

14. fejezet

A polgári típusú köztisztviselői rendszer bevezetése

György István – Hazafi Zoltán

14.1. Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének első koncepciója

(György István)

A rendszerváltozás körüli évek a minisztérium Közzolgálati Főosztályának életében is jelentős változásokat hoztak. A várható, illetve már elhatározott reformok megvalósítása érdekében a személyi állomány jelentős fejlesztése valósult meg. Az új kollégák többsége – akárcsak a már előkészületben lévő köztisztviselői törvényhez mintául szolgáló Nagy-Britanniában – érdemek alapján, tisztességes és nyílt kiválasztási eljárást követően került a főosztályhoz, mások alapos vizsgálatot követően a minisztérium apparátusából „igazoltak át” (megjegyezzük, közülük néhányan – kalandos utazások után – még ma is a Belügyminisztérium közzszolgálattal foglalkozó vezető kormánytisztviselői). A korszakban kiindulási pontnak tartották a második világháború előtti Magyar Belügyminisztérium főtisztviselőjének azon megállapítását, hogy „értékes dolog a jogszabályok feldolgozása, magyarázatos kiadása, de az igazi jogászi munka mégis az, hogy a problémát, a hiányt megérezzük, s annak megoldását megkíséreljük”.¹

A főosztály máig ható hozzájárulása a korszerű, polgári típusú közzszolgálati rendszer kialakításához a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előkészítése volt. Utólag ez egész egyszerűnek tűnhet (alkossunk egy törvényt), de a továbbiakban látni fogjuk, hogy a valóságban éveket átölelő szakmai és politikai vitákban alakult ki a törvény koncepciója, majd elfogadott szövege. A közigazgatási köztisztviselők – vagy ahogy korábban hívták őket: az államigazgatásban dolgozók – (ideértve a tanácsi tisztviselőket is) jogviszonyát a rendszerváltozás előtt alapvetően a munka törvénykönyve szabályozta. Ez magyarázható is volt, hiszen a gazdasági szféra meghatározó szereplői (vállalatok vagy mezőgazdasági termelőszövetkezetek) mind állami vagy szövetkezeti, tehát társadalmi tulajdonban voltak. Így a tulajdonviszonyok alapján nem lehetett (kellett) különbséget tenni a gazdaságban és a közszférában alkalmazottak között, végső soron a munkáltatói hierarchia csúcsán minden dolgozó esetében az állam volt. Mindez nem jelenti, hogy ne születtek volna olyan végrehajtási jogforrások (rendeletek, határozatok vagy utasítások), amelyek az államigazgatási

¹ MÁRTONFFY Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 8.

dolgozók jogállásának sajátosságait juttatták érvényre.² A 80-as években azonban a tudomány képviselői³ egyre határozottabban fogalmazták meg a nemzetközi tapasztalatok alapján, hogy a közszolgálati alkalmazottak jogállását elkülönült szabályozás alá kell vetni. Ekkor még nem volt világos, hogy ennek a szabályozásnak az egész, tágabb értelemben felfogott közszolgálatra kell-e kiterjedni (tehát a köztisztviselők mellett a hivatásosokra, bírákra, ügyészekre és közalkalmazottakra is), vagy csak a szűkebb értelemben vett közigazgatási tisztviselőkre.⁴

A kormányzati szervek közül – a tudomány eredményeire támaszkodva – a Belügyminisztérium ismerte fel elsőként a változtatás, a reform szükségességét. Már 1989 szeptemberében megszületett az az úttörő előterjesztés, amelyet a belügyminiszter a kormány akkor létező kabinetjéhez címzett. Az előterjesztés *Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének koncepciója* elnevezést viselte (érthetően csak az államigazgatási dolgozókra beszélt, hiszen rájuk terjedt ki akkor a BM hatásköre, de több helyen jelezte a szélesebb értelemben felfogott közszolgálatra vonatkozó szabályozás szükségességét). Az anyagból kiderül, hogy ez a koncepció egy nagyobb ívű, komplex szabályozás első eleme, a minisztérium a kormánykabinet támogatása esetén kész kidolgozni a kiválasztás, a képesítés, a továbbképzés, a minősítés, a nyilvántartás és a közszolgálati jogállás egyéb elemét is. Erről az előterjesztésről méltatlanul kevés szó esett eddig, pedig erős elméleti alapon szolgált az 1990 márciusában megszületett, később bővebben tárgyalandó átfogó koncepcióhoz, amelyet a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény megalapozó dokumentumának tekintünk.

Az előterjesztés a változtatások szükségességét három alapvető tényezővel indokolja:

- az elmúlt években (tehát a 80-as évek végén) az államigazgatásban feltűnően felerősödött a fluktuáció;
- a politikai pluralizmus, a többpártrendszer megjelenése (ne felejtjük, egy hónap múlva kiáltják ki a Magyar Köztársaságot, és lép hatályba a politikai pluralizmuson alapuló új alkotmány) közvetlen hatással van az államigazgatásra, miközben a társadalmi stabilitást a pártharcoktól mentes államigazgatási szakmai munka szolgálhatja csak;
- egységes követelmények és feltételek meghatározása biztosíthatja az államigazgatás minden szintjén (tehát a tanácsai, a későbbi önkormányzati szintet is beleértve) olyan apparátus létrehozását, amely garanciája a jogszabályok magas szintű szakmai végrehajtásának.

Az előterjesztés maga az új előmeneteli és bérezési rendszernek a követelményeit és az alapelveit, majd a határozati javaslatot tartalmazza, a rendszer főbb elemeinek a leírását a melléklet írja le. A kettőből együtt egy korszerű, érdemeken alapuló, de zárt rendszerű karrierpálya képe bontakozik ki.

² 38/1973 (XII. 27.) MT rendelet; 14/1973 (XII. 27.) MÜM rendelet; 15/1973 (XII. 27.) MÜM rendelet; 11/1983 (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés; 1001/1987 (I. 15.) MT határozat (valamennyi az állami személyzeti munkáról vagy annak valamely részéről).

³ Mindenekelőtt Lőrincz Lajos (és az általa vezetett Államigazgatási Tanszék az Államigazgatási Főiskolán), valamint Szamel Lajos nevét kell megemlíteni ebben a körben.

⁴ A kutatásokat jelentős mértékben támogatta a Közalkalmazottak Szakszervezete.

Az *előmeneteli rendszer* lényege a teljesítmény és az alanyi jogosultság összekapcsolása. Az előterjesztés világossá teszi, hogy az előrelépés alapvetően a teljesítményi, képzési és egyéb követelményeknek való megfelelésen, tehát az *érdemeneken* alapul, amelyek az eltöltött szolgálati idővel egészülnek ki. Ehhez ki kell dolgozni az általános államigazgatási, illetve a sajátos ágazati, szakmai követelmény- és továbbképzési rendszert mint az alkalmazandó mérce egyik elemét. (Sajnálatosan meg kell jegyeznünk, hogy egy ilyen általános és ágazati követelményrendszer kidolgozásával a közigazgatásunk máig adós.) A mérce másik eleme (az akkor szintén kidolgozásra váró) értékelési, minősítési rendszer.

A pályaut az elképzelés szerint az 1–2 éves időtartamú gyakornoki besorolással kezdődhet. Az anyagból kiderül, hogy az előterjesztők a klasszikus, később ebben a formában soha meg nem valósuló gyakornoki rendszert álmodták meg, amelyben a gyakornok ismerkedik a pályával, tapasztalatokat szerez minél szélesebb körben, de még nem kinevezett tisztviselő annak minden jogosultságával és kötelezettségével. Ezeket a jelölt csak a gyakornoki vizsgakötelezettség teljesítésével szerzi meg, s ekkor kapja meg a kinevezését is konkrét munkahelyre és munkakörre. A kinevezés ugyanakkor az államigazgatás egész területére szól, az esetleges későbbi munkahely-változtatások csak áthelyezésjellegűek lehetnek. A kinevezés a dolgozó számára a pályaut egészére szóló garanciákat jelent, így például a meghatározott feltételek teljesítése esetén való garantált előmenetelt, pályabiztonságot a felmentési okok meghatározásával, áthelyezés esetén a szerzett jogok megtartását, az elért besorolás biztonságát, amely szerint a besorolástól való megfosztás vagy a visszavetés csak meghatározott feltételek esetén (például bűncselekmény vagy fegyelmi vétség elkövetése révén) lehetséges.

Két előmeneteli pályát kell kidolgozni a felső-, illetve középfokú végzettségnek megfelelően, amely rendszerben a középfokú végzettségűek lassabban haladhatnak, és az elérhető rangok is alacsonyabb szintűek. A felsőfokú végzettségűek pályáiv a fiatal szakembereknek kedvez leginkább: gyorsan emelkedő, majd a későbbiekben lelassuló képet mutat. Az előmenetel során az átlagos teljesítményt nyújtók a várakozási idő elteltével elérhetik a magasabb rangot (ma besorolásnak mondanánk), a minősítéssel igazolt kiváló teljesítmény azonban biztosítson alanyi jogot a gyorsabb előrejutásra, így a rendszer pálya-előmeneteli rendszerré válik. Természetesen a gyengébb teljesítményt nyújtók várakozási ideje meghosszabbítható, az alkalmatlanok pedig felmenthetők. Az előterjesztés nem feledkezik meg a vezetőkről sem, tiszta megbízásos rendszert vázol fel. Ebben a vezetői megbízás a pálya-előmeneteltől elkülönül, a vezető e megbízása alatt is megy előre a pályáján, a vezetői tevékenységét vezetői pótlékkal ismerik el, amelyet a megbízás megszűnésekor visszavonnak. Az előmeneteli rendszer nagyobb hangsúlyt szán a címeknek, felismerve, hogy egy részben kötött besorolási és vezetői rendszerben a címek lehetőséget biztosíthatnak a tartósan jó teljesítmények honorálására.

Az előterjesztés az *illetményrendszert* a pálya-előmeneteli rendszer szerves részévé kívánja tenni, tehát összekapcsolja az illetményeket a besorolásban, címben, vezetői beosztásban való előmenetellel. Mai szemmel is támogatható követelményeket fogalmaz meg, amelyek közül kiemeljük az alábbiakat:

- minden államigazgatási dolgozó illetménye azonosan szabályozott alapelvekre épüljön (s lehetőleg egyetlen jogszabályban legyen kidolgozva), s az államigazgatási dolgozók mindegyikének illetménye a beosztásának megfelelően legyen összhangban a társadalom más területén dolgozók jövedelmével;

- az illetmény legyen ösztönző, a jó átlagot tartósan meghaladó teljesítményt külön anyagi elismerés honorálja;
- azonos értékű munkáért azonos bér járjon;
- az illetményrendszer összetett legyen: alapbérből, pótlékokból (címek, vezetői megbízás után), juttatásokból álljon;
- azonos végzettségű, felkészültségű, teljesítményű, felelősségű dolgozók alapbérében – azonos szintű munkavégzés esetén – a munkahely, a munkáltató szervezet minősége, besorolása (szintje) kevésbé legyen meghatározó;
- a bérrendszer a jelenleginél (akkorinál) zártabb, érdemeken alapuló, alsó bérhatáros legyen;⁵
- gondoskodni kell a bértételek, az egyéb jövedelmi elemek reálértékének folyamatos megőrzéséről és a rendszer automatizmusának érvényesüléséről (ne felejtjük el, hogy 1989-ben az infláció már 17%-os volt, amely 1990-re 28%-ra, 1991-re pedig 35%-ra emelkedett).

A levéltárban található dokumentumokból az tűnik ki, hogy a kabinet végül nem tárgyalta az előterjesztést, de tudomásul vette a Belügyminisztériumban folyó munkálatokat. Erre tekintettel a minisztériumban megindult a jogszabály-előkészítés, méghozzá az előterjesztésben szereplő határozati javaslat szellemében. Eszerint a belügyminiszternek 1989. december 31-éig előterjesztést kellett készítenie a kabinet felé az államigazgatási dolgozók jogviszonyának egyes elemeiről szóló jogszabály (jogszabályok) előkészítő munkájának ütemezéséről. Noha ilyen előterjesztés feltehetően nem született (legalábbis nincs nyoma), az 1990. január 15-i miniszteri értekezletre elkészült egy előterjesztés a tisztviselők szolgálati viszonyáról szóló törvénytervezetről. A kifejezett célja az lett volna, hogy átmeneti időre (1–1,5 évre) rendezze a köztisztviselői jogviszony bizonyos elemeit, így a jogviszony létesítését, megszűnését, a tisztviselők jogait és kötelezettségeit, valamint az anyagi felelősséget. Azt is rögzíti az előterjesztés, hogy a képesítésekről, az előmeneteli és illetményrendszerrel külön törvény rendelkezik majd a korábban már tárgyalt koncepció szellemében. E törvény természetesen csak úgy működhetett volna, hogy a nem tárgyalt kérdésekben az új munka törvénykönyvét alkalmazzák mellette. A törvénytervezet érthetővé válik, ha belegondolunk, hogy közvetlenül az országgyűlési választások előtt álltunk (március 25-én tartották a választások első fordulóját), s a minisztérium tisztességes védelmet akart biztosítani a lojális köztisztviselői karnak. Ezzel együtt a tervezetet más fórum nem tárgyalta, így az nagy visszhangot sem keltett a szakmában.

Függetlenül a törvénytervezettől folytatódott a koncepcióalkotási munka, természetesen már az egész közszolgálati törvényre vonatkozóan. A munkálatok motorja továbbra is a Közszolgálati Főosztály volt, de a korábban említett tudósok és kollégáik – műveikkel és folyamatos konzultációs lehetőség biztosításával – mindvégig segítették a minisztériumi szakembereket. Az eredmény a Belügyminisztérium szakértőbizottsága által jegyzett, 1989 márciusában született *Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)* címet viselő anyag (a továbbiakban: Koncepció), a közszolgálati törvény el-

⁵ Azóta tudjuk, hogy ilyen alsóhatáros illetményrendszert a közigazgatásban soha nem vezettünk be, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény azonban ezt választotta.

méleti megalapozása volt.⁶ A rendszerváltozás kellős közepén voltunk, így nem csoda, hogy a Németh-kormány (vagy annak kabinetje) már nem tárgyalta meg. Ugyanakkor a kormány – szintén márciusban – számba vette a folyamatban lévő ügyeket, s e körben a minisztereknek tájékoztatást kellett adniuk azokról a törvénytervezetekről is, amelyeket már nem lehetett az akkori kormány hivatali idejében az Országgyűlés elé terjesztetni, de az elfogadásuk indokolt lett volna. A belügyminiszter a közszolgálati törvényt is ilyenként jelölte meg. Mindezek alapján a megalakuló Antall-kormány az első határozatai egyikével döntött a közszolgálati törvény megalkotásáról. Közismert, hogy a kormány eredetileg egy egységes, a széles értelemben felfogott közszolgálat egészének jogállását szabályozó törvény létrehozatalában gondolkodott. Az egységes törvény megalkothatóságát akkor is (s azóta is) számtalan vita övezte, a végeredményt ismerjük.

1990-ben feltehetően két lényeges szempont miatt volt kénytelen megváltoztatni a kormány a döntését. Az egyik a koncepció hiánya. A belügyminisztériumi Koncepció – a címéből is kiolvashatóan – az állam- / közigazgatás személyi állományának a jogállásáról szólt, még ha tartalmazott is általánosítható elképzeléseket. Nem volt tehát elérhető az egységes közszolgálati törvényt megalapozó elméleti háttér. A másik, persze az előzővel összefüggő ok az érintett minisztériumok felkészületlensége volt. A belügy mellett legalább a honvédelmi, a külügyi, a munkaügyi, az oktatási, az egészségügyi és az igazságügyi tárca jogszabály-előkészítő tevékenységére is szükség lett volna, de a rendelkezésre álló rövid idő nem volt elegendő az együttes gondolkodásra, a közös megoldások kidolgozására. Csak egyetlen alapvető problémát felidézve: a tárcák nem tudtak kidolgozni egy olyan bértáblát, amely tartalmazta volna a törvény személyi hatályával érintett valamennyi közszolgálati alkalmazott egymásnak megfeleltetett alapilletményét. Így született az a döntés, hogy a közelgő önkormányzati választásokra tekintettel (nem működhetnek az új önkormányzatok a régi, államigazgatási dolgozókra vonatkozó szabályokkal) egy szűkebb hatályú köztisztviselői törvényt alkossanak meg, amely azonban ne csak az önkormányzati tisztviselők jogállását rendezze, hanem a szoros kapcsolatra tekintettel az államigazgatási szervek személyi állományának jogviszonyát is. Ehhez a Koncepció tökéletes alapul szolgált.

Úgy véljük, a Koncepció irányultságát pontosan kifejezik az általa megfogalmazott *alapelvek*, amelyeket röviden összefoglalunk:

- a megalkotandó köztisztviselői törvény – a magyar közjogban először – szabályozza a hatálya alá tartozó tisztviselők jogállásának minden elemét, a teljes közszolgálati pragmatikát;
- a közzsféra teljesen eltérő jellegű szabályozást igényel a magánszférához képest, tehát az új köztisztviselői törvényben az alkalmazottakra vonatkozó pragmatikai elemek lényegesen mások lesznek, mint a magánszférában dolgozók

⁶ E koncepcióról már sok elemzés jelent meg – köztük e fejezet írójának tollából is –, kiemeljük közülük a következőket: GYÖRGY István (2009): Volt egyszer egy koncepció I. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 13–17.; HAZAFI Zoltán (2009a): Volt egyszer egy koncepció II. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 18–23.; GYÖRGY István (2018): Személyzetpolitikai kihívások 1945-től napjainkig. In HAZAFI Zoltán – SZAKÁCS György szerk.: *Kormányzati személyzeti politika*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.; György István: Egységesség és differenciáltság a kormányzati szolgálati, közszolgálati és állami szolgálati jogviszonyban. In Kiss Gyula szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. (Megjelenés alatt).

munkaviszonyának – az új munka törvénykönyve által szabályozott – elemei. Arról nem is beszélve, hogy a köztisztviselői törvénynek olyan jogintézményei is lesznek (például előmenetel, politikai összeférhetetlenség vagy fegyelmi felelősség), amelyek a munkajog területén nem ismertek. A cél tehát egy zárt, karriertípusú, közjogi szabályozású közszolgálati pragmatika megteremtése;

- a törvény írja elő a köztisztviselők teljes politikasemlegességét, a politikai váltógazdálkodás kialakulásával a tisztviselőkkel szemben támasztott követelmény a lojalitás legyen, s ne az azonosulás. A politikai jellegű jogok feladásáért cserébe a tisztviselők kapjanak stabilitást, szűnjön meg a zsákmányrendszer bármilyen formája a közszolgálatban;
- a megalkotandó törvény egységes szabályozást valósítson meg a közigazgatás valamennyi tisztviselőjére vonatkozóan, a hatálya tehát terjedjen ki az államigazgatási és önkormányzati igazgatási szerveknél alkalmazott összes tisztviselőre. Csak a legszükségesebb esetben legyenek speciális szabályok (például az önkormányzatok sajátosságainak kifejezésére).

A Koncepció hét fejezetben foglalta össze a köztisztviselői pragmatika legfontosabb elemeire vonatkozó elképzeléseit. Így az általános helyzetkép felvázolását követően leírja a kiválasztásra, az előmenetelre, az illetményrendszerre, a minősítési rendszerre, a képzésre és továbbképzésre, valamint a köztisztviselők jogaira és kötelességeire (ez utóbbi körben a fegyelmi felelősségre is) irányuló szabályozási tartalmat. Végül két mellékletet is tartalmaz, az első az államigazgatási dolgozók (köztisztviselők) előmeneteli rendszerének egy szóba jöhető vázlatát, a második pedig néhány ország illetményrendszerét mutatja be.

Ettől kezdve lázas jogszabályszerkesztési munka folyt a minisztériumban. Ezzel párhuzamosan azonban a Közszolgálati Főosztály 1990 júliusában (annak lelegelején) elkészített egy szabályozási koncepciót, alapvetően a minisztérium vezetői számára (*Szabályozási koncepció a közigazgatási köztisztviselői jogviszony rendjéről*). Ennek nem titkoltan kettős célja volt: az egyik, hogy a vezetők kapjanak részletes tájékoztatást a készülő törvény tartalmáról, ennek megfelelően a szabályozási koncepció már nem elveket és követelményeket, hanem konkrét jogintézményeket, pragmatikaelemeket tárgyalt. A másik cél a jogszabályszerkesztés biztonsága volt, tehát az, hogy a szabályozási koncepció elfogadása után az annak megfelelő jogszabályszövegen a minisztériumi döntéshozók lehetőleg már ne változtassanak (hiszen rendkívül szoros határidő állt rendelkezésre a tervezet elkészítésére).

A szabályozási koncepció bevezetése, amely a szabályozás célját, hatókörét és sajátosságait foglalja össze, kortörténeti dokumentumként is felfogható. Kimondja, hogy az országgyűlési választások után politikasemleges, lojális, a politikai váltógazdálkodást függetlenített, stabil, szakértő közigazgatási személyi állományt kell megteremteni. A közszolgálati pragmatika középpontjába az érdemeken alapuló előmeneteli rendszert állítja, amelyet pozitív karrierrendszernek nevez, mert ettől várja, hogy ez a hivatás vonzó legyen, amely töretlen pályáívet biztosít a jól teljesítő közigazgatási tisztviselőknek. Elvi jelentőségű az a megállapítása is, hogy többletkötelezettségeket csak többletjogosultságok fejében lehet elvárni a köztisztviselőktől. Végül rögzíti, hogy a szabályozási tárgyak körének kialakításakor az előkészítők a magyar közjogi hagyományokat és a nyugat-európai jogfejlődés eredményeit vették figyelembe.

14.2. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előkészítése

(Hazafi Zoltán)

A vonatkozó jogszabály-előkészítés fő jellemzői közül a következőket említhetjük meg.

1990 júliusának végére a minisztériumban *elkészült a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény tervezete* (a munkálatok végén a munkaügyi és az igazságügyi tárca folyamatos tájékoztatásával). A kormányülés az előterjesztést egyhangú szavazással támogatta (ennek mindjárt lesz jelentősége), így az 1990 szeptemberében 507. sorszámmal törvényjavaslattá vált. A javaslat általános indokolása tömören foglalja össze a szabályozás célját. Felidézésére azért nincs szükség, mert – nem meglepő módon – főbb elemeiben megismétli az imént bemutatott szabályozási koncepció bevezetésében fellelhető (és kiemelt) gondolatokat. A törvényjavaslat tartalmában alapvetően megegyezik a két koncepcióban leírt elképzelésekkel. Részletes bemutatásától most eltekintünk, majd az elfogadott törvény jellemzésekor térünk vissza rá. Addig ugyanis még hosszú időnek kellett eltelnie.

A tény az, hogy 1990 júliusától, amikor a kormány sürgősségi indítvánnyal terjesztette a törvényjavaslatot az Országgyűlés elé, majd két évet kellett várni, hogy 1992 májusában a javaslatból törvény legyen. A sürgősségi indítvány érthető volt, ekkor már tudni lehetett, hogy a köztársasági elnök 1990. szeptember 30-ára tűzte ki az önkormányzati választásokat, s a kormány célja az volt, hogy az aznap hatályba lépő önkormányzati törvénnyel egy időben a köztisztviselői törvény is hatályos legyen, s ezzel az önkormányzatok szervezetére, funkcióira, feladataira és személyi állományára egyaránt korszerű törvények legyenek irányadók. Az is tény, hogy a kormány a törvényjavaslat általános vitája után, a részletes vita közben a javaslatot az igen nagyszámú képviselői módosító indítványra tekintettel átdolgozásra visszavonta. Hogy mindez miért történt, annak feltehetően számos oka van. Ezek közül e tanulmány egyik szerzője, György István három, mások által esetleg vitatható okot emel ki.

Az *első ok* a legkézenfekvőbb. A megválasztott képviselők között sokan polgármesterek, illetve köztisztviselők voltak (hiszen még nem születtek összeférhetlenségi szabályok), akik érintettségük okán számtalan rendelkezést belekívántak a javaslatba vagy kikívántak belőle. Ezek közül számtalan aztán egymásnak is ellentmondott. A módosító indítványok természetesen arra sem voltak tekintettel, hogy milyen más rendelkezéseket érintenek. Így valóban szükség volt arra, hogy a kormány (az előterjesztő minisztérium javaslatára) áttekintse a módosító indítványokat, döntsön a befogadásukról, és koherens szabályokat alkosson. Csak erre tekintettel azonban nem feltétlenül kellett volna visszavonni a javaslatot, és belátható, hogy a módosító indítványok bedolgozására sem volt szükség csaknem két esztendőre.

A *második ok* a központi államigazgatási szervek kiemelkedő érdekérvényesítő lehetőségeiben rejlik. Hogy ezt az okot megértsük, fel kell idéznünk a törvényjavaslat eredeti szövegét. Az ugyanis az illetményrendszer tekintetében abból indult ki, hogy az egyenlő iskolai végzettségű, besorolású és teljesítményű tisztviselők egyenlő illetményt kapjanak, függetlenül az őket alkalmazó közigazgatási szerv szintjétől. Annak ellenére, hogy a miniszterek valamennyien elfogadták ezt a megoldást a kormányülésen, egyes minisztériumok alacsonyabb szintű vezetői élesen bírálták a rendelkezést, és erőteljesen támogatták azokat

az országgyűlési képviselőket, akik módosító indítványaikkal a központi államigazgatási szervek tisztviselői számára magasabb illetményt tartottak igazságosnak. A köztisztviselői törvényt jól ismerő olvasó tudja, hogy a megoldás az illetménykiegészítés törvénybe iktatása volt.

A *harmadik ok* a politikai pártok többségének bizalmatlansága volt a régi államigazgatási tisztviselőkkel szemben. Nehezen tudták elfogadni, hogy a korábbi rendszerben is alkalmazott szakemberek pártsemlegesen, lojálisan szolgálják majd az új kormányt, illetve az új önkormányzatokat (e tekintetben nem volt különbség a kormánypártok és egyes nagyvárosokban vezető szerepet betöltő ellenzéki pártok között). Különösen azok a rendelkezések okoztak dilemmát, amelyek szerint a volt államigazgatási dolgozók a törvény hatálybalépésével köztisztviselőkké válnak, és ettől kezdve élveznek minden jogosultságot, beleértve a pályabiztonságot is. Erre még később részletesen visszatérünk, itt csak annyit jelzünk, hogy csaknem két esztendő tapasztalata kellett ahhoz, hogy a politika belássa, a tisztviselők nem politizálni akarnak, hanem tisztességesen dolgozni és kenyeret keresni.

A köztisztviselői törvény elfogadásának történetét most röviden megszakítjuk, mert közben történtek olyan események, amelyek jelentősek voltak a közigazgatási közszolgálati rendszer felépítésében. Az első ilyen az önkormányzatoknál alkalmazott köztisztviselők képesítési előírásairól szóló kormányrendelet-tervezet és vele párhuzamosan a köztisztviselői pályázati rendszerről és a versenyvizgáról szóló kormányrendelet-tervezetek megalkotása volt 1990. november 15-i dátummal. A képesítési rendeletről szóló előterjesztés az új szabályozás alapvető indokaként jelölte meg, hogy az önkormányzati választásokat követően már nem volt létjogosultsága a tanácsi dolgozók képesítési előírásainak. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) az Országgyűlés előtt feküdt, s annak megfelelően helyes lett volna ugyan a teljes közigazgatás személyi állományára nézve egyetlen képesítési rendeletet alkotni, de erre nem volt mód. Ennek oka az, hogy a központi államigazgatásban dolgozó tisztviselők képesítési előírásait akkor a miniszterek szabályozták, s – a Ktv. hatálybalépése előtt – nem volt olyan jogforrás, amely ezen változtatott volna.

A rendeletervezet a máig használatos megoldást alkalmazta, néhány általános rendelkezést követően (például alternatív javaslat arra nézve, hogy lehessen-e felmentést kapni a képesítési előírások alól) két mellékletben tartalmazta (volna) az önkormányzati és a köztársasági megbízotti hivatalokban dolgozó tisztviselők képesítési követelményeit. A közigazgatási egyeztetés nehézségei és a Ktv. elfogadása körüli vitákon kívül nem tudunk olyan releváns okról, amely azt eredményezte, hogy végül csak 1995-ben született meg a köztisztviselők képesítési előírásairól szóló kormányrendelet.

Ennél is rosszabbul járt a másik előterjesztés, mert soha nem született semmilyen rendelet sem a köztisztviselői pályázati rendszerről, sem a versenyvizgáról. Ami a pályázati rendszert illeti, a tervezet ekkor még idő előttinek bizonyult, hiszen a várakozásokkal ellentétben nem lépett még hatályba a Ktv., amelyben dönteni kellett arról, hogy a pályázat minden közigazgatási szervnél és minden kinevezés esetében kötelező legyen-e, vagy a kinevező joga legyen dönteni az eljárás alkalmazásáról. Ma már tudjuk, hogy a pályázat szabályozása milyen regényes fordulatokat vett (ne legyen kötelező, de alkalmazható, legyen kötelező, de kivételekkel, ne is beszéljünk róla), azonban a szakma meghatározó képviselői által támogatott, általánosan kötelező pályázati rendszert soha nem vezették be hazánkban a közigazgatási tisztviselők kiválasztásakor. Ezért nem látta talán szükségét a kormány sem

egy erről szóló rendelet megalkotásának. A versenyvizsga pedig – bármilyen eredményesen működik akár az angol, akár a francia közszolgálatban – részben osztotta a pályázati rendszer sorsát, részben pedig idegennek tűnhetett a magyar jogalkotók számára. Ezzel együtt az előterjesztést a korszerű magyar közszolgálati rendszer megteremtésére irányuló egyik – sajnos sikertelen – kísérletnek tekintjük.

A közszolgálat mindig valamilyen megkülönböztetést, felsőbbrendűséget, kiváltságot, elkülönülést fejezett ki. A speciális státusz a közszolgálat tagjait megillető előjogok formájában vált érzékelhetővé a társadalom számára. A feudalizmusban a királyi adó, vám- és egyéb bevételek kisajátítása, a köztisztviselők átöröközhetősége, az elmozdíthatatlanság, a katonai szolgálat és az adófizetés alóli mentesülés, később a társadalmi felemelkedést a szegényebb rétegek számára is biztosító, garantált havi fizetés képezte alapját a különleges köztisztviselői státusznak. Társadalmi elfogadottsága azonban döntően attól függött, hogy születéssel megszerzett, sérthetetlen előjognak (*nobile officium*) vagy az emberi teljesítménnyel kiérdemelt egzisztenciális biztonságnak (*merit system*) tekintették a közszolgálati alkalmazást. Az 507-es számú törvényjavaslat ez utóbbit követte. Az érdemeken alapuló előmeneteli rendszert helyezte középpontba, mert – a jogalkotó akkori felfogása szerint – csak meghatározott teljesítmény fejében előre kiszámítható besorolás, cím, illetmény teheti vonzóvá a köztisztviselői pályát. A pártatlan, befolyástól mentes, szakszerű és törvényes tevékenységet garantáló alapjogi korlátozásokat, többletkövetelményeket csak többletjogosultságokért cserében lehet elvárni.

Felvetődik azonban a kérdés, hogy a végső formájában elfogadott és kihirdetett Ktv. szövege a Konceptióhoz képest milyen metamorfózison ment keresztül, s mennyiben felelt meg az „érdem, kiszámíthatóság, biztonság” hármas követelményének. A következőkben ennek bemutatására vállalkozunk.

A Konceptió – súlyának megfelelően – első helyen tárgyalta az egységes személyzetpolitika kérdését. Nem véletlenül, hiszen már ekkor nyilvánvaló volt, hogy hosszú távú kormányzati személyzetpolitika nélkül nem stabilizálható, fejleszthető a személyi állomány. Keserűen állapította meg, hogy a közigazgatás addigi „személyzetpolitikája” a kampányszerű létszámcsökkentésekben merült ki anélkül, hogy létezett volna bármiféle érdemi elképzelés a közigazgatás társadalmi funkcióiról és a személyi állományáról. Ugyanakkor csak egy valódi személyzetpolitika biztosíthatja a kiválasztás, az alkalmazás, az előléptetés, a díjazás, valamint a továbbképzés koherens, egységes rendszerként történő kezelését, fejlesztését. Ez akadályozhatja meg a bürokrácia elzárkózását a társadalomtól, biztosíthatja a társadalmi ellenőrzést, növelheti a közszolgálatban dolgozók társadalmi elismertségét, s elősegítheti, hogy a legjobb erők kötelezzék el magukat a közösség szolgálatára.

A Konceptió egy olyan személyzetpolitikát vázolt fel, amely egy komplex jogszabályban vagy jogszabálygyűjteményben jelenik meg, s átfogja a közszolgálati pragmatika valamennyi elemét. A versenyszféráétól elkülönülő, egységes központi szabályozásra épül, vagyis zárt személyzeti rendszert valósít meg. Biztosítja pártpolitika-semlegességet és a mindenkor törvényes hatalommal szembeni lojalitást. Magunk részéről ehhez még annyit teszünk hozzá, hogy a személyzetpolitika nemcsak elvek, célkitűzések, módszerek, eszközök összessége, hanem a célok megvalósításához szükséges intézményrendszer is. Ez azt jelenti, hogy a közszolgálati személyzetpolitikának kormányzati felelőse van, és működnek a személyzetpolitika meghatározásához, végrehajtásához, koordinálásához, ellenőrzéséhez szükséges mechanizmusok. Mindezek alapján a közigazgatási személyzetpolitikának úgynevezett materiális és intézményi feltételei vannak. Az előbbihez tartozik

a fejlesztési célokat meghatározó humánstratégia, valamint azok megvalósítását szolgáló jogi szabályozás, HR-eszközök és -módszerek, míg az utóbbi a személyzetpolitikáért való kormányzati felelősség érvényesítését jelenti.

A Ktv. megalkotásával a *Koncepció mint humánstratégia* lényegében betöltötte rendeltetését, sőt bizonyos tekintetben túlmutatott annak keretein, mivel mind a mai napig a zárt, karrierrendszer zsinórmértékének tekinthető. Alapvetően megfelelt a stratégiákkal szemben támasztott tartalmi követelményeknek,⁷ csak a felhasznált adatok, számítások, elemzések tűnnek kissé szegényesnek, de ez érthető, hiszen elkészítésekor éppen a stratégiai szemlélet hiánya miatt csak korlátozottan álltak rendelkezésre a személyi állománnyal kapcsolatos statisztikák. Az már nehezen fogadható el, hogy a mai napig nem sikerült felállítani a közigazgatási személyzetpolitika tervezéséhez szükséges személyügyi adatbázist. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy nemzetközi összehasonlításban jelenleg Magyarországot a sereghajtók közé sorolják a stratégiai HRM fejlettsége szempontjából.⁸

A Koncepció jelentőségét növeli az is, hogy – az úgynevezett első életpályatörvényt,⁹ valamint a *Magyar Programot* leszámítva – egyetlen törvénymódosítást nem előzött meg a Koncepcióhoz hasonló előkészítés. Ebben döntő szerepet játszott az egységes kormányzati személyzetpolitika hiánya, amely a közszolgálat megújításáról szóló gondolkodást – figyelmen kívül hagyva az emberierőforrás-gazdálkodás kiépítésének szükségességét – szabályozás-centrikussá, a közszolgálati jogalkotást pedig fokozatosan a költségvetési konszolidáció érdekeinek kiszolgálójává tette.¹⁰

A *jogi szabályozás* megítélése már nem ennyire egyértelmű. Elmaradt az egységes szabályozás. Ennek oka – ahogy a fentiekben már említettük –, hogy a Belügyminisztérium mint a közszolgálatért felelős minisztérium az ágazati szabályok kiforratlansága, illetve a helyi önkormányzatok szabályozásának sürgető igénye miatt úgy döntött, hogy első lépésként csak a közigazgatásban dolgozók jogállásának szabályozására tesz javaslatot, s megfelelő előkészítés után később kiterjeszti a szabályozást az intézményi szférára is. Ez utóbbira azonban már nem maradt ideje, mivel a munkaügyi tárca elkészítette – a más koncepcióra épülő – közalkalmazotti törvény tervezetét, s ezzel Európában egyedülálló módon egy sajátos, *trichotóm* szabályozási struktúra jött létre Magyarországon. A munkajogi szakirodalom ezt a fejlődést úgy írja le, hogy míg a Ktv. a magyar közszolgálati jog történelmi tradíciója által meghatározott fejlődésének egyenes következménye, addig a Kjt. a rendszerváltozás – egyáltalán nem szükségszerű – terméke.

⁷ Nemzetközi tapasztalatok alapján kimutathatók a stratégiák közös elemei. Ezek közé tartozik – többek között – a készítés indoka, célja, az átalakítás jelentősége, vizsgálati módszer bemutatása, alapelvek, az átalakítás kereteit meghatározó követelmények, fejlesztési célok, irányok, javaslatok, intézkedések bevezetésének módja, adatok, számítások, elemzések, grafikonok, jegyzetek, foglalommagyarázatok, példák, bibliográfia.

⁸ OECD (2011): *Strategic human resources management*. In *Government at a Glance 2011*. Paris, OECD Publishing. 90–91.

⁹ 2001. évi XXXVI. törvény.

¹⁰ Bár 2006-ban születtek ígéretes tervek, koncepciók az egységes személyzetpolitika és kormányzati személyügy megteremtésére, az ambiciózus elképzeléseket végül nem valósították meg.

A Ktv. nem vitte következetesen végig a Koncepcióban foglaltakat. Szabályai legalább annyira magukon viselték a nyitott munkaköri, mint a zárt karrierrendszer jellemzőit, ezért okkal sorolhatjuk a magyar közszolgálatot inkább a vegyes rendszerek közé.¹¹

1. táblázat

A Ktv. rendszertípusok szerinti jellemzése (1992)

		(Zárt) Karrierrendszer	(Nyitott) Munkaköralapú rendszer
Jogállás	Közjogi szabályozás (törvény, kinevezés)	X	
	Magánjogi (szerződés)		0
Belépés	Csak a legalsó besorolásba	0	
	Életpálya bármelyik szakaszában		X
Kiválasztási feltételek	Jogsabályban meghatározott iskolai végzettség	X	
	Munkakörhöz igazodó, munkáltató által meghatározott kompetenciák		0
Magánszférában eltöltött idő	Szolgálati időbe nem vagy csak korlátozottan számítható be	0	
	Szolgálati időbe beszámít		X
Jogviszony-megszüntetés	Csak a köztisztviselő személyével, magatartásával összefüggő okból	X	
	Strukturális okból is		0
Előmenetel, bérezés	Jogilag szabályozott feltételek, szenioritás alapú	X	
	Alku, magasabb értékű pozíció		0
Nyugdíj	Saját nyugdíjrendszer	0	
	Általános		X
Mobilitás magán- és közszféra között	Mobilitás lehetséges		X
	Mobilitást gátolja	0	
Összesen		4	4

Forrás: szerkesztette a szerző

¹¹ A frissebb elemzések szerint a vegyes jelleg még ma is kimutatható, de az aktuális trend inkább a nyitottság irányába mutat. „A jelenkor kihívásaihoz tartozik egy munkaköralapú rendszer kialakítása és alapfeltételeinek megteremtése, amely szintén az üzleti megoldások közjogi alkalmazását bővítené, ezzel a rendszert nyitottabb irányba sodorva. A jogviszony megszüntetésének egyes esetei – különösen a méltatlanság vagy a bizalomvesztés címén történő felmentés – befolyásolják a pályabiztonság mértékét is, az állástípusú rendszerekre jellemző, tágan értelmezhető felmentési okok miatt.” LUDÁNYI Dávid (2017): Köszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 101., 106.

A karrierjegyek oldódása szervesen összefüggött az 507-es törvényjavaslattal szembeni politikai bizalmatlansággal. Rendszeresen megfogalmazódott az a kétely, hogy *szabad-e a karrierrendszer védernyője alá vonni azt az állami apparátust, amelynek tagjai – különösen vezetői szinten – tevékenyen részt vállaltak a társadalom előtt hitelét veszített szocialista állam működtetésében, s akik akkori pozícióikba sem elsősorban szakmai kvalitásuk, hanem politikai megbízhatóságuk alapján kerültek. Sokan szemére vetették az Antall-kormánynak, hogy elmaradt az ígért „tavaszi nagytakarítás”, s nem valósult meg a totális elitcsere.*

Ebben a közhangulatban már önmagában az a tény, hogy szinte rögtön, a rendszerváltozás első éveiben, a posztszocialista országok közül elsőként Magyarországon a kormány benyújtotta az általánosozható képest magasabb szintű foglalkoztatási védelmet, kiszámítható karriert és fokozatosan emelkedő illetményt garantáló törvényjavaslatot, rendkívüli bátorságáról s az ország demokratikus működése iránti elköteleződéséről tanúskodik.

Érzékletesen beszél erről az akkori külügyminiszter, a miniszterelnök egyik bizalmasa: „Antall egy pártsemleges közszolgálati apparátust akart létrehozni, amelyben csak a szakértelem és a teljesítmény számít – ahogy ez a régi demokráciákban természetes. A személyi változásokat nem a miniszterelnökség vagy a Bem téri pártszékház döntötte el, hanem az illetékes minisztériumok új vezetői, az önkormányzatok esetében pedig maguk a választók. Az iskolák, kórházak, szakszervezetek esetében is az adott intézmény közössége döntött a tisztségviselőkről – szabad és titkos választás útján. A Kormány arról nem tehetett, hogy működött a megszokás, vagy inkább éltek még a régi félelmek, és annyi esetben választották meg a régi, hitel nélküli embereket. Az eredményeket a Kormány akkor sem tudta volna felülbírálni, ha akarta volna, a személycserét pedig nem végezhetette el mások helyett a miniszterelnök.”¹²

A visszakért és később átdolgozott törvényjavaslat már több kompromisszumot tartalmazott az eredeti változathoz képest. A Konceptió abból a nemzetközileg általánosan elfogadott tételből indult ki, hogy a közszolgálatnak a magánmunkaerő-piachoz viszonyított hátrányosabb anyagi helyzetét a nagyobb foglalkoztatási stabilitás ellensúlyozza azzal, hogy a betöltött munkakör megszüntetése, módosítása nem érinti a köztisztviselő jogviszonyát, mivel kinevezése nem egy adott pozíció betöltésére, hanem az egész közszolgáltatásra szól. Ugyanakkor az 507-es törvényjavaslat ennél már eleve gyengébb védelmi pozíciót állapított meg a köztisztviselő számára, s lehetővé tette a strukturális okok miatti felmentést, de a figyelembe vehető okok körét „A” és „B” alternatíva szerint eltérő körben jelölte meg. Az „A” változat csak létszámcsoökkentés, míg a „B” alternatíva már feladatmegszűnés és átszervezés miatt is megengedte a felmentést.

Az Országgyűlés a „B” változattal fogadta el a Ktv.-t, s ezzel a törvény egészen közel került a munkajogi szabályok alacsonyabb védelmi szintjéhez. Ennek oka, hogy a munkáltató működésével összefüggő indokok leggyakrabban a Ktv. által taxatív felsorolt okokkal (létszámcsoökkentés, átszervezés, feladatmegszűnés) konkretizálhatók, vagyis a munka törvénykönyve hiába fogalmazott általánosan, a munkáltató működésével való összefüggést megjelölve figyelembe vehető okok közös „nevezőjeként” a versenyszférában is az átszervezés, létszámcsoökkentés, feladatmegszűnés a leggyakrabban felhozott indok. Ráadásul

¹² JESZENSZKY Géza: *Megalkuvó volt-e Antall József?* Elérhető: www.itt-ott.org/hu/dialogus/jeszenszky-geza-megalkuv-volt-e-antall-jozsef (A letöltés időpontja: 2019. 04. 22.)

találkozhatunk olyan állásponttal is, amely szerint már önmagában az átszervezés mint „ernyőfogalom” gyakorlatilag magában foglalja a feladatmegszűnést, létszámcsoökkentést is, mivel ezek általában valamilyen szervezeti átalakítással szoktak együtt járni.¹³

Politikai kompromisszumot tükrözött a vezetők jogállásának szabályozása is. Az 507-es törvényjavaslat vezetői munkakörbe történő kinevezésről rendelkezett. Ez azt jelentette, hogy a vezetők a beosztott köztisztviselőkhez hasonló foglalkoztatási védelmet élveztek volna, mivel vezetői kinevezésüket csak az általános felmentési indokok alapján lehetett volna megszüntetni. Ez a szabály azonban szembement azzal az igénnyel, hogy a vezetők kiválasztása nemcsak szakmai, hanem bizalmi kérdés is.

Emiatt módosult a törvényjavaslat, s a Ktv. már nem vezetői kinevezésről, hanem vezetői megbízásról rendelkezett. Ennek az lett a következménye, hogy a vezetői megbízás elkülönült a közszolgálati jogviszonytól, s emiatt indoklás nélkül vissza lehetett vonni a vezetői megbízást anélkül, hogy ez a jogviszony létét érintette volna.

Ez utóbbit törvényi magyarázatok¹⁴ esetenként pozitívnak értékelték, hiszen a volt vezető „nem került az utcára”, a statisztikai adatok¹⁵ azonban azt a feltevést erősítik meg, hogy a vezető leváltása után kevés eséllyel tudott integrálódni beosztottként abba a munkaszervezetbe, amelyben korábban vezetői megbízást töltött be. Sokkal életszerűbb, hogy a menesztett vezetők véglegesen el akarták hagyni a közigazgatási szert, erre azonban csak akkor kerülhetett sor jogszerűen az általános felmentési okok miatt, ha a leváltott vezető jogviszonyáról lemondott.

A vezetői megbízás korrekciójának szükségessége már 1993-ban megfogalmazódott. Ekkor készült egy belügyminisztériumi előterjesztés, amely javaslatot tett a szabályozás megváltoztatására, hogy növelje a vezetői stabilitást.¹⁶ A javaslat a következő elveket vette figyelembe:

- a közigazgatási szerv első számú vezetője mindenkor szabadon választhatja ki saját vezető beosztású köztisztviselőit. E követelmény szükségszerűen kapcsolódik a közigazgatási szerv vezetőjének egyszemélyi felelősségéhez;
- a vezetői megbízás visszavonása nem jelentheti egyúttal a vezetői karrier végleges megszakadását, ezért a vezetői megbízás megszűnésével csupán az adott vezetői funkció elvesztése járhat együtt;
- vezetői életpályára csak magas szintű – értelemszerűen a vezetői feladatokra adaptált – szakmai ismeretekkel rendelkező köztisztviselő kerülhet;
- minden esetben gondoskodni kell a vezetői szakmai ismeretek hasznosításáról.

¹³ PETROVICS Zoltán (2010): Variálnak: az átszervezés egyes kérdéseiről. *Humán Saldo*, 7. évf. 10. sz. 307–310.

¹⁴ ZSUFFA István szerk. (1993): *Köszolgálati kézikönyv*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 200–201.

¹⁵ A kinevezett jegyzők jogviszonyát csak a törvényi felmentési okok alapján lehetett egyoldalúan megszüntetni szemben a vezetői megbízásokkal. A kétféle szabályozás eltérő védelmi szintjét mutatja, hogy a jegyzők 51,4%-a töltötte be öt évnél rövidebb ideje jegyzői munkakörét, vezetői megbízással rendelkező vezetők esetében ez az arány meghaladta a 70%-ot 2003-ban. Forrás: Belügyminisztérium, központi közszolgálati nyilvántartás. 2004. szeptember.

¹⁶ HAZAFI Zoltán (2009b): *Köszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. (PhD-értekezés) Pécs, PTE ÁJK.

A javaslat szerint el kell választani a vezetői karriert a vezetői megbízástól. Ennek érdekében *új jogintézményként a rendelkezési állomány bevezetését javasolta*.¹⁷ A javaslat alapján 1994 februárjában kormány-előterjesztés is készült, a törvényjavaslat azonban már nem került az Országgyűlés elé.

Szintén a politikai kompromisszumok közé tartozott a főosztályvezetők megbízásával kapcsolatos miniszteri munkáltatói jog deklarálása. A főosztályvezetői megbízás kiemelése a munkáltatói jogok gyakorlásának általános rendszeréből a középvezetői szinthez tartozó főosztályvezetőket a politikai mezőbe helyezte.¹⁸

A HR-eszközöket, -módszereket többnyire a kiválasztással, teljesítményértékeléssel, munkakörelemzéssel, -értékeléssel kapcsolatban szoktak alkalmazni. A Ktv. elfogadását követően azonban ezek alkalmazására még nem volt igény. Ennek oka, hogy az új rendszer kiépítésének első lépése a jogi, szabályozási keretek kialakítása volt, s csak ezután, jóval később kerülhetett sor az első kísérletekre, a közszolgálati HR-módszertan megteremtésére. A módszertan késedelmének és gyengeségének további oka volt az is, hogy az említett HR-funkciók egyáltalán nem vagy csak erősen „legyengítve” kerültek a törvénybe. Példaként említhetjük az előbbire a teljesítményértékelést, míg az utóbbira a pályázatot.

A Koncepció a kiválasztási eljárás általános és kötelező formájaként a nyilvános pályázat bevezetését javasolta. Úgy képzelte el, hogy minden közigazgatási állást csak pályázat útján lehet betölteni. A pályázók közötti sorrend megállapítására a versenyvizsga bevezetésének lehetőségét említette. A Ktv. azonban a pályázat kiírását, illetve köztisztviselő kiválasztását a munkáltatói jogkör gyakorlójának diszkrecionális hatáskörébe utalta. Az Európai Unió

¹⁷ Ennek lényege az alábbiakban foglalható össze: a vezetői megbízás visszavonásakor a közigazgatási szerv vezetője köteles az érintett köztisztviselő számára másik, a képzettségének és beosztásának megfelelő vezetői megbízást felajánlani. Ha erre nincs lehetőség, vagy az érintett köztisztviselő a felajánlott vezetői megbízást nem fogadja el, a köztisztviselő rendelkezési állományba helyezhető. A rendelkezési állomány azokat a volt vezetői megbízású köztisztviselőket fogná át, akik bár szakmai felkészültségük alapján vezetői megbízás ellátására alkalmasak, tényleges vezetői megbízás hiányában vezetői tevékenységet nem látnak el. E köztisztviselőket a központi közszolgálati nyilvántartás regisztrálná, lehetővé téve bármikori igénybevételüket. Kormányzati szinten felmerülő időszakos vagy rendkívüli vezetői szakértelmet igénylő munkák elvégzésére a köztisztviselők bármikor kirendelhetők bármely központi közigazgatási szervhez. Ilyen esetben a munkavégzéshez kapcsolódó munkáltatói jogokat az érintett közigazgatási szerv vezetője gyakorolná, míg az egyéb munkáltatói jogosítványok a kinevező közigazgatási szerv hatáskörében maradnának. Teljes havi illetményüket a kinevező közigazgatási szerv folyósítaná.

A rendelkezési állományba helyezés legfeljebb hat hónapig tarthat, és az államtitkárokat, a helyettes államtitkárokat, valamint a főosztályvezetőket érintené. A rendelkezési állományba helyezés kormányzati érdekből történne, ennek megfelelően erről csak a kormány dönthet, hasonlóan annak megszüntetéséről is. Ha a kormány elutasítja a rendelkezési állományba helyezési kérelmet, akkor a köztisztviselő választhat a felmentés és a végkielégítés, valamint a köztisztviselőkénti besorolás között. Ha az érintett köztisztviselő kéri a rendelkezési állományba helyezését, a közszolgálati jogviszonyát meg kell szüntetni, s részére a felmentési időre járó illetményt, illetve végkielégítést kell fizetni. Ha a hat hónap leteltét követően másik vezetői állást nem lehet felajánlani, a köztisztviselő kérelmére a közszolgálati jogviszonyát felmentéssel meg kell szüntetni. Ilyen kérelem hiányában a köztisztviselők közszolgálati jogviszonya továbbra is fennmarad.

A rendelkezési állományba helyezés kedvezménye természetesen nem érintheti azokat a vezető köztisztviselőket, akikről alkalmatlanságuk miatt vonják meg a bizalmat. Ilyen esetre a szabályszerű „végelbánásban” sem kerülhet sor. Ezeknek az eseteknek a kiszűrésére a vezetői megbízás visszavonását indokolási kötelezettséghez kell kötni. Az indokolásnak tartalmaznia kell a döntést megalapozó tényeket, körülményeket, vezetői munka értékelését annak érdekében, hogy adott esetben egyértelműen megállapítható legyen az alkalmatlanság kérdése.

¹⁸ 112/1992. (VII. 7.) Korm. rendelet.

még a csatlakozást megelőző, utolsó országvéleményében is kifogásolta a nyílt, versenyalapú kiválasztás hiányát.¹⁹ Karrierrendszerről lévén szó, munkakörelemzés és -értékelés szükségessége fel sem merülhetett.

A közszolgálati személyzetpolitika feletti dominancia megszerzéséért gyakran alakult ki versengés a minisztériumi bürokráciák között. A második világháború előtt mint a belső ügyek minisztériuma a Belügyminisztérium játszott meghatározó szerepet a közigazgatás, közszolgálat irányításában, illetve fejlesztésében. A szocializmusban elveszítette ezt a szerepét, mivel rendészeti minisztériummá vált, s a 80-as évek vége felé a Minisztertanács vette át a személyzeti irányítást. Ugyanakkor a rendszerváltozáskor ismét megerősödött a tárca civil profilja.

A kormányzati munkamegosztásban a tanácsi tisztségviselők képzésével, továbbképzésével, képesítési feltételeinek megállapításával kapcsolatos feladatokat kapott. Az Antall-kormányban a belügyminiszter vált a közigazgatás, illetve a közszolgálat centrumává. Igaz, ekkor még csak közreműködött a közigazgatási személyzetpolitika elveinek és eszközrendszerének kialakításában,²⁰ a Ktv. javaslatának benyújtását követően azonban egyértelművé vált, hogy a közigazgatási személyzetpolitika igazi kormányzati felelőse a Belügyminisztérium. Az már más kérdés, hogy milyen eszközök álltak rendelkezésére ahhoz, hogy ezt a szerepét teljeskörűen betöltse.

A személyzetpolitikai döntések meghozatalához a személyi állománnyal kapcsolatos statisztikai adatokra van szükség. E célból hozta létre a Belügyminisztérium az úgynevezett KÖZIGTAD (Közigazgatási Tisztviselők Adatai) rendszerét a 90-es években. A fejlesztési erőforrások elégtelensége, az adatszolgáltató szervek ellenállása s nem utolsósorban a döntéshozói „érdeklődés” hiánya miatt a magyar közigazgatás személyi állományának egyetlen részletes adatbázisa 2006-ban megszűnt. Ezzel nemcsak egy jól-rosszul kialakított rendszer, illetve jogintézmény tűnt el, hanem – néhány statisztikai eredménytábla kivételével – elvesztek a magyar köztisztviselői kar 1994–2006 közötti, ma már pótolhatatlan adatai is.

A kiindulási kérdés az volt, hogy a végső formájában elfogadott és kihirdetett Ktv. miben különbözött a Koncepciótól, s mennyiben felelt meg az „érdem, kiszámíthatóság, biztonság” hármas követelményének. Összegzőként azt a választ adhatjuk, hogy a Ktv. kétségtávol több ponton is engedett az érdem, kiszámíthatóság, biztonság követelményeiből a Koncepcióhoz képest. Ugyanakkor betöltötte rendeltetését az átmenet időszakában, biztosította a személyi állomány stabilitását, s a karrier kiszámíthatóságával vonzóvá tette a köztisztviselői hivatást.

A statisztikai adatok azt mutatják, hogy a személyi állomány stabilitására sokkal inkább a szervezeti és működési racionalizálás miatti elbocsátás gyakorolt kedvezőtlen hatást, semmint a választások kimenetele. Kiugróan magas volt 1995-ben a létszámcsökkenés miatti felmentések száma,²¹ ami már az átmenet utáni időszak új kihívásának, a neoliberális államfelfogás elterjedésének előjele volt, s sokkal nagyobb megrázkódtatást jelentett a karrierrendszer számára, mint a rendszerváltozás során megkötött, a fentiekben ismertetett kompromisszumok. Ennek története és értékelése azonban már egy másik tanulmánykötetbe kívánczik.

¹⁹ „A magyar közigazgatásban a felvételi és előmeneteli rendszer még nincs teljesen összhangban az olyan alapvető közszolgálati elvekkel, mint az egyenlő hozzáférés és verseny a teljesítmény alapján, mivel nincs nyílt versenyen alapuló kötelező felvétel. A jelenlegi rendszert emiatt javítani szükséges.” (HAZAFI 2009b, 316.)

²⁰ 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet 2. és 4. §.

²¹ HAZAFI 2009a.