAFI ZOLTÁN: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege feranda)*. PhD értekezés, Pécs, 2010
- [12] HUNTINGTON, SAMUEL P.: *Civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2006
- [13] IM TOBIN, JESSE W. CAMPBELL, CHA SEYEONG: *Revisiting confucian bureaucracy: Roots of the korean government's culture and competitiveness*, in *Public Administration and Development*, 33, 2013. (doi: 10.1002/pad.1656), pp. 286–296.
- [14] KIM HAE-DONG: *Bureaucratic Behavior and Development (Korea)*. Seoul National University, Seoul, 1978
- [15] KIM HAKJOON: *A Brief History of the U.S.-ROK Alliance and Anti-Americanism in South Korea*. Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, Volume 31, Number 1 (May 2010), Stanford
- [16] KIM SANGMOOK, JUNG HYE WON: *The Competency Management in the Korean National Government*. K.U.Leuven, Public Management Institute, Leuven, 2010

¹¹⁷ A „choson” jelentése friss reggel, míg a Dél-Koreában ma használatos „han” önmegnevezés „nagy”-ot jelent. [Forrás: OSVÁTH (2003), 58. p.]

- [17] KIM-RENAUD YOUNG-KEY: *The Korean Alphabet: Its History and Structure*. University of Hawaii Press, Honolulu, 1997
- [18] KONG DONSUNG, KIM SOONHEE, YANG SEUNG-BUM: *Individual Performance Appraisal in the Government of Korea*. Supervised by Ministry of Security and Public Administration, Republic of Korea, Seoul, 2013
- [19] KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011
- [20] KWON HOCK-JU: *The Reform of the Civil Service Pension Programme in Korea: Changes and Continuity*. UNRISD, Geneva, 2009
- [21] MAGYARY ZOLTÁN: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Erdélyi Múzeum-egyesület, Kolozsvár, 1944
- [22] MAGYARY ZOLTÁN: *A közigazgatás és a közönség* (Az 1937. évi Közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege), in LŐRINCZ LAJOS (Szerk.): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, pp. 288-299.
- [23] NAGY ZOLTÁN ANDRÁS: *A korrupció társadalmi hatásai és a jog*, in CSEFKÓ FERENC-HORVÁTH CSABA (Szerk.): *Korrupció Magyarországon*. Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001, pp. 148-161.
- [24] OSVÁTH GÁBOR: *Ország- és népnevek problémái a kultúraközi kommunikációban*, in Külkereskedelmi főiskolai füzetek 12. sz., Budapest, 2003., pp. 55-69.
- [25] PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogállam és korrupció*, in CSEFKÓ FERENC-HORVÁTH CSABA (Szerk.): *Korrupció Magyarországon*. Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001, pp. 137-142.
- [26] PONGRÁCZ ALEX: *A fejlesztő állam paradigmája*.
<http://jet.sze.hu/downloadmanager/details/id/13719/m/3988>
- [27] QUAH, JON S. T.: *Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream?* Emerald Group Publishing, Bingley, 2011
- [28] SAÁD JÓZSEF: *Magyary Zoltán*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000
- [29] SZILI KATALIN: *Korrupció a magyar közéletben*, in CSEFKÓ FERENC-HORVÁTH CSABA (Szerk.): *Korrupció Magyarországon*. Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001, pp.132-136.
- [30] VEREBÉLYI IMRE: *A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében*, in Jog, Állam, Politika. Jog-és politikatudományi folyóirat. II. évfolyam, 2010/3. szám, pp. 77-100.
- [31] WEBER, MAX: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Cserépfálvi Kiadó, Dunaújváros, 1995
- [32] WEBER, MAX: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 1. Szociológiai kategóriáiban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987

EGYÉB FORRÁSOK

- Anti-corruption Act – No.6494 törvény, 2001.
- Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, 2013.
- Public Service Ethics Act – No.3620 törvény, 1981.
- Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése című ÁROP-1.2.4-09-2009-0002 számú projekt. 2012.
- Közös Nyilatkozat az állami szervezeteknek a korrupció elleni küzdelemben való együttműködéséről. 2011.
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). 2012.