
KÖZPOLITIKA

GAJDUSCHEK GYÖRGY

Szakértelem és/vagy politika

A magyar közszolgálat jogi és empirikus elemzése¹

A KÖZSZOLGÁLAT MINT FOGALOM ÉRTELMEZÉSE

A közszolgálat kifejezésnek számos értelmezése lehetséges. (Bekke et al., 1996/a) Ezeket tartalmi szempontból elemezve azt mondhatjuk, hogy három jelentős értelmezési vonal lehetséges. A „közszolgálat” így jelentheti: 1. A közszférában, illetve annak egyes szegmenseiben dolgozókat (személyek csoportja). 2. A személyzet sajátos alkalmazási módját, a közszféra személyzeti rendszerét. 3. A közszolgáltatások biztosításának rendszerét.

Az első értelmezés esetében a „közszolgálat” az abban dolgozókat, a személyeket, a személyzetet, a munkaerő-állományt foglalja magában, illetve lehetőséget ad e réteg mint társadalmi csoport vizsgálatára.

A második értelmezés a közszféra, illetve a közigazgatás személyzeti rendszerét jelenti. Ebben a körben azokról a megoldásokról, írott vagy íratlan szabályokról van szó, amelyek a személyzet kiválasztásának, alkalmazásának, bérezésének, előmenetelének, minősítésének, munkahelyi biztonságának stb. viszonyait írják le.

A harmadik értelmezés az előbbieknél jóval tágabb, a magyar közigazgatás-tudományban kevésbé alkalmazott. E dolgozat tárgya is az első két értelmezésben megragadható problémakör.

Nyilvánvaló, hogy a két tényező – a közigazgatás személyi állománya, annak összetétele, jellemzői egyfelől, a személyzeti rendszer másfelől – szoros összefüggésben van egymással. E ponton a bonyolult összefüggésrendszerből azt az ok-okozati összefüggést érdemes kiemelni, mert hosszú távon a közszolga-

lat mint személyzeti rendszer meghatározza a személyi állomány összetételét, jellemzőit. Nyilvánvaló, hogy ha a köztisztviselők rosszul fizetettek, megbecsültségük alacsony, akkor a jól képzett szakemberek átáramlanak a magánszférába. Ha a kiválasztás rendje nem megfelelő, akkor képzetlen, motiválatlan, röviden: használhatatlan alkalmazottakkal tölthető fel a közigazgatás. *A közzolgálat személyi összetétele* tehát – egyéb társadalmi tényezők mint feltételek hatása mellett – *a közzolgálat mint személyzeti rendszer lenyomata lesz*. A közzolgálat vizsgálatának fontosságát az a tény adja, hogy a személyi állomány milyensége minden szervezetben, így a közigazgatásban is, meghatározó hatással van a szervezeti teljesítményre. S mivel a modern állam felépítése olyan, hogy az állami feladatokat túlnyomórészt, s egyre növekvő mértékben a közigazgatás látja el,² meghatározó kérdésnek tekinthetjük a közigazgatás személyi állományának összetételét.

A közigazgatás hatékonysága mellett a közzolgálat tanulmányozása egyéb okokból is jelentőséggel bír a politológus számára. A politológiának ugyanis már-már klasszikus témája a hivatalnoki réteg átpolitizáltságának vizsgálata, gyakorta egyfajta ellentmondást, „*átváltást*” *tételezve politizáltság és szakértelem között*. Ez a kérdés áll e dolgozat középpontjában is.

A közzolgálat kifejezésnek, aszerint, hogy a közzsféra mely területeire utal, létezhet szűkebb és tágabb értelmezése is. Némi leegyszerűsítéssel a tágabb értelmezés általában az államnak dolgozók, de legalábbis a végrehajtó hatalmi ágban dolgozók összességére utal, míg a szűkebb értelmezés kizárólag a közigazgatás hivatalaiban dolgozó köztisztviselőkre vonatkozik. Ezt a szűkebb értelmezést tükrözi a magyar jogi terminológiai is, amikor pl. közzolgálati törvényről beszélve a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényre utal. Az alábbiakban a közzolgálat szűkebb értelmezésére támaszkodom. A köztisztviselői körben jelentkezik ugyanis legnagyobb súllyal az átpolitizáltság kérdése.

Természetesen, ahány ország, annyiféle közzolgálati rendszert és azt jórészt megjelenítő közzolgálati szabályozást találunk. A magyar (pl. Berényi, 1992; Lőrincz, 1997) és jelentős részben a nemzetközi szakirodalom³ is (pl. Bossaert–Demmke et al. 2001: 81–87), elkülöníti azonban a közzolgálati rendszerek két szélső modelljét. Az egyiket nevezhetjük *zárt (számos szerzőnél karrier-, illetve érdemrendszer)*, míg a másikat *nyílt (szélsőséges formájában zsákmány-, az utóbbi évtizedekben elterjedt szóhasználat szerint: beosztáson alapuló) rendszernek*.

Anélkül, hogy e rendszerek részletes elemzésébe itt belemehetnék, azt a szakirodalomban többé-kevésbé egyhangú felfogást kell rögzítenem, hogy a zárt rendszer a közigazgatás személyi állománya esetében a direkt politikai befolyásnak minimális teret enged, míg a nyílt rendszer azt kevésbé, illetve egy-

általán nem korlátozza. Nyilvánvaló, hogy a politika saját érdekeinek megfelelően befolyásolni kívánja a személyi állomány összetételét. Jelentős érvek hozhatóak fel emellett, hogy ezt meg is tehesse. A demokratikus rendszerekben hatalomra kerülő politikai párt, illetve az általa képviselt politikai irányvonal az, amelyet az állampolgárok a választásokon megerősítettek. A képviseleti demokrácia e felfogása szerint a hatalomra kerülők feladata a kitűzött célok megvalósítása. Elvárható tehát, hogy a közigazgatás személyzete, amely a megvalósításban (végrehajtásban) kulcsszerepet játszik, kiszolgálja a politikai hatalom birtokosait. Amiként a vállalat vezetésének is joga van a céljainak legmegfelelőbb személyzethez, akként a politikai vezetésnek is joga kell legyen ehhez, ha elvárjuk az általa a választási kampányban megjelölt célok megvalósítását.

A nyílt rendszer mellett számos további érv is szól (Raadschelders–Rutgers 1996: 82). Legalább ilyen számosak azonban az ellenérvek, illetve a zárt rendszer mellett szóló érvek is. Ezek közül a legfontosabbat talán a közösségi választások elmélete szolgáltatja. (Lane, 1987; magyarul: Johnson, 1999: 202–219) Ez mindenekelőtt a politikus és a vállalati tulajdonos közötti alapvető különbségre hívja fel a figyelmet. Némi leegyszerűsítéssel, a különbség lényege, hogy a politikus nem a magáét, hanem a köz pénzét költi, miközben újraválasztása nem kizárólag, sőt nem is elsősorban az általa kitűzött célok tényleges megvalósításától függ. Következésképpen, a politikus hajlamos lesz az állami állásokat azoknak ajánlani, akiktől politikai karrierjéhez kapcsolódó vagy egyéb személyes hasznot remél, s nem azoknak, akiktől a kitűzött célok megvalósítása leginkább várható. Ezt az 1970-es évek táján megfogalmazott tételt a gyakorlat jó száz évvel korábban már fényesen igazolta. Az Egyesült Államokban alkalmazott zsákmányrendszert, amelyet a nyílt rendszert legszélsőségesebb fajtájának tekinthetünk, ugyanis már az 1870-es évektől harsány kritika érte, mert a politikai patronázs szerint felépülő közzolgálatban elviselhetetlenül elharapódzott a korrupció, a nemtörődömség és a hozzá nem értés. A köztisztviselő bárhogyan teljesített, biztos lehetett abban, hogy a helyén marad, amíg politikai patrónusa bizalmát élvez. Ha azonban a politikust nem választják újra, akkor is mennie kell, ha a legjobban teljesítette feladatát.

A zárt rendszer megoldást kínál erre a problémára, amikor *el-szigeteli a politikusi réteget a közigazgatás személyi döntéseitől*. Emellett a zárt rendszernek számos más előnye is van. Így például a köztisztviselői réteg biztosítani tudja a folytonosságot az ügyek vitelében, és a rendszer lehetővé teszi a csak a közigazgatás gyakorlatában megszerezhető ismeretek és képességek felhalmozását és megtartását a személyi állományban, amit egyébként a rendszeres választások lehetetlenné tennének. A zárt rendszer mellett szóló számos érv közül itt még kettőt eme-

lek ki. Az egyik szerint alkotmányos szempontból a politikától való függetlenség biztosíthatja az állampolgárok ügyeinek intézésében az elfogultságtól mentes, egyenlő elbírálást, amiként azt is, hogy a köz ügyeiben köztisztviselőként való részvétel joga mindenkit egyenlően illessen meg, a különbségtétel csak az érdemeken, s nem például politikai nézeteken alapuljon. Végül szervezetelméleti érv, hogy – itt részleteiben nem tárgyalható okok miatt – csak a zárt személyzeti rendszer képes a közigazgatás egységességét biztosítani. Ellenkező esetben ugyanis a közigazgatás politikai vezetői (miniszterek, polgármesterek) maguk határoznák meg az egyes, általuk irányított szervezetben a kiválasztás, bérezés, előmenetel stb. rendjét.

A zárt rendszer a közigazgatás személyi állományának a politikától való elszigetelését számos eszközzel biztosítja. Ilyen eszköz a részletes *jogi szabályozás léte*, amely tény önmagában korlátozza a politikai akarat érvényesülését. Lényegesebb azonban a jogi szabályozás konkrét tartalma. Ez ugyanis kiterjed a személyzeti rendszer minden jelentős ún. részrendszerére. Ezek közül a talán legfontosabbak: az új köztisztviselő felvétele (köztisztviselői jogviszony keletkezése, kiválasztás)⁴, javadalmasítása (illetményrendszer), karrierlehetőségei (előmenetel) munkájának értékelése (minősítés, teljesítményértékelés) és elbocsátása (felmentés). Ezeken a területeken a jog olyan korlátokat és garanciákat fogalmazhat ugyanis meg, amelyek lehetetlenné vagy legalábbis nagyon költségessé teszik a politikus számára a direkt beavatkozást.

A zárt közszolgálat esetében ugyanis a *közszolgálati jog olyan tartalmi és procedurális elemeket* fogalmaz meg, amelyek a lehető legnagyobb mértékben kiküszöbölik a szubjektivitást és ezzel az illegitim politikai akarat érvényesítését. Így például a jog meghatározott feltételeknek való igazolt megfelelést írhat elő a kiválasztás során, amiként szabványosított eljárásokat is meghatározhat. A zárt rendszerű közszolgálat klasszikus példájának tekintett Franciaországban például, a megfelelő iskolai végzettség megszerzése után, a jelöltek a szakterületüknek megfelelő versenyvizsgán vesznek részt. Az elért eredmények alapján a jelölteket listára veszik, s a megüresedett állásokat az e listán szereplő következő, még „el nem kelt” jelölttel töltik be. A versenyvizsgák egy helyen, központosítottan zajlanak, nem pedig az egyes közigazgatási szerveknél.

Hasonlóképpen az előmenetel rendje is pontosan szabályozott. Mint a zárt rendszerekben általában, az előmenetelben meghatározó, bár nem kizárólagos szerepet játszik a senioritás, a közszolgálatban töltött idő. Ebből következő, hogy a köztisztviselőt a szigorú zárt rendszerben – kevés kivételtől eltekintve, amelyeket a jog nagyon pontosan szabályoz – a képzettségének megfelelő legalacsonyabb beosztásba veszik fel, hiszen majd a közigazgatásban fokról fokra haladva fog kar-

rier befutni. Az előmenetel részben automatikus (besorolásban való előmenetel), abban tehát a politikai befolyás kevésbé érvényesül. Más területeken, mindenekelőtt a vezetővé válásban azonban a szenioritás mellett egyéb tényezők is érvényesülnek. Természetesen ilyen tényező a korábbi munkavégzés során mutatott teljesítmény és kiemelkedő képességek. Ezt azonban szintén nem kizárólag a szubjektív értékítélet alapján minősítik. A minősítés rendszere olyan, hogy abban a felettesnek nincs domináns szerepe, hanem Franciaországban például bizottságok végzik meglehetősen rendszerességgel. A kiemelkedően jó minősítés gyorsabb előmenetelt tesz lehetővé, míg a rossz minősítés az előmenetelben való visszatartáshoz, hosszabb távon pedig elbocsátáshoz vezethet. Igazoltan különösen rossz teljesítmény szükséges ahhoz, hogy valakit már megszerzett pozíciójából visszaléptessenek. A feltételek és az eljárások részletes, kifinomult szabályozása itt is lehetetlenné teszi tehát a direkt beavatkozást a személyzeti rendszerbe.

Mindehhez viszonylag magas (a magánszféra béreitől jelentősen nem elmaradó, esetleg azt meg is haladó) illetményrendszer társul. Az illetmény normatív, jogszabályban rögzített a közigazgatás egészére nézve, és egyértelműen kötődik a hivatali besoroláshoz, illetve beosztáshoz, amelyet pedig a karrierrendszer határoz meg. Így tehát a köztisztviselői jövedelmek meghatározásában kiküszöbölik a szubjektív elemet, amely a politikai befolyás alapja lehetne.

Végül a köztisztviselő elbocsátása szintén garanciákkal körülbástyázott. Elbocsátásra jórészt csak alkalmatlanság címén kerülhet sor, amit pedig a közigazgatásnak bizonyítania kell, például a meghatározott eljárásban, többször egymás után adott „nem megfelelő” minősítéssel. Így tehát nincs lehetőség arra, hogy a politika eltávolítsa a számára nem kívánatos köztisztviselőt, illetve helyére más személyt ültessen.⁵

A zárt rendszerről festett fenti kép túlzottan ideálisnak tűnhet, s nem alaptalanul. Valóban, a zárt közszolgálatot számos kritika éri. E kritikáknak talán két nagy csoportját különíthetjük el. Az egyik szerint a zárt rendszer túlságosan is zárt, míg a másik szerint nem eléggé. Az első csoportba azok a kritikák tartoznak, amelyek szerint a zárt rendszer a teljesítmény visszafogására, illetve a középszerű vagy még elfogadható minimális teljesítményre ösztönöz. E felfogás különösen hangsúlyos az új közmenedzsment szerzőinél (pl. Owen, 2003: 149–164). A másik kritikai irány arra mutat rá, hogy a zárt rendszerekben, azok minden garanciája ellenére, jelen van a politikai befolyás érvényesítése, különösen a magas közigazgatási posztok esetében (lásd pl. Mény, 1990: 261–296; Lőrincz, 1997.).

A PROBLÉMA

1992-ben a régióban elsőként fogadott el a magyar országgyűlés egy olyan törvényt, amely átfogóan szabályozza a közszolgálat rendszerét (1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról – továbbiakban: köztisztviselői törvény, Ktv). A törvény egy zárt rendszerű közszolgálat képét vetíti előre. Erre utal a részletes jogi szabályozás ténye önmagában is, hiszen az számos rendelkezést fogalmaz meg a közszolgálat minden lényeges alrendszerére, így a kiválasztásra, előmenetelre, illetményrendszerre és az elbocsátásra is. Erre utal továbbá a törvény mindössze kétmondatos preambuma is, amelyben a törvény céljai között kétszer is felbukkan e tétel, a „pártpolitika-semleges” és „pártatlan” kifejezések használatával.

Ugyanakkor a politika iránt érdeklődő közvélemény előtt nyilvánvaló, hogy – legalábbis a közérdeklődés homlokterében álló – vezető köztisztviselői pozíciókban meghatározóak a politikai szempontok; a politika direkt befolyást nyert a közszolgálatban. E tényt látszik alátámasztani például Szente Zoltán tanulmánya is (Szente, 1999), amely a minisztériumi közigazgatási államtitkárok, vagyis egy tipikusan szakmai/köztisztviselői poszt esetében azt találta, hogy azok átlagosan mindössze két évet töltenek hivatalukban.

Ezt az ellentmondást a média, még annak informáltabb, elemzőbb szegmensei is úgy értelmezik, hogy a jogi szabályozás kiskapuit kihasználva, esetleg a jogi szabályozást áthágva nyert a politika befolyást a közigazgatás személyi állományában. Tulajdonképpen hasonló felfogás jellemzi a közigazgatással foglalkozó tudományos közvélemény nagy részét is. A szerző legalábbis ezt találta a *Magyar Közigazgatás* című folyóiratban, az utóbbi nyolc évben megjelent, a témával foglalkozó 44 cikk túlnyomó részében. A szerző személyes tapasztalata szerint ez a meggyőződés jellemzi a közszolgálat működtetésért és továbbfejlesztésért felelős minisztériumi tisztségviselőket is. Mintha a nemzetközi szakirodalom is ezt a szemléletet tenné magáévá (pl.: György, 1999; Verheijen, 1999; Meyer-Sahling, 2001). Ugyanakkor Bossaert–Demmke (2003) Magyarországot a zárt és nyílt rendszer között középen helyezi el, s a magyarnál zártabbnak találja például Szlovákia, Románia és Bulgária közszolgálati rendszerét is.

E dolgozat további részében a szerző arra tesz kísérletet, hogy ezzel a többé-kevésbé általánosan elfogadott felfogással gyökeresen szembenálló állítást fogalmazzon meg és bizonyítson. Eszerint:

1. *A hatályos magyar közszolgálati törvény nem zárt rendszerű – legfeljebb annak „álcázza magát”. Valójában szinte minden lényeges elemében kifejezetten nyílt rendszerűnek tekinthető a jogi szabályozás.*

2. A köztisztviselői állományban viszont, legalábbis annak nagy részében, a feltételezettnél jóval kevéssé van jelen az átpolitizáltság. A személyi állomány összetétele, a nagy számok, a statisztikák szintjén kevéssé árulkodik a direkt politikai befolyás kiterjedt jelenlétéről.

Az alábbiakban röviden áttekintem a közszolgálati rendszer egyes legfontosabb elemeinek szabályozását, és ezzel egyidejűleg bemutatom a rendelkezésre álló releváns empirikus adatokat is, elsősorban az átpolitizáltság jeleit keresve. Ezután a személyi állomány összetételére vonatkozó empirikus adatokat elemzem, elsődlegesen a szakértelem indikátoraiként értelmezhető adatokra koncentrálna.

Az empirikus adatok több forrásból származnak. Ezek közül a legjelentősebbek a következők:

- A Belügyminisztérium ún. KÖZIGTAD adatbázisából a rendelkezésekre bocsátott összesítő adattáblák. Az adatbázis elsődleges célja a közszolgálattal kapcsolatos közpolitikai döntések támogatása. Az adatbázis adatköre sajátos funkciójához, illetve az igényekhez igazodó, így az e kutatáshoz szükséges adatok jelentős része nem található meg benne. Előnye ugyanakkor az innen nyert adatoknak, hogy a KÖZIGTAD a köztisztviselői kar egészére nézve gyűjt adatokat.
- A Magyar Közigazgatási Intézet által finanszírozott és irányított kutatás során ezerfős, reprezentatív, rétegzett köztisztviselői mintán a Magyar Gallup Intézet által 2003 szeptemberében végzett kérdőíves adatfelvétel adatai. Ezek az adatok csak a mintavételi eljárásból következő korlátokkal extrapolálhatóak a közszolgálat egészére, ugyanakkor számos olyan kérdérről nyújtanak információt, amelyek máshol nem hozzáférhetőek.
- A Foglalkoztatási Hivatal évente megjelenő Munkaügyi adattárának „Költségvetési szféra” kötetei. A hivatal a nemzetgazdaság minden területéről gyűjt létszám- és bér-adatokat, ami lehetővé teszi e területen az összehasonlítást, például a piaci szféra hasonló adataival. További előnye ezen adatoknak, hogy hosszabb távú, időbeli tendenciák regisztrálására is alkalmas; ilyen adatok ugyanis a KÖZIGTAD adatbázisából nem hozzáférhetőek. Hátránya viszont ezen adatoknak, hogy – az adatgyűjtés módja miatt – nem terjed ki az érintett kör egészére, azokból egyes közgazgatási szervek időről időre kimaradnak.⁶

A KÖZSZOLGÁLATI RENDSZER ÁTTEKINTÉSE

A közszolgálati szabályozás részletes, szükség szerint a jogszabály szövegét is idéző elemzését máshol végeztem el (lásd

Gajdusчек, 2004b). Ehelyütt csak a legfontosabb megállapításokat összegzem, mindenekelőtt a köztisztviselői törvény szövegére támaszkodva, áttekintve az egyes legfontosabb alrendszereket, a kiválasztást, a bérezést, illetve illetményrendszert, a karrier-, illetve előmeneteli rendszert és a felmentés szabályait.

Kiválasztás

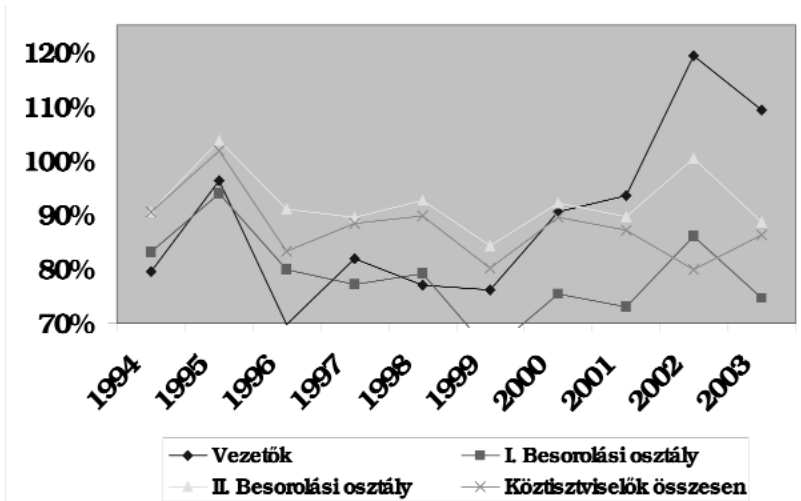
A kiválasztást az egyes szervek maguk végzik, az tehát *nem egységes rendszerben*, az egész közigazgatásra nézve központi-lag történik. Ez eleve lehetőséget ad a „helyi-szervezeti” szempontok érvényesítésére. Noha a jogszabály az új köztisztviselő felvételét meglehetősen hosszan, mintegy 80 bekezdésben szabályozza, *a lényegi kérdéseket a szabályozás mégsem érinti*. A Ktv. nem határoz meg pontos képzési követelményeket (tartalmi elem). Ezt elvileg egy kormányrendelet [9/1995. (II. 3.) Korm. rendelet] szabályozza, azonban olyan általánosan, hogy az alkalmatlan arra, hogy komoly szűrőfeltételnek, garanciális tényezőnek tekinthessük. Olyannyira így van ez, hogy általában az egyes beosztásokhoz nem kapcsolódik még olyan egyértelmű feltétel sem, amely meghatározná, hogy az adott feladatot közép- vagy felsőfokú végzettséggel lehet-e betölteni. A kiválasztás procedurális szabályai teljes egészében hiányoznak a szabályozásból. Sőt, a jogszabály még azt sem teszi egyértelművé, hogy az új köztisztviselő kiválasztása-felvétele kinek a feladata. Csak a törvény átfogó elemzéséből következtethetünk, hogy az – mint szinte minden személyzeti döntés – az adott közigazgatási szerv vezetőjének feladata. A Ktv.-ből azonban nem derül ki egyértelműen, hogy ki tekinthető a szerv vezetőjének például egy minisztériumban vagy önkormányzatban, amelyek vezetője egyértelműen politikai figura.

Illetményrendszer

A bérezés első látásra megfelelni látszik a zárt rendszerű közszolgálat jellemzőinek. A Ktv. melléklete tartalmazza az ún. illetménytáblát, amely minden besorolási osztálynak megfelelően meghatározza az alapilletményt. Ezen túl pedig a bér további elemei is pontosan szabályozottak a törvény szövegében. Szintén a törvény szövegében találhatóak a vezetők bérezését meghatározó szabályok. *A bérendszer normativitása azonban csak látszólagos*. Azt önmagában is megkérdőjelezi a „személyi bér” jelenléte. Ez lényegében azt jelenti, hogy az egyes közigazgatási szervek vezetői saját döntésük alapján bármely beosztottjuknak bármilyen magas bért meghatározhatnak. Sem a sze-

mélyi bér adományozásának feltételei, sem a döntési eljárás módja nincs szabályozva, vagyis a vezetői önkény e tekintetben sem korlátozott. A személyi bért a Ktv. 2001-es módosítása szüntette csak meg a központi szervek esetében, míg az önkormányzatoknál arra továbbra is lehetőség van. A szerző meglepőnek, sőt árulkodónak tartja, hogy a személyi bérben részesülőkéről nincs semmiféle országos adat, vagyis nem tudhatjuk hányan részesülnek ilyen juttatásban, s ez milyen mértékű. A juttatások egy más része meg sem jelenik a közszolgálat illetményrendszerében. Így a hivatali juttatásként adott mobiltelefon- és laptop-használati lehetőség központi szabályozása teljességgel, a hivataligépkocsi-használat pedig jórészt szabályozatlan. Hasonló a helyzet azon, különféle elnevezéssel a közigazgatásban dolgozók illetményével is, akik nem tartoznak a Ktv. hatálya alá. Ezek száma a központi közigazgatásban egyre nő, igaz számuk a teljes köztisztviselői állományhoz viszonyítva így is minimális (lásd pl. Babus, 2005).

A bérrendszer normativitása azonban a személyi béren és egyéb, a köztisztviselői bérrendszerben meg nem jelenő elemeken túl is csak látszólagos. Ez jól látható, ha az illetményrendszert a karrierrendszerrel összefüggésben vizsgáljuk. Ebből a szempontból is érdemes tehát áttekinteni az előmeneteli rendszert.



1. ábra. Főbb köztisztviselői csoportok magánszférához hasonlított béarányainak alakulása

A bérrendszer normativitása mellett a bérek relatív, elsősorban a *magánszférához viszonyított nagysága* is kulcskérdés.⁷ Noha e tekintetben a Foglalkoztatási Hivatal egy évtizede gyűjt adatokat, azok értelmezhetősége kétséges a magánszférában ta-

pasztalható nagymérvű jövedelemeltitkolás miatt, ami gyaníthatóan különösen a fizikai dolgozók és a vezetők esetében jelentős, míg a felső fokú végzettségű beosztott alkalmazottak tekintetében a legkisebb mértékű. A rendelkezésre álló 2003-as adatok alapján az egyes köztisztviselői kategóriák a magánszférához viszonyított bérszintjének időbeli változását mutatja be az 1. ábra.

Az ábrából jól látható, hogy a beosztott köztisztviselők kategóriánkénti átlagos bére szinte minden évben alatta marad a piaci szférában kereshető béreknek. Ezt a II. besorolási osztály (középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselők) esetében még magyarázhatja a piaci szférát jellemző jövedelemeltitkolás, az I. besorolási osztály (felsőfokú végzettségű köztisztviselők) esetében viszont ez a magyarázat már kevésbé áll meg. Márpedig a vizsgált időszakban a felsőfokú végzettségű köztisztviselők bére átlagosan a hasonló piaci adat négyötödét sem érte el. E tekintetben a 2001 után több lépcsőben bekövetkező, a nemzetgazdasági átlagot meghaladó béremelések hozhatták a közigazgatási béreket az adott kategóriában a piaci szférához hasonló szintre. A vezetők bérében különösen a bérarányok hektikus változása szembetűnő, azon belül is a 2002-ben bekövetkezett rendkívüli megugrás. Részletesebb elemzések arra utalnak, hogy ebben az időszakban a főosztályvezetői bérek a piaci szektorban bevallott hasonló kategória béreinek kétszerezését is elérték, amit aligha lehet egyszerűen csak a torz adatokkal magyarázni.

Előmenetel

Az előmenetel rendje, akárcsak az illetményrendszeré, első látásra normatívnak tűnik. Az ún. besorolásban történő előmenetel a közszolgálatban töltött évek számától függően a törvényben szabályozottak szerint fokról fokra történik; a köztisztviselő idővel magasabb besorolási fokozatba lép. Például a felsőfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő (bármilyen feladatot lásson is el) nyolc év közszolgálati gyakorlat után a „tanácsos 6” fokozatból a „vezető tanácsos 7” fokozatba lép. Ezt a rendszert – szintén normatív módon – módosíthatja a minősítés eredménye, gyorsabb vagy lassabb előmenetelt indukálva. Mindez tökéletesen megfelel a zárt közszolgálat logikájának.

A normativitás azonban csak látszólagos. Kezdjük mindjárt a minősítés szerepével, amelynek tehát az a célja, hogy rögzítse a köztisztviselő munkavégzésére és alkalmasságára vonatkozó információkat, hogy ezen információkat aztán az előmenetel során figyelembe lehessen venni. A magyar szabályozás azonban csak rendkívül ritkán írja elő a minősítést: négyévente, illetve az előléptetést megelőzően. Így például a már említett köztiszt-

viselőt, aki most „Vezető tanácsos 7” fokozatba lépne, korábbi fokozatában egyáltalán nem minősítették, azt csak most, előléptetése előtt fogják megtenni. Az előléptetés tehát nem a minősítéshez igazodik, hanem fordítva: a minősítést készítik az előléptetéshez, ami a zárt rendszer logikája felől (is) teljesen értelmetlen. A KÖZIGTAD adatbázisában nincs semmiféle adat a minősítési eredményekről, sem arról, hogy a minősítés hatására hány köztisztviselőt léptettek elő korábban vagy tartottak vissza fokozatában.

A lényegében automatikus, „normál” besorolásban való előmenetel mellett a karrier másik útja a vezetővé válás. Ez a világon sehol nem történik tisztán normatív úton, bár a szenioritás ebben is jelentős szerepet játszik. A vezetéshez sajátos képességek szükségesek, amelyek nem feltétlenül adóttak egy mégoly kitűnő, hosszú ideje a közigazgatásban dolgozó szakember esetében sem. Az azonban már elgondolkodtató, hogy a vezetői kinevezéshez egyáltalán nem szükséges a közigazgatásban szerzett tapasztalat. E tények fényében figyelemre méltó, hogy a 2003-ban lebonyolított, reprezentatív kérdőíves köztisztviselői adatfelvételünk során azt találtuk,⁸ hogy a vezetők közszolgálatban töltött ideje szignifikánsan magasabb a köztisztviselői átlagnál: 15 év.

A vezető kiválasztása a szerv vezetőjének szubjektív döntésétől függ. Azt – a felsőfokú végzettség előírásán túl, ami azonban nem feltétlenül szakirányú – semmiféle egyéb tartalmi feltétel jogszabályi megfogalmazása nem korlátozza. Szintén hiányoznak a procedurális garanciák, amelyek a döntéshozó önkényének gátat szabhatnának. Hasonló mondható el a vezető leváltásáról is. Mint jeleztük, a zárt közszolgálati rendszerekben igen súlyos, bizonyítható mulasztást kell elkövetni ahhoz, hogy valakinek a már megszerzett beosztását visszavonják. A Ktv. ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a vezető kinevezését bármikor, indoklás nélkül visszavonják. A KÖZIGTAD-adatbázis 2003-as adatai szerint a közigazgatási vezetők kétharmada (!) három évnél nem régebben tölti be az adott vezetői pozíciót.

A 2003-as KÖZIGTAD-adatbázisból származó adatok szerint 12 891 fő, az összes köztisztviselő mintegy 12%-a töltött be vezetői pozíciót. Elgondolkodtató, hogy a vezetők száma rendkívül hektikusan, a közigazgatás előtt álló feladatok változásával aligha indokolható módon változik. Így például a Foglalkoztatási Hivatal adatai szerint 2001 és 2002 között, vagyis egy év alatt a vezetői létszám több mint harmadával nőtt, míg ugyanezen időszak alatt a köztisztviselői összlétszám némileg csökkent is. E tény felveti annak gyanúját, hogy a vezetői posztok száma nem kizárólag a szervezeti-igazgatási szempontokhoz igazodik, hanem más, esetleg egyfajta „jutalmazási” funkciója is van.

A vezetők bérezése is sajátosan alakul. Első látásra az tűnhet fel, hogy a legalacsonyabb vezetői bér is magasabb, mint a leg-

magasabb beosztott köztisztviselői bér. Így például egy, a tudományok doktora fokozattal rendelkező, munkáját harminc éve mindenki megelégedésére, magas színvonalon ellátó beosztott köztisztviselő kevesebbet fog keresni, mint az az osztályvezető, akit a szerv vezetője vett oda közvetlenül a tanítóképző főiskola elvégzése után. Ennél is meglepőbb, hogy a bér mellett a vezető vezetői illetménypótléokra is jogosult. A vezetői illetménypótlék ismert az olyan zárt rendszerekben, amelyekben a köztisztviselő megkapja a besorolásának (például tanácsos 6) megfelelő bérét, amit aztán – vezetők esetében – vezetői pótlék egészít ki. Ha azonban a vezető eleve vezetői beosztása szerint kapja a bérét – nemcsak a zárt rendszer, hanem egyszerűen az ép ész logikája szerint is – érthetetlen a vezetői illetménypótlék léte.

A 2001-es törvénymódosítással bevezetett főtisztviselői kar szintén jól ismert a zárt közszolgálati rendszerekből, bár tartalma országonként eltérő. A magyar rendszerben azonban teljesen tisztázatlan a főtisztviselők szervezeti-funkcionális szerepe; azt sem a jogszabályból, sem a gyakorlatból nem lehet kideríteni. Ugyanakkor elgondolkodtató, hogy az intézmény bevezetésekor semmilyen lényegi tartalmi korlátozás nem került a törvénybe. Így az is főtisztviselő lehetett (s kerültek is ilyenek kinevezésre), akiknek nemhogy közigazgatási, de semmiféle szakmai (munka)tapasztalata nem volt. Időközben bekerült a Ktv.-be az a szabály, amely öt éves közigazgatási gyakorlatot és legalább egy középfokú nyelvvizsgát követel meg a leendő főtisztviselőtől. Ugyanakkor a kiválasztásnak semmiféle procedurális szabálya nincs, az a miniszterelnök (egy nyilvánvalóan politikai figura) korlátlan akaratára van bízva. A jogi szabályozatlanság fényében meglepő, hogy a köztisztviselői karban különösen magas az átlagos közszolgálatban töltött idő, 16,5 év. A szenioritás tehát összességében szerepet játszik a kiválasztásban. A főtisztviselők ezen túl képzettség tekintetében is az átlagnál kvalifikáltabbnak tekinthetők. Negyedük két vagy több diplomával bír, további egynegyedük pedig diplomája mellett posztgraduális képzésen szerzett oklevelet. A főtisztviselői kar elit jellege leginkább talán a nyelvismeret tekintetében ragadható meg. Míg a kérdőíves adatfelvételünk során a megkérdezett köztisztviselők közel háromnegyede vallotta magáról, hogy egyetlen idegen nyelvet sem beszél jól, addig a főtisztviselői karon belül a nyelvvizsgával nem rendelkezők aránya mindössze 15%, míg 37% két vagy több, közép- vagy felsőfokú nyelvvizsgával rendelkezik.

A köztisztviselői törvény számos lehetőséget biztosít arra, hogy a szerv vezetője – megintcsak szubjektív, jogilag alig vagy egyáltalán nem korlátozott döntésére alapozva – egyes köztisztviselőket olyan pozícióba emeljen, amelyben aztán a normatív bértáblában meghatározottnál jóval magasabb fizetést kaphat.

A törvény nevesíti a kormánytanácsadói, kormány-főtanácsadói, valamint a miniszteri tanácsadói, miniszteri főtanácsadói (továbbiakban: tanácsadó) beosztást. Ezen beosztások tartalma, funkciója is tisztázatlan, mivel arról a törvény szót sem ejt. Az a tény azonban, hogy a tanácsadó helyét a törvény a Miniszterelnöki Hivatalban, illetve a miniszteri kabinetekben helyezi el, arra utal, hogy itt a szakirodalom „politikai tanácsadó”-járól van szó. Akárcsak a vezetők, a tanácsadó esetében is áll az a szabály, hogy meghatározatlan idejű kinevezést kap, ami azonban bármikor, korlátlanul visszavonható. A tanácsadó vezetői fizetést kap. Pozitívuma a törvénynek, hogy minimumfeltételeket határoz meg a kinevezéshez, amelyek közül a leglényegesebb a közigazgatási gyakorlat (3, illetve 5 év). Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy a köztisztviselők számára képesítési előírásokat megfogalmazó, mindössze nyolc paragrafust tartalmazó 9/1995. (II. 3.) Korm. rendelet (a részletes előírásokat melléklet tartalmazza) külön rendelkezésben emeli ki ezt a kört a rendelet hatálya alól: magyarán a tanácsadónak nem kell rendelkeznie azokkal a szakirányú képesítési előírásokkal, amelyekkel az adott szakterületen az egyszerű ügyintézőnek is rendelkeznie kell. A törvény nem reflektál arra a problémára, hogy az új kormány nem szívesen dolgozik együtt a korábban így kiemelt tisztviselővel.

A Ktv. ezen de facto politikai tanácsadó mellett külön nevesíti a politikai főtanácsadói és politikai tanácsadói tisztséget (továbbiakban: politikai tanácsadó), és így azt – verbálisan – elkülöníti a tanácsadói tisztségtől. A politikai tanácsadóra vonatkozó szabályokat a Ktv. különféle paragrafushelyekre történő utalásokkal határozza meg, ami szinte lehetetlenné teszi azok értelmezését. A rendelkezések lényege, hogy a köztisztviselővel szembeni elvárások jó része a politikai tanácsadóra egyáltalán nem vonatkozik, igaz, kormányváltáskor automatikusan elveszti pozícióját. Ugyanakkor bérét, saját belátása szerint, jogi korlátok nélkül a miniszterelnök kabinetfőnöke, a miniszter, illetve önkormányzatok esetében a polgármester állapítja meg.

A címzetes tanácsosi, vezető tanácsosi, főtanácsosi és vezető főtanácsosi cím adományozása esetén a szerv vezetője, ismétcsak saját belátása szerint, sorolhat több fizetési fokozattal előre köztisztviselőket. A szakmai (fő)tanácsadói cím adományozása esetén is hasonló a helyzet. Ebben az esetben a cím birtokosa vezetői illetményre jogosult. Bár mindkét esetben állít a jogszabály korlátokat (főleg: közigazgatásban töltött idő), ezek semmiképpen nem alkalmasak a szubjektív kiküszöbölésére, a címadományozás átláthatóvá tételére. Különösen azért, mert a döntés folyamata a törvényben nem szabályozott.

A fentiekben felsorolt, s jórészt már a szerző számára is követhetetlen különféle címek, rangok adományozása tehát mindmind alkalmas a szubjektív vezetői, olykor nyíltan politikai aka-

rat érvényesítésére, áttörve ezzel a zárt rendszer belső logikáját. Ezzel a jogalkotó is tisztában lehetett, amikor bevette a szabályozásba, hogy például a szakmai (fő)tanácsadók száma nem haladhatja meg a teljes szervezeti létszám 15%-át. A politikai befolyás teljesen nyílt a „címzetes főjegyzői” címek adományozása esetén is, ami a miniszterelnök és a belügyminiszter közös döntési jogköre.

A jogi szabályozás-szabályozatlanság fényében kifejezetten meglepő, hogy – legalábbis a KÖZIGTAD-adatbázisból rendelkezésünkre álló adatok szerint – nem tekinthető túlzottan széles körűnek a címek és rangok adományozása. Az adatok szerint mindössze 1257 fő tartozott 2003-ban e kategóriák valamelyikébe, ami csak valamivel haladja meg a teljes köztisztviselői kar egy százalékát.

A köztisztviselő felmentése – elbocsátás

Mint jeleztük, a zárt rendszer egyik legsajátosabb jellemzője, hogy a köztisztviselő elbocsátására alig van lehetőség. Nem bocsátható el a köztisztviselő például átszervezés esetén, hiszen átszervezésre mindig lehet hivatkozni, ha a politikai vezetés meg kíván szabadulni egy köztisztviselőtől. (Aztán egy újabb átszervezéssel vissza lehet állítani az eredeti állapotot, és az eltávolított köztisztviselő helyére egy „megfelelőbb” személyt lehet felvenni.) De nem távolítható el a köztisztviselő akkor sem, ha a közigazgatási szerv megszűnik vagy létszámát csökkenteni kívánják. Ilyen esetekben a zárt rendszer elsősorban az ún. tartalékállomány intézményét alkalmazza. A köztisztviselő tartalékállományba kerül, s aztán először innen töltik fel a közigazgatásban máshol megüresedett helyeket. Így a köztisztviselő viszonylag rövid időn belül más szervnél képesítésének megfelelő közigazgatási feladatot kap.

A Ktv. a felmentés kérdésével hosszan, több mint nyolcvan bekezdésben foglalkozik. E tény önmagában azt sugallja, hogy a felmentés lehetősége jogszabályi garanciákkal alaposan körülbástyázott. Erről azonban szó sincs. Alaposabb elemzés kimutatja, hogy *a köztisztviselő elbocsátható minden olyan esetben, amikor egy vállalat tulajdonosa elbocsátaná dolgozóját.* Így a köztisztviselő elbocsátható a közigazgatási szerv megszűnése, átalakulása, továbbá létszámcsökkentés és átszervezés címén is. Jellemző, hogy az egyéni vezetői önkénynek leginkább utat nyitó „átszervezés”-re, amellet, hogy a törvény nevesíti azt mint lehetséges felmondási indokot, semmiféle egyéb szabály nem vonatkozik. De a csoportos létszámleépítés kapcsán is, amelyet számos bekezdés definiál, az egyetlen garanciális rendelkezés az, hogy ez esetben az érdekképviselői szerv véleményét ki kell kérni (sic!).

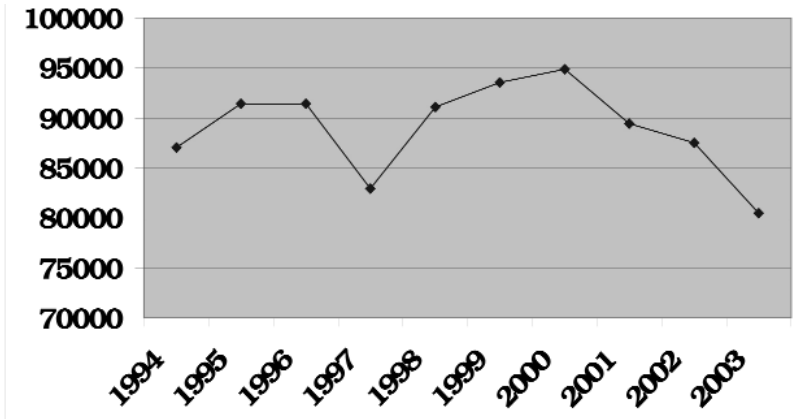
A felmentett köztisztviselőt, ha a felmentés neki fel nem róható okból következett be, tartalékállományba helyezik. A szervek vezetőit azonban semmi sem kötelezi arra, hogy a megüresedett álláshelyeket a tartalékállományban lévőkől töltsék fel, hiszen az korlátozná a vezető meglehetősen tág szubjektív döntési lehetőségét e személyzeti kérdésben. Nem meglepő tehát, hogy miközben a KÖTIGTAD-adatbázis mellett működő TARINFÓ-rendszer adatai szerint a 2004 áprilisát megelőző évben 1373 főt helyeztek tartalékállományba, addig ugyanezen időszakban összesen 29 (!) megkeresés érkezett a rendszerhez azzal, hogy a megüresedéseket innen kívánják feltölteni, noha a 2003-as évben 7348 új belépőt regisztráltak. A tartalékállomány intézménye tehát a jogszabály papírján létezik, s nem a gyakorlatban.

Sajátosan alakul a vezetők helyzete. Elvileg a vezetővé kinevezett köztisztviselő vezetői kinevezése megszűntével visszakerül eredeti besorolási fokozatába és tovább dolgozik a közigazgatásban. Mint láttuk a vezetővé válásnak alig, a vezetői megbízás visszavonásának pedig egyáltalán nincsenek jogi szabályai, garanciái, s az empirikus adatok is arra utalnak, hogy a vezetőváltás nem éppen ritka a magyar közigazgatásban. Nyilvánvaló, hogy ha a politikai befolyás a személyzeti rendszerben érvényesül, akkor az elsősorban a vezetői kinevezésekre koncentrálódik – félretéve most a főtisztviselői, tanácsadói és egyéb címek, rangok stb. adományozását, amely tömegében jóval kevesebbeket érint. Mi történik tehát, ha a vezető megbízatását visszavonják? A jogszabály erre nézve is számos rendelkezést tartalmaz, amelyek első látásra arra utalnak, hogy a volt vezetőnek képzettségének megfelelő „másik köztisztviselői munkakört kell felajánlani” (Ktv. 31. § 8. bek.). A jogszabály alapos elemzése világossá teszi azonban, hogy ha ilyen munkakör nincs, akkor a volt vezető köztisztviselői jogviszonya is megszűnik. Arról pedig, hogy van-e ilyen munkakör, ugyanaz, a szerv vezetője, dönt, aki a vezetői megbízatást is visszavonta. Így nemcsak a vezetői megbízatás visszavonása, hanem az érintettnek a közszolgálatból való eltávolítása is meglehetősen egyszerűnek tűnik.

Sajátos, a zárt rendszer logikájával ellentétesnek tűnő megoldás az is, amely lehetővé teszi a közszolgálati jogviszony közös megegyezéssel történő felbontását. A közös megegyezés szabályozatlansága folytán visszaélésre teremt lehetőséget. A politika közös megegyezéssel szinte bárkit eltávolíthat, hiszen kellően magas, közpénzből fizetett végkielégítéssel megvásárolható az eltávolított köztisztviselő hallgatása. Hasonlóképpen lehetőség van arra is, hogy a még hatalmon lévő, de már választásokat veszített kormány politikai alapon kinevezett köztisztviselőit busás jutalommal bocsássa útjára.

Abból a tényből, hogy a jogi szabályozás meglehetősen széles körben lehetővé teszi az elbocsátást, arra következtethetünk,

hogy az a gyakorlatban is tipikus. Erre utal az is, hogy a közigazgatás személyi állományát érintően időről időre jelentős létszámcsökkentési tervekről kapunk hírt a „túlburjánzó állam”, a „bürokrácia csökkentésére” hivatkozva. A létszámcsökkentési kampányok hatása jól kimutatható az egyes évek közötti eltérésekben. Ezt mutatja be a 2. ábra, amely a Foglalkoztatási Hivatal – nem teljes körű, de a tendenciákat jól tükröző – adatain alapul.



2. ábra. Köztisztviselői létszámadatak alakulása (1994-2003)

Ha az egyes évek között jelentős létszámcsökkenés megy végbe, amiként az történt például 1996 és 1997 között, amikor ez a változás a tíz százalékot is meghaladta, akkor az elkerülhetetlenül elbocsátásokhoz vezet. E körben azonban minimális lesz azon felmentések aránya, amelyeket személyhez kötődő politikai szempontok motiválnak. A leépítésektől eltekintve, a közigazgatást elhagyók többsége a rendelkezésre álló adatok szerint, ezt maga kezdeményezi – mert például másutt jobb álláslehetőséget talált –, nem pedig felmentik. A KÖZIGTAD adatai szerint 2003-ban, amikor egy leépítési kampány is zajlott, összesen 3272 fő hagyta el a közigazgatást, ezeknek azonban csak mintegy harmada, 1373 fő került tartalékállományba, ami nagyjából megfelel azoknak, akiknek a közigazgatás mondott fel. A rendelkezésre álló fluktuációs adatok (lásd később) pedig arra utalnak, hogy a fluktuáció a kormányváltás évében sem nő meg jelentősen. Mindezen adatokat figyelembe véve azt feltételezzük, hogy a szubjektív, illetve politikai alapon történő elbocsátás statisztikailag kimutatható módon tömegesen nincs jelen a magyar közigazgatásban.

A KÖZTISZTVEISELŐI ÁLLOMÁNY ÖSSZETÉTELE, SZAKMAI FELKÉSZÜLTÉSÉGE

A köztisztviselői karon belül az érdemi ügyintézőkkel szemben a jogszabályban is megfogalmazott követelmény a közép- vagy felsőfokú iskolai végzettség. Valójában a felsőfokú végzettséggel rendelkezők száma a köztisztviselői törvény elfogadása óta folyamatosan, évről évre növekedett. A Foglalkoztatási Hivatal adatai szerint az 1994. évi 31%-os szintről 2003-ra 49%-ra nőtt a diplomával rendelkezők aránya. A teljes körű, ezért megbízhatóbbnak tekinthető KÖZIGTAD-adatbázis szerint pedig 2003 szeptemberében az összes köztisztviselő több mint fele (52%) felsőfokú végzettségű volt. Különösen magas a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya a központi közigazgatásban, míg az önkormányzati körben, főleg a kis önkormányzatoknál, jóval átlag alatti. Ha elfogadjuk az iskolai végzettséget a képzettség meghatározó indikátorának, akkor tehát megállapítható, hogy a köztisztviselők képzettsége az utóbbi egy évtizedben jelentősen növekedett. Mindez jobbra csak akkor van így, ha a diploma típusa az elvégzendő feladatokhoz igazodik, amiben nem lehetünk teljesen biztosak a magyar közigazgatásban.

A már említett kérdőíves adatfelvétel során a számítástechnika használatára, illetve az ahhoz kapcsolódó ismeretekre is rákérdeztünk. A köztisztviselők önbevallásán alapuló adatok e tekintetben is kifejezetten pozitívnak nevezhetőek. A kérdezettek óriási többsége, 96%-a használ számítógépet. Sőt az internetet használók aránya is meghaladja a 75%-ot; ebből 41% mindennap használja az internetet. A különféle felhasználói programcsomagok közül – saját bevallása szerint – tíz köztisztviselőből kilenc használ szövegszerkesztőt, 89% táblázatkezelőt, 30% prezentációtervező programot, valamint 82% használja a CD-jogtárat.

Míg a számítástechnikai ismeretek területén kifejezetten – talán irreálisan – pozitív kép rajzolódik ki, ez már kevésbé mondható el a nyelvismeret tekintetében. E szempontból a köztisztviselők jól tükrözik Magyarország meglehetősen rossz általános helyzetét. A köztisztviselők közel háromnegyede saját bevallása szerint sem beszél egyetlen nyelvet sem olyan szinten, hogy azt hivatali munkájában hasznosítani tudná. Az EU három tárgyalási nyelve közül egyet elfogadható szinten beszél a köztisztviselők mintegy ötöde, két vagy több nyelvet pedig mintegy 6%-a. Legtöbben ma már angolul, valamivel kevesebben németül beszélnek, míg a francia nyelv ismerete minimálisnak mondható. Szerencsére a minisztériumi apparátusokban, amelyek meghatározó szerepet játszanak az EU intézményeivel való kapcsolat-tartásban, a nyelveket beszélők aránya már jóval magasabb. (Gajduschek, 2004a: 109–110.).

Az iskolarendszerű képzéseken és továbbképzéseken túl a közigazgatásban is nagy a szerepe a munkahelyen, a tapasztalat útján megszerezhető ismereteknek és felhalmozott tudásnak. Nem véletlen, hogy a szenioritás olyan nagy szerepet kap a zárt közszolgalatban. Kérdőíves kutatásunk adatai azt mutatják, hogy a magyar közigazgatásban viszonylag magas a szenioritás mértéke. A köztisztviselők közszolgalatban töltött ideje átlagosan 11 év. Ez az adat cáfolni látszik minden olyan feltételezést, amely szerint a közigazgatást a választások után tömeges tisztogatás jellemzi. A mintavételen alapuló eljárásban gyűjtött adatok nagyságrendileg megfelelnek a teljes körű KÖZIGTAD-adatbázisból, tól-ig határok között számítható adatoknak. Ugyanakkor az is tény, hogy a ma a közigazgatásban dolgozók munkaképes koruknak csak mintegy felét töltötték köztisztviselőként, ami ellentmond a klasszikus zárt rendszer logikájának. Ez ugyanis azon alapszik, hogy a köztisztviselő iskolai elvégzése után a közszolgalatban helyezkedik el, ott fut be – jórészt kiszámítható – karriert, majd onnan megy nyugdíjba. A rendszernek ez a zárt logikája, számos ok miatt, ma már más országokban is kevésbé érvényesül. Ezen felül arról sem feledkezhetünk meg, hogy a rendszerváltás Magyarországon eleve sajátos körülményeket teremtett, amelyek az adatok más, nem rendszerváltó országokkal való összevethetőségét is megkérdőjelezik.

Mindenestre tény, részletes adataink azt mutatják, hogy az „átlagos köztisztviselő” 22 évet töltött munkaképes korban. Ebből az említett 11 év mellett további hármat a közszféra más területein (például közalkalmazottként), és további hat évet valamely vállalatnál, ami azonban az esetek jelentős részében nyilvánvalóan állami vállalatot jelentett, s nem azonos a piaci szférában történő munkával. Viszonylag magas még e körben az inaktívként töltött évek száma (2 év), ami nyilvánvalóan annak tudható be, hogy a köztisztviselők háromnegyede nő, akik gyermekükkel maradtak otthon hosszabb-rövidebb ideig. Ezt a közigazgatás alighanem jobban tolerálja, mint a piaci szféra. Minden más területen (például nonprofit szférában, saját vállalkozásban, multinacionális cégnél stb.) töltött idő minimálisnak mondható. Vagyis a jelenleg köztisztviselőként dolgozó személyek munkahelyi tapasztalata túlnyomórészt a közszférából származik.

Összegezve megállapíthatjuk, *az adatok arra utalnak, hogy a választások utáni cserék nem a köztisztviselői kör egészét, hanem csak a közigazgatás felső szintjét, vezető rétegét érintik, a végrehajtó állományra kevésbé vannak hatással.*

Erre utalnak a fluktuáció adatai is, amelyek a KÖZIGTAD-adatbázisból állnak rendelkezésre a 2004-et megelőző öt évről. Ezeket az adatokat mutatja be a 1. táblázat.

A táblázat jól mutatja, hogy 2002-ben, a választás évében nem nőtt meg, sőt a korábbi évekhez képest csökkent a fluktuáció mértéke. Korábban már jelzett adataink arra is utalnak, hogy a

fluktuáció, különösen a pálya elhagyása, elsősorban nem politikai, de még csak nem is közigazgatási döntéseknek tudható be, sokkal inkább annak, hogy a pálya kevésbé (volt) vonzó, különösen a relatíve alacsony bérek miatt. Ez a helyzet 2001-től, a több lépcsőben jelentkező felzárkóztató béremelések miatt javulni látszik. A gyakorló közigazgatási szakemberektől származó információk szerint ma már nem jelent gondot a megüresedő ál-

1. táblázat. Fluktuáció a köztisztviselői karban

Év	1999	2000	2001	2002	2003
BELÉPŐK	4,1%	5,5%	6,6%	6,5%	6,9%
KILÉPŐK	7,9%	7,2%	21,0%	4,7%	3,1%
FLUKTUÁCIÓS ÁTLAG	6,0%	6,3%	13,8%	5,6%	5,0%

láshelyek megfelelő szakemberrel történő betöltése, ami pedig néhány évvel ezelőtt – ugyanezen szakemberek állítása szerint – nehézséget okozott.

A tényadatok szerint tehát tömegében, a közigazgatás személyi állományának egészére nézve a direkt politikai akarat kevésbé játszik meghatározó szerepet. Ezt támasztják alá a kérdőíves adatfelvételben feltett kérdéseinkre adott szubjektív válaszok is. Egyfelől arról kérdeztük a köztisztviselőket, hogy szerintük mi jellemzi az ideális munkahelyet, másfelől, másutt pedig azt a kérdést tettük fel, hogy miért jó a közigazgatásban dolgozni. Mindkét kérdés esetében számos válaszalternatívát adtunk meg, amelyeket 1-től 5-ig terjedő skálán kellett értékelni fontosságuk szerint. Minkét esetben a munkahely stabilitása, biztonsága kapta a legnagyobb pontszámot, ami arra utal, hogy a köztisztviselők a közigazgatási munkahelyet ilyennek találják. Ez szintén azt a hipotézist támasztja alá, amely szerint a direkt politikai befolyás a személyzet tekintetében tömegében kevésbé van jelen.¹⁰

KÖVETKEZTETÉSEK, GYAKORLATI IMPLIKÁCIÓK

A tanulmány legfontosabb következtetése a közigazgatási személyzet direkt politikai befolyásoltságát – a zárt-nyílt közszolgálat dichotómiájában vizsgálva – az, hogy „minden másként, pont fordítva van”, mint ahogy azt a tágabb, de gyakran a szakmai közvélemény is feltételezi. Nem arról van szó, hogy létezik egy zárt rendszerű jogi szabályozás, amelyet szisztematikusan áttör, leront a politikai gyakorlat. Sokkal inkább arról, hogy *van egy alapvetően nyílt rendszerű szabályozás (amely a zárt rend-*

szernek jobbára csak szimbólumait veszi át, olykor funkció nélkül, olykor az eredeti tartalommal éppen ellentétes funkcióval), miközben a gyakorlat – tömegében, összességében – számos elemében a zárt rendszer jellemzőivel bír. A direkt politikai befolyás a személyi állomány meghatározó elemeit tekintve jobbára csak a közigazgatás legfelső szintjein van jelen, ami pedig nem ritka az alapvetően zárt rendszerűnek tekinthető országokban, például Németországban, sőt Franciaországban (Meny, 1990; Bekke–Meer, 2000) sem.

E tény nemcsak a vélekedések szintjén különös, hanem a szakirodalom által alkalmazott elmélet oldaláról is, hiszen a legtöbb szerző annak a feltételezésnek ad hangot, hogy megfelelő jogi szabályozás nélkül, spontán módon nyílt rendszer, sőt annak legrosszabb formája, a zsákmányrendszer alakul ki; és fordítva, a részletes és adekvát jogi szabályozás hozhat csak létre zárt közszolgálatot (pl. Berényi, 1992: 27–29.).

Mi az oka ennek a sajátos helyzetnek? A jogszabály kettős jellegét (a felszínen, a szimbólumok szintjén zárt, valójában azonban nyílt rendszerű szabályozás) egyfelől a politikai döntéshozók ambivalens attitűdjének tudom be.¹¹ Az elvek és alapértékek szintjén szinte valamennyi politikai részvevő a zárt rendszer hívének mondja (mondta) magát, s talán az is (volt a törvény megalkotásakor). A zárt rendszert ugyanis egyfelől – tipikusan a konzervatív pártok – a magyar hagyomány pozitív elemének, másfelől a modern közigazgatás jellemzőjének látták, látják. Ugyanakkor a konkrét politikai igények és szükségszerűségek arra hajtják a politikusokat, hogy hatalomra kerülve lecseréljék az alájuk tartozó szervezetek felső vezető rétegét – függetlenül azok szakmai kvalitásaitól. Ezt a tényt erősíti a rendszerváltás után előálló sajátos konstelláció. Az első kormány, amely idején a Ktv. született, természetesen számos közigazgatási vezetőt leváltott, azoknak a korábbi rendszerhez való kötődése miatt, amivel szinte minden rendszerváltó párt egyet is értett. A leváltott személyek pozícióit aztán, megintcsak jórészt természetesnek tekinthető módon, olyan személyekkel töltötte be, akikben megbízott. Ezekre azonban az ellenzéki pártok mint politikai kinevezettek tekintettek – ismét csak: nem alaptalanul – s kormányváltáskor lecserélték őket, ezúttal a maguk embereire. S ezzel létrejött az az ördögi kör, amelyből mind a mai napig nincs kilépés.¹²

A jogszabály kettőssége azonban nemcsak a politikai döntéshozók akaratát tükrözi, hanem – de facto nyílt rendszerű jellemzőivel – meg is felel a rendszerváltást követő átalakulás körülményeinek. Amikor az állami szerepvállalás mértéke nagymértékben megváltozik, drasztikusan lecsökken, illetve átalakul, akkor aligha lehet fenntartani például egy, az elbocsáthatatlanságot ténylegesen garantáló rendszert. Az ugyanis a feleslegessé váló munkaerő közszolgálatban tartásával a közpénzek

elpazarlásához, hosszabb távon csökkenő munkamorálhoz vezethet. Hasonlóképpen, amikor a közszolgálat nem tud versenyképes béreket biztosítani, de egyes kulcspozíciókban mégis elengedhetetlen szükség van kiemelkedő szakemberekre, akkor elkerülhetetlen a személyi bér rendszerbe iktatása. Mindezek ugyanakkor utat nyitnak a politikusi önkény megnyilvánulásainak is.

A szerző tehát ezeket a politikai és a rendszerváltás sajátjaiból következő okokat látja amögött, hogy a zárt rendszert sugalló részletes jogi szabályozás miért takar valójában nyílt rendszert. Ennél jóval nehezebb annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a gyakorlat miért mutat – legalábbis a statisztikai elemzés, a nagy számok szintjén – alapvetően zárt rendszeri jellemzőket. E tekintetben csak két bizonytalan és részben ellentmondásos hipotézist tud a szerző megfogalmazni. Az egyik szerint a köztisztviselői bérek hosszú ideig (nagyjából 2001-ig) olyan alacsonyok voltak, hogy a beosztott köztisztviselői státusok egyszerűen nem jelentettek vonzó „zsákmányt” a politika számára. Mindeközben azonban a közigazgatásban dolgozók számára a piaci szférához viszonyított relatív létbiztonság vonzó lehetett. A munkaerő-kínálati oldalon eközben oly mértékben növekedett meg a diplomások képzése, hogy az egyetemekről frissen kikerülők – például a közigazgatásban különösen megbecsült jogászok és részben közgazdászok – minden álláson, így a rosszul fizetett köztisztviselői állásokon is kapva kapnak.

Ha ez így van, akkor viszont azzal lehet számolni, hogy – a jogi szabályozás lényegi változatlansága mellett – a bérek emelkedésével, a közigazgatási álláshelyek vonzóbbá válásával a közigazgatási állások egyre nagyobb mértékben jelentenek vonzó zsákmányt a politika számára, így a nyíltzsákmány-rendszer jellemzői egyre szélesebb körben jelennek meg a gyakorlatban is. Kivéve most már az értékmentes tudomány keretéből, a megoldást a szerző abban látja, hogy *a*) ki kellene szélesíteni azt a kört, amelyben politikai akarat, a politikai lojalitás megkövetelése szerepet kaphat, ennek kereteit pontosan meghatározva, miközben *b*) a fennmaradó területeken a zárt rendszer tényleges jogi garanciáit lenne szükséges megteremteni. Idővel – például az amerikai rendszerhez hasonlóan – kialakulhat egy olyan váltógazdálkodás, amelyben a közigazgatás csúcsán álló szakszemélyzet kormányváltáskor elhagyja a közigazgatást, és az üzleti, egyetemi stb. szférában talál alkalmaztatást; majd az adott politikai párt ismételt hatalomra kerülésekor visszatér a közigazgatásba. Így hosszabb távon mind a közigazgatási gyakorlat, mind a politikai lojalitás biztosítható. A szerző egy ilyen rendszer kialakulásának jeleit már felfedezni véli a magyar gyakorlatban.

A nemzetközi és a hazai szakirodalmat követve az átpolitizáltságot szembeállítottam a szakértelemmel, azt feltételezve, hogy

a kettő között egyfajta átváltás van. Amilyen mértékben nő például a politikai alapon történő kinevezések mértéke, olyan mértékben csökken a szakmaiság. Ez a feltételezés azonban mind elméleti alapon, mind a hazai gyakorlat ismeretében vitatható. Elméleti oldalon a nyolcvanas évektől kezdve az Új Közme-
nedzsment mozgalom olyan megoldásokat ajánl, amelyek megszüntetik a merev, zárt rendszert, ugyanakkor nem vezetnek a zsákmányrendszer romboló következményeihez sem. A nemzetközi tapasztalatok e tekintetben meglehetősen ellentmondásosak (Peters–Pierre, 2001). Mégis az a kép látszik kirajzolódni, hogy a zsákmányrendszer csak meghatározott, specifikus körülmények között kerülhető el. Így szükséges a feladatok nyilvános, pontos, kvantitatív meghatározása és szigorú, személyekre lebontott számonkérhetősége (felelőségre vonhatóság), és szükséges egy megfelelő politikai és adminisztratív kultúra megléte. A szerző véleménye szerint mindkét elem hiányzik a magyar közigazgatásból, s annak csírái is alig látszanak. A hazai gyakorlat szempontjából viszont az várható, hogy az új nemzedék közszolgálatba állásával – még a politikai kiválasztottak esetében is – nőni fog a diplomások, az idegen nyelvet beszélők stb. aránya. Kérdéses ugyanakkor, hogy ez önmagában valóban együtt jár-e a szakmai színvonal növekedésével.¹³

Végül ismét hangsúlyozom, hogy jelen elemzés empirikus részében *statisztikai adatokra* támaszkodott. *Nem alkalmas* tehát olyan mikroszintű elemzés által feltárható összefüggések kimutatására, hogy milyen *tovagyűrűző hatása* van a hierarchia csúcsain a rendszeres, politikai alapon történő személycseréknek. Hogyan hat például a köztisztviselők attitűdjeire, motiváltságára annak tudata, hogy a karrier csúcsát jelentő pozíciókban a politikai-személyes lojalitás és kapcsolatok, nem pedig a teljesítmény és szakmai rátermettség a meghatározó? Vajon a közigazgatási hierarchián lefelé haladva nem vált-e ki mindez túlzott alkalmazkodást, aminek következtében a köztisztviselők például lényegi információkat hallgatnak el a vezetés elől, nem csökkenti-e a köztisztviselők motiváltságát, illetve nem növeli-e a hivatali korrupció veszélyét stb.?

E tanulmány végső, talán kissé pesszimista üzenete tehát az, hogy *a) nagyon keveset tudunk a közszolgálatról, s b) amit tudni vélünk róla, az alapvetően téves*. Avagy a pozitív gondolkodás logikájára áthangolva e kijelentést: *a közszolgálat további empirikus kutatására lenne szükség*.

JEGYZETEK

- ¹ A kutatás a Magyar Közigazgatási Intézetben zajlott. Köszönetet mondok az intézet vezetőinek és kutatóinak (különösen Hajnal Györgynek és Horváth M. Tamásnak) munkámhoz nyújtott segítségükért. Köszönet illeti továbbá mindazokat, akik az adatokhoz való hozzáférést lehetővé tették. Így mindenekelőtt Dudás Ferencet, a BM Közigazgatási és Közszolgálati Hivatalának vezetőjét a KÖZIGTAD-adatbázisból képzett adattáblák hozzáférhetővé tételéért és Schödel Ágnest, aki a Foglalkoztatási Hivatalnál gyűjtött adatok elemzéséhez nyújtott nagy segítséget. A dolgozatban szereplő átfogó következtetések és esetleges tévedések azonban kizárólag a szerzőt „terhelik”.
- ² E tény a létszám adatokban is jól tükröződik. Míg a másik két – törvényhozó és bírói – hatalmi ágban foglalkoztatottak összlétszáma is alig haladja meg a tízezret, addig csak – az e tanulmány témáját képező – köztisztviselők létszáma százezer fő fölött van. S akkor nem számítottuk ide a katonákat, rendőröket, közalkalmazottakat.
- ³ Domináns ez a dichotóm felfogás a német és francia szakirodalomban, de a szerző számára hozzáférhető angolszász szakirodalomban is megjelenik.
- ⁴ Zárójelben a közszolgálati jogban alkalmazott fogalmak.
- ⁵ A zárt rendszer jellemzőiről magyar nyelven ad áttekintést: Berényi, 1992; angolul Bossaert at al. 2001, főleg: 81–83. Az egyes nyugat-európai közszolgálati rendszerek részletes bemutatását végzi el: Bekke–Meer, 2000; illetve kizárólag jogi oldalról: Bossaert at al, 2001. Az USA közszolgálatáról például Shafritz et al., 1992.
- ⁶ Ennek tudható be például hogy a köztisztviselői létszám a hivatal statisztikái szerint minden évben százezer fő alatt marad, noha tudjuk, hogy a vizsgált időszakban szinte minden évben meghaladta azt.
- ⁷ A piaci szférával való összevetésben gyakori hiba, hogy két átlagbéradatot vetnek össze, vagyis megfelelnek arról, hogy a közigazgatásban a közép- és felsőfokú végzettségűek jóval nagyobb arányban vannak jelen, s e csoportok jövedelme a piaci szférában is jóval magasabb, mint az alacsonyabb végzettséggel rendelkezőké.
- ⁸ Meglepő, hogy a KÖZIGTAD-adatbázisban a vezetők közigazgatási tapasztalatának mértékére nézve semmilyen adat nem áll rendelkezésre.
- ⁹ A közigazgatást elhagyók („kilépők”) magas aránya ebben az évben látszólagos, nem járt tényleges állásvesztéssel; annak tudható be, hogy jogszabálymódosítással „kiszervezték” a köztisztviselői körből a fizikai alkalmazottakat és ügykezelőket, akik tehát, továbbra is ugyanott, ugyanazokat a feladatokat látják el, de már nem köztisztviselői jogviszonyban.
- ¹⁰ Meglepő lehet, hogy a rendszeres létszámleépítési kampányok ellenére is a közigazgatási munkahely stabilnak tűnik a benne dolgozók számára. Ennek feltételezésem szerint az lehet az egyik oka, hogy a kampányoknak általában nagyobb a füstje, mint a lángja (ha összeadjuk az utóbbi tíz évben bejelentett létszámcsökkentések százalékadatait, akkor ma a közigazgatás létszáma 60%-al alacsonyabb lenne), illetve az elbocsátások viszonylag humánusan történnek. Másfelől pedig azt kell szem előtt tartani, hogy a viszonyítási alap minden bizonnyal a magyar vadkapitalizmus piaci szférája, amelyet különösen élesen jellemez a bizonytalanság, a kiszámíthatatlanság.
- ¹¹ Az döntéshozatalban részt vevők álláspontját részletesen elemzi Meyer–Sahling, 2001.
- ¹² Az a tény azonban, hogy – a médián keresztül viszonylag jól nyomon követhető – miniszteriumi személycserékre nem csak a kormányváltások után kerül sor, hanem akkor is, amikor csak a miniszter személye változik ugyanazon kormányon belül, már arra utal, hogy a magyar politikai elitet, legalábbis e tekintetben a parokiális (Almond–Verba, 1963) politikai kultúra jellemzi.

¹³ Valószínűleg nem, ha a diplomák típusa nem igazodik a feladatokhoz, s akkor sem, ha a jól képzett fiatalok csak ugródeszkának tekintik a közigazgatást; így nem halmozhatják fel azokat a közigazgatási tapasztalatokat, amelyeket később a köz javára alkalmaznának.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Almond, G. A.–Verba, S. (1963): *Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Babus Endre (2005): „*Kormány megbízott-dömping*.” HVG, 2005. február 5.
- Bekke, Hans–Perry, James L.–Toonen, Theo (eds.) (1996): *Civil Service in Comparative Perspective*. Bloomington, In. USA, Indiana University Press.
- Bekke, Hans–Perry, James L.–Toonen, Theo (1996/a): *Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems*. In: Bekke et al. 1996/a.
- Bekke, Hans–Meer, Frits van der eds. (2000): *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Berényi Sándor (1992): *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat*. Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék.
- Bossaert, Danielle–Demmke Christoph–Nomden, Koen–Polet, Robert (2001): *Civil Service in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maastricht, EIPA.
- Bossaert, Danielle–Demmke Christoph (2003): *Civil Services in the Accession States*. Maastricht, EIPA.
- Gajdusчек György (2004a): „*A köztisztviselők EU-val kapcsolatos attitűdje és felkészültsége*.” Európai Tükör, 2004/2.
- Gajdusчек György (2004b): „*Zárt vagy nyílt? A magyar közszolgálati szabályozás elemzése*.” Állam és Jogtudomány, 2004/3–4.
- György István (1999): *The Civil Service System of Hungary*. In: Verhejen, 1999: 131–158.
- Johnson, David B. (1999): *A közösségi döntések elmélete*. Budapest, Osiris.
- Lane, Jan-Erik (ed.) (1987): *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage
- Meny, Yves (1990): *Government and Politics in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Lőrincz Lajos (1997): *A közszolgálat alakulása a rendszerváltásban*. In: Glatz Ferenc (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest, MTA (133–144.).
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2001): *Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary*. *Journal of European Public Policy*, VIII/6, December.
- Owen, Hughes E. (2003): *Public Management and Administration*. New York, Palgrave MacMillan.
- Peters, Guy B.–ierre, Jon eds. (2001): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London, Routledge.
- Raadschelders, Jos C. N.–Rutgers, Mark. R. (1996): *The Evolution of Civil Service Systems*. In: Bekke et al. (eds.), 1996.
- Shafritz, J. M.–Ricucci, N. M.–Rosenbloom, D. H.–Hyde, A. C. (1992): *Personnel Management in Government. Politics and Process*. New York, Marcel Dekker.
- Szente Zoltán (1999): „*Közigazgatás és politika metszéspontján. A miniszterek és az állami tükörök rekrutációja Magyarországon, 1990–1998*.” Századvég, 1999 nyár.
- Verhejen, Tony (ed.) (1999): *Civil Service systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.