

## VII. FEJEZET

### ÚJ TENDENCIÁK A KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK ÁTALAKÍTÁSÁBAN

#### 1. A közzolgálati rendszerek változásainak jellemző vonásai

A világon a XX. század közepéig kialakult nagy közzolgálati rendszereket érintő változásokat a 2008-i pénzügyi-gazdasági világválságig az NPM típusú reformok határozták meg.

Ez tartalmilag azt jelentette, hogy a versenyszféra eszközeinek és módszereinek közigazgatási alkalmazásának jegyében a korábban meghatározó zárt karrierrendszerű szabályozásokat a nyitott rendszerek irányába mutató szabályozási elemek kezdték ki a rugalmasság, a hatékonyság és főként a költségtakarékosság jegyében.

Amint az ismert, a XX. század első felére a közigazgatás személyzetére alkalmazott jogi szabályozás jellege szerint asszimilációs és differenciált rendszerek alakultak ki. Az asszimilációs rendszerekre az volt a jellemző, hogy a közzszektorban alkalmazottakra, ezen belül a közigazgatás személyzetére is az általános munkajogi szabályokat alkalmazták. A differenciált rendszerekben viszont az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre sajátos zárt közzzjogi szabályozást vezettek be, mintegy megkülönböztetve a munka világának más szereplőitől.

A szabályozás tartalma szerinti további megkülönböztetés alakult ki a szerint, hogy a köz szolgálatában milyen feltételek teljesítése mellett lehetett bekerülni. Ez alapján a munkajogi szabályokhoz hasonlító nyitott, illetve az azoktól közzzjogi derogációkkal eltérő és speciális szakmai képesítéseket feltételező zárt rendszereket különböztettek meg. A nyitott rendszert mintájául az Egyesült Államokban alkalmazott politikafüggő „zsákmányrendszert” tekintették, melyben a közzszolgálati állások elnyerésének feltétele a választásokon győztes párt, vagy személy támogatása. A zárt rendszer alapmodellje pedig a XIX. század közepére kialakuló katonai közzszolgálat elveire alapozó, szakmai érdemre épített, élethivatásszerűen gyakorolt, politikailag semleges francia típusú „karrierrendszerrel” vált azonossá.

A XX. század közepére a fejlett polgári demokráciákban közzszolgálati szabályozásban általánossá vált a differenciált, közzzjogias szabályozás, melyben a közigazgatást szakmai tudás birtokában végzett tevékenységgé vált, azaz (szakmai) érdemrendszerű megoldások alakultak ki. Így aztán az egyes rendszerek közti megkülönböztetés alapja már nem a közzszolgálatba való belépés „politikai zsákmány”, vagy „szakmai érdem” alapú megkülönböztetés lett, hanem a közzszolgálati tevékenység élethivatásszerűen és teljes szakmai pályafutás idejére garantált módon történő végzése és más megoldások köztivé vált. Az előbbi lett a „zárt karrierrendszerű” megoldások csoportja, míg a más megoldások közös jellemzője a versenyszférához közelebb álló, a közzszolgálati alkalmazást konkrét közigazgatási szerv, konkrét munkaköréhez kötő „állásrendszerű” alkalmazás.

Ezek a XX. század második felében *általánossá vált osztályozások alapvetően inkább elméleti jelentőségűek*, mert a maguk tiszta formájában egyik sem érvényesül a gyakorlatban. Az egyes országokban alkalmazott konkrét megoldások pedig különböznek egymástól a közzszolgálat jogi fogalmában és jogi szabályozási tartalmában egyaránt. A differenciált, közzzjogi szabályozást alkalmazó rendszerek a közzszektoron belül további jogállásbeli különbségeket is ismernek az egyes szektorokban az állami szervekkel speciális tartalmú munkavégzésre irányuló közzzjogi szabályozásban.

A közzszektorban alkalmazottakra egységes jogi szabályozás szinte sehol sem alakult ki, mert a közhatalmat gyakorló állam szervek, így különösen a közigazgatási szerveknél foglalkoztatottakra általában szigorúbb szabályozás vonatkozik, mint a közzszolgáltatásokat teljesítőkre. A közigazgatási szervekre

alkalmazott szűk értelemben vett köztisztviselői szabályozás tehát tovább osztódott a közigazgatás nagy ágazatai, de különösen a civil és rendészeti közszolgálat között.

Bár a XX. század közepétől a fejlett demokráciákban a zsákmányrendszert már sehol sem alkalmazták a maga teljességében, de annak hatása sem tűnt el a közszolgálati szabályozásból, így még a zárt karrierrendszerből sem. A politikai változó és a szakmai állandó struktúra határán lévő vezető köztisztviselők esetében mindig is ismert volt – igaz szűk körben – a diszkrecionális jogkörben történő kinevezés és felmentés jogi intézménye és gyakorlata. Igaz ez nem ment el a szakmai érdemeken alapuló alkalmazás elvének feladásáig, csak az azonos szakmai feltételekkel rendelkezők közt döntött a politikai prioritás.

Ezen a kialakult helyzeten változtatott az „új közmenedzsment” közigazgatás-fejlesztési koncepció érvényesülése a fejlett országokban. Addig ugyanis a zárt, karrierrendszerű közszolgálat érvényesülése volt a meghatározó, azonban az NPM típusú reformok hatására a közszolgálati rendszerekben olyan változások következtek be, melyek nem csupán a nyitott rendszerek felé mutató változások következtek be, hanem az addig hagyományosnak mondott kategorizálást is kétségessé tették már az ezredfordulóra.

Kiindulásként rögzíthető ugyanis, hogy a nemzetközi összehasonlításokban a szakmai érdemekre alapozott rendszerek között a „karrierrendszerű” és az „állásrendszerű” alakult ki.

A karrierrendszerű megoldás nagyobb foglalkoztatási biztonságot jelent, mert főszabályként a köztisztviselő egész életpályáját a közszolgálatába töltheti. Itt ugyanis – a hivatásos katonai alkalmazáshoz hasonlóan – nem egy konkrét állásra, hanem a közszolgálat meghatározott funkcionális kategóriájába és szakmai testületébe történik az alkalmazás. A közszolgálatba pedig általános és szakmai képesítési előírások teljesítésével, formalizált toborzás és versenyvizsgálathoz kötött pályázat útján lehet bekerülni. Az állások betöltése jogszabályban előírt képzettséghez és végzettséghez kötött és feltétele a közszolgálati szakmai gyakorlat és vizsga. A közszolgálati alkalmazás élethivatásszerűen és szakmai élethossziglan végzett, a pályaut jogszabályi védelem alatt áll, továbbá jogszabállyal garantált. Az illetmény meghatározó eleme az előmenetel és a közszolgálatban töltött idő. Az előmeneteli rangfokozat és a konkrétan betöltött állás elválik egymástól.

Az állásrendszer ehhez képest rugalmasabb és kevesebb garanciális elemet tartalmaz a foglalkoztatás oldaláról. Ebben ugyanis meghatározott állás, munkakör betöltése történik, többnyire pályázat alapján. Az állások betöltésénél a konkrét munkakör betöltéséhez szükséges gyakorlati készségek, képességek vannak előnyben. Ebből adódóan az állások betöltésénél a munkavállalónak a közszektoron kívül más szektorban szerzett gyakorlata is beszámíthat.

E rendszerben a közszolgálati életpályának nincsen speciális jogi védelme. Az illetmény általában a jogszabály alapján létrehozott kollektív szerződésben rögzített és független az állást betöltő korától és közszolgálati gyakorlati idejétől.

A karrierrendszer előnyei a magas szintű speciális szaktudás a közszolgálatban, továbbá a kiszámíthatóság és stabilitás. Jellemzője még a folyamatosság és a kollektív emlékezet megléte, az állami és szolgálati érdekek fokozott védelme, valamint a politikai semlegesség a közfeladatok ellátásában.

Hátrányai e rendszernek a merevség és rugalmatlanság, az egyéni és a szervezeti teljesítmény háttérbeszorulása. Jellemző még a költségvetési hatékonyság iránti érdekeltség hiánya és a motiváció hiánya az egyes köztisztviselő szintjén. Az utóbbi években jellemzőjévé vált a korábban stabil, jogszabályban rögzített illetmény- és juttatási rendszernek a költségvetési restrikciónak általi folyamatosan csökkentése. A rendszer így egyre nehezebben tudja tartani a közszektor versenyképességét a munkaerőpiacon és tendencia ezért a köztisztviselői kar elöregedése és elnöiesedése.

Az állásrendszer előnyei a rugalmasság és a feladatorientált munkakörök kialakításának lehetősége. E rendszerben jobban érvényesül a teljesítmény, minőség és a hatékonyság. Jellemző a rendszerre az egyéni motiváció és a versenyszellem érvényesülése a munkavégzés során. A rugalmas rendszer gyors adaptációs lehetőséget nyújt az új feladatokhoz.

A közszolgálati munkaviszony viszonylag egyszerű megszüntetési lehetősége miatt általában azt szokták állítani e rendszerről, hogy olcsóbb, mint a zárt, karrierrendszer. Ez azonban nem mindig támasztható alá tényadatokkal.

Hátrányai viszont e rendszernek a kiszámíthatatlanság és a speciális közszolgálati tudás háttérbeszorulása. A versenyszellem, a teljesítmény és a minőség egyoldalú hajszolása megelőzheti a közérdekűséget. Tetten érhető továbbá a közszolgálati ethosz és a kollektív emlékezet hiánya. Az állásrendszerben fokozottabban van jelen a zsákmányrendszer és a korrupció érvényesülésének veszélye.

Az NPM érvényesülése nyomán bekövetkezett változások ebbe az állásrendszer irányába történtek, azonban nem minden elemükben és ezért még inkább nehezebbé vált az egyes konkrét közszolgálati rendszerek változásainak kategorizálása.

Az „új közmenedzsment” legradikálisabb megnyilvánulásaként találkozhattunk olyan megoldással is, mely visszatérést jelent az asszimilációs rendszert jelentő kezdetekhez, így az egységes munkajogi szabályozás alkalmazásához a közszolgálat egészére, vagy innen származó elemek beépítésére. A közjogias zárt rendszerű szabályozást megtartó rendszerek egy részére pedig jellemzővé vált a karrierrendszer további eróziója és az állásrendszerű szabályozás további térnyerése.

A 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság és más globális hatására azonban ez a folyamat megtorpant és az NPM után kezdenek az állam és annak cselekvését megvalósító közigazgatás szerepét növelő új megközelítések feltűnni, melyek a zárt karrierrendszerű közszolgálatnak egy – a megváltozott körülményekhez adaptált – új változatát építik ki. Az államot és a közigazgatást a hagyományos közhatalmi eszközökkel visszaerősítő „neoweberi”, vagy poszt-NPM irányvonalak az állami szerepkörök megerősítését tűzték ki célul, melynek fontos eleme a közigazgatást élethivatásszerűen, stabil közszolgálat megléte.

***A változások tetten érhetők a közszolgálat, mint az állam és a közszolgálati alkalmazott közti sajátos munkavégzésre irányuló együttműködési viszony, fogalmának meghatározásában is.***

A közszolgálat fogalmát illetően a XX. század első harmadáig többféle elmélet alakult ki a közigazgatási jogtudományban.<sup>295</sup> Így a magánjogi elmélet, a közjogi szerződési elmélet, az egyoldalú közjogi elmélet és a közszolgálati jogviszonynak, mint speciális közigazgatási jogviszonynak az elmélete.

A magánjogi elmélet a differenciált közjogi szabályozást követően nem érvényesült számottevően. Az egyoldalú közjogi elmélet a fogalom meghatározásánál csak a jogi szabályozás jellegét veszi alapul, azt olyan közjogi szerződésnek minősíti, amiből a közszolgálati alkalmazottnak az állammal szembeni feltétlen alávetettségére helyezi a hangsúlyt.

A közszolgálat, mint speciális közigazgatási jogviszony elméletének meghatározó eleme pedig az, hogy a közszolgálatban való alkalmazásra vonatkozó közigazgatási aktussal jön létre.

Az egyes elméletek elsősorban a jogviszony jellegére és tartalmára koncentrálnak és kevésbé a közszolgálat szervei és személyi hatályára, holott igazán ebben a körben található a legnagyobb eltérések.

A közszolgálat legtágabb értelmezése magába foglal minden állami alkalmazottat (*agent public*), míg a legszűkebb csak a közigazgatási szervek köztisztviselőit.

---

<sup>295</sup> Lásd pl. MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I. Kötet.* Budapest, Atheneum Irodai és Nyomdai RT., 1926. 172-175.

A személyi hatály pedig ez utóbbiak esetében szintén széles körben mozog, mert vannak olyan rendszerek, melyek a vezetőket, érdemi ügyintézőket, ügykezelőket és fizikai alkalmazottakra is kiterjed, míg máshol csak a vezetőkre és az érdemi ügyintézőkre.<sup>296</sup> Ezen kívül a közszolgálat fogalma még a szerint is változik, hogy milyen jog, illetve közigazgatási rendszerekről van szó.<sup>297</sup>

Mindezekre tekintettel nagyon nehéz a közszolgálat nemzetközi összehasonlító kutatása és vizsgálata. A közszolgálati adatsorok összevetéséhez ezért komoly módszertani és fogalmi tisztázásra van szükség.<sup>298</sup>

**A közszolgálat –szűkebb értelemben – a közigazgatásban teljesített szolgálatot jelenti.** Ennek legáltalánosabb jogi kereteit Magyarországon is az Alaptörvény határozza meg. A hatalmi ágak szétválasztásával és a végrehajtásban szereplő főbb résztvevők meghatározásával, illetve a közhivatal viselése alapvető jogként való deklarálásával mintegy determinálja azt a személyi kört, amely a legszűkebb fogalmat adja. Már a közszolgálati rendszer jellegére is lehet ebből az egy mondatból következtetni.<sup>299</sup> A zárt rendszer sajátja a szakmai elemek dominanciája, az állás ellátásának állampolgársághoz kötése.

Némely szerzők szerint a közszolgálat részét képező köz-, kormánytisztviselők és közalkalmazottak jogállására vonatkozó szabályokat egységesen kellene kezelni.<sup>300</sup> Van, aki azt hangsúlyozza, hogy az autonóm szervek és vegyes jogállású szervek (ahol pl. a hatósági és rendészeti feladatok keverednek) elkülönített önálló szabályozást igényelnek, ezért a hivatalnokaira vonatkozó szabályokat is ki kellene venni a [...] közszolgálati törvényből.<sup>301</sup>

**Legszűkebb értelemben közszolgálat alatt a közszolgálati tisztviselők<sup>302</sup> jogviszonyát értjük.** Ez a fogalom 2016-tól kiegészült az állami tisztviselőkkel, akik a járási hivataloknál és a megyei, fővárosi kor-

<sup>296</sup> Lásd; AUBY, Jean-Marie: *Droit Public*. Paris, Economica, 1985. 687-689.

<sup>297</sup> Lásd; GAJDUSCHEK György: *Közszolgálat*. KSH, ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2008. 17-23.

<sup>298</sup> Ezt teszi a témában leginkább idézett OECD dokumentum, a *Government at a Glance* két évente kiadott elemzése is; lásd [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2009\\_9789264075061-en#.WMK9](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2009_9789264075061-en#.WMK9)

<sup>299</sup> „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.” a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Alkotmány) 70. § (6) bek.

<sup>300</sup> PRUGBERGER Tamás: *A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvszerű egységes szabályozásának problematikája*. Új Magyar Közigazgatás, 2014.4. 4., KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről*. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. 2014. 91. [http://magyarprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet\\_online\\_Kozszolgالاتi%20eiletpalya\\_AROP2217.pdf](http://magyarprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet_online_Kozszolgالاتi%20eiletpalya_AROP2217.pdf) (2017. 02. 01.).

A jelenlegi szabályozásban változás történt ebben a tekintetben. Előre vetítve a későbbi bemutatás főbb pontjait, az önkormányzati alrendszer tisztviselőire a továbbiakban is a Kttv. szabályai irányadók, míg az államigazgatásban dolgozókra a Kttv. hatálya terjed ki, amely törvény viszont nem foglalja magában az autonóm jogállású szerveknél, önálló szabályozó szerveknél és rendvédelmi szerveknél foglalkoztatottakat. Ez utóbbi személyi körök tekintetében speciális törvényi szabályozás érvényesül.

<sup>301</sup> HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. 2014. 20-21. [http://magyarprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet\\_online\\_Kozszolgالاتi%20eiletpalya\\_AROP2217.pdf](http://magyarprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet_online_Kozszolgالاتi%20eiletpalya_AROP2217.pdf) (2017. 02. 01.).

<sup>302</sup> Kttv. 6. § 20. pont Közszolgálati tisztviselő: a kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő, köztisztviselő, közszolgálati ügykezelő.

13. kormánytisztviselő, köztisztviselő: az 1. és 2. §-ban felsorolt szervek (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza, kivéve, ha ezt a tevékenységet az 1. § c) pontja szerinti felelős szervnél más jogviszonyban álló személy végzi

mányhivataloknál dolgozókat jelentik, leválasztva a kormánytisztviselőktől és külön törvényi szabályozás alá vonva. Ezzel az eddigi egységes szabályozás ismét a differenciálás irányába indult el. 2018-tól ez a kategória megszűnt és felváltotta a köztisztviselők és kormánytisztviselők kettőse.

Nem csoda, hogy nem tudjuk egyértelműen meghatározni a közszolgálat fogalmát, hiszen nemzetközi szinten sem találkozunk egységes fogalommal. Magyarországon sem csak egy elnevezést használunk azokra, akiket a közszolgálathoz tartozónak tekintünk.<sup>303</sup> Beszélhetünk köztisztviselőkről, kormánytisztviselőkről,<sup>304</sup> közalkalmazottakról és szolgálati jogviszonyban állókról.

A közszolgálat meghatározó elemei a következők: a társadalom egyik legnagyobb szervezetének személyi állományát jelenti, vegyülnek benne a közigazgatási és politikai funkciók, és mindenképpen igényli az állam jelenlétét, hiszen állami tevékenységhez kapcsolódik.<sup>305</sup>

„A közönség azt hiszi, hogy túl sok az alkalmazott, a közigazgatás drága és nem jó. Az alkalmazottak azt tartják, hogy kevésbé vannak megfizetve, nincs irántuk sem a szolgáltató, sem a közönség részéről elég megértés és hogy a közszolgálat presztízse (tekintélye) nem elegendő. A szolgáltató állam viszont tudja, hogy a közigazgatási alkalmazottak fizetésének kérdése többnyire nem esik a munkapiac rendes gazdasági törvényei alá.”<sup>306</sup> Ez a Magyary által megfogalmazott gondolat örök gondot jelent a közszolgálatban és nagymértékben kihat annak belső rendszerére.

A közszolgálatban dolgozók létszámát illetően az arány változó, függ az aktuális politikától, gazdasági, társadalmi helyzettől és berendezkedéstől, a közigazgatás intézményrendszerének tagoltságától és az ellátandó feladatok mennyiségétől. Meghatározó tényező a lakosság száma is, egyrészt, mint akik részt vesznek a köz szolgálatában, másrészt, mint akik igénybe veszik a közigazgatás szolgáltatásait. Emellett nem elhanyagolható, hogy a létszámot alapvetően befolyásolni tudja a személyi állomány képzettsége és felkészültsége.<sup>307</sup>

## 2. Változások a munkaerőpiaci szabályozásban

Ahogy az előző pontban is említésre került, különösen az NPM érvényesülése során ismét felmerült a közszolgálat elméletei kapcsán az a kérdés, hogy kell-e, szükség van-e a speciális közszolgálati szabályozásra, a jelenlegi megváltozott életviszonyokhoz, lazuló társadalmi keretekhez igazodva (félállású foglalkoztatás, távmunka), el kellene gondolkodni a munkaerőpiaci szabályozás újbóli egységesítésén.

---

14. kormányzati, illetve közszolgálati ügykezelő: az, aki a közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot lát el, kivéve, ha ezt a tevékenységet az 1. § c) pontja szerinti fegyveres szervnél közalkalmazotti jogviszonyban álló személy végzi.

<sup>303</sup> A német jogban például a Beamter közjogi kategória, a köz-, kormány- és állami tisztviselőnek feleltethető meg, míg az Angestellter (közalkalmazotthoz hasonló) és Arbeiter magánjogi kategóriák és a végzett munka alapján különítik el őket. A magyar jogban ehhez képest keveredés van, hiszen a közalkalmazottnak alapvetően valamilyen közigazgatási szervhez van kötődése, mégis külön törvény szabályozza, illetve arról se feledkezzünk meg, hogy a közigazgatás is alkalmaz munkavállalókat. A közalkalmazottak státusza a mai napig kétséges, el kellene döntenie, hogy a munka (Mt.) vagy a munkáltató (Kttv.) szerinti besorolást választjuk. Emellett az állam magánjogi jogviszonyokban is megjelenhet, pl. állami vállalat tulajdonosaként. Kérdés, hogy az itt dolgozók minek minősüljenek. A német jogban ők is közszolgálatok. HORVÁTH István: „Diagnózis és terápia.” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre.* PhD értekezés, Pécs, 2006. 131.

<sup>304</sup> A fogalmat a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (továbbiakban: Ktjv.) vezette be.

<sup>305</sup> BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás személyzeti rendszere - közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszéri kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben*, ELTE, 1992. 8.

<sup>306</sup> ERDÉLYI László: *A köztisztviselői rendszer és működtetése.* Magyar Közigazgatás 1995/5. 520.

<sup>307</sup> BAKA András: *A magyar közigazgatási felsőoktatás jelene és jövője.* In: FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez.* Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995. 15.

Egyre több területen van átjárhatóság a közszolgálat és a magánszféra között. Az országonkénti eltérő szabályozás (a szabályozás személyi, tárgyi hatálya) „gátját képezi a nemzeti integrációban a munkaerő mobilitásának”.<sup>308</sup>

A specialitás fenntartása mellett szól az, hogy a közszolgálatban tevékenykedés élethivatást jelent és a karrierrendszerű közszolgálatban a foglalkoztatás, az álláshoz való jog biztosítása, mint garancia, speciális előjog van jelen.

Magyarországon az új jogi szabályozás sok szempontból kedvezni kíván a közszolgálati tisztviselőnek. Az állam ösztöndíjjal támogathatja a közigazgatási szakmai gyakorlatot, ezzel is orientálva a fiatalokat a közszolgálat, mint élethivatás felé, illetve az ösztöndíjat elnyerteket előnyben részesíti a későbbi jogviszony keletkezésénél, próbaidőnél is.

Emellett a részmunkaidő biztosítását is előírja a közszolgálati tisztviselő kérésére, amelynek megfelelően a munkáltató a kérelemben foglalt időpontig vagy a gyermek hároméves koráig köteles foglalkoztatni. Felmentési védelmet is teremt bizonyos esetekben.

A közszolgálatot és annak szabályait azonban még inkább tovább tagolhatja magának a közigazgatásnak a differenciálódása. Más jellegű feladatok ellátását, más típusú foglalkoztatást igényel pl. az állam- és az önkormányzati igazgatás. Ezzel egyidejűleg pedig egy másik folyamat is megjelenik, a már említett átjárhatóság mellett (munkaszerződéssel a közszolgálatban, áthelyezés a magánszférába), a közszolgálat a működőképes, jól bevált piaci gyakorlatokat is próbálja átültetni, beépíteni saját rendszerébe. A munkaszerződés közszolgálatban megjelenése lazít az addigi kereteken, megtörve az élethivatásszerűséget és élethosszig tartó alkalmazást, cserébe valós piaci értéken értékelve a munkavállaló munkáját.

Az NPM érvényesülésének köszönhetően is megfigyelhető több országban is (Ausztria, Svájc, skandináv államok) a közszolgálati szerződéses foglalkoztatás, azonban hangsúlyozni kell, hogy ez csak a döntéselőkészítésre alkalmas, hatósági feladat ennek keretében nem látható el.<sup>309</sup>

„Az átjárhatóság érdekében közös elvi, módszertani alapokon álló, de a szakterületek sajátosságaihoz igazodó differenciált megvalósító engedő rendszer”-re van szükség.<sup>310</sup>

Magyarországon a Kttv. már egyértelműen rögzíti, mely közigazgatási tevékenységeket kíván mindenképpen a közszolgálat keretein belül tartani,<sup>311</sup> és részletesen taglalja a (megbízási vagy vállalkozási) szerződéssel ellátható feladatok jellegét és a munkaviszony keretében foglalkoztatottak arányát a közigazgatási szerveknél.

Bár a jelenlegi szabályozás szerkezete szerint az egységességre törekszik, a szakmaiság megkövetelésével, a kiválasztási feltételek lefektetésével, élethivatásszerű zárt rendszer felépítését tükrözi, némely szabálya már egyértelműen lazít az addigi kereteken.

Ugyan taxatív felsorolást tartalmaz a törvény a jogviszony megszűnését és megszüntethetőségét illetően, védve a közszolgálati tisztviselőket a munkáltatói önkénytől, azonban a méltatlanság, a nem megfelelő színvonalú munkavégzés, a bizalomvesztésre hivatkozás mégis elég szubjektív ahhoz, hogy a statikus közszolgálat személyi állományának lecserélését lehetővé tegye.

<sup>308</sup> BALÁZS István: *Rugalmasság a közigazgatásban*. In: FOGARASI József (szerk.): *A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995. 37.

<sup>309</sup> HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. i.m. 25-29.

<sup>310</sup> SZAKÁCS Gábor: *Teljesítményértékelés a közszolgálatban*. Új Magyar Közigazgatás, 2012/4. 16.

<sup>311</sup> Kttv. 8. § (1) bek. A közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszony létesíthető.

Magyarországon a kormánytisztviselők megjelenésével az eddigi rendszer nyíltabbá tétele került előtérbe. A jogviszony hárompólusúvá vált (állam, köztisztviselő, kormánytisztviselő) és már a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényben (továbbiakban: Ktv.) is megmutatkozó jelentős aszimmetria (mind a tisztviselői,<sup>312</sup> mind a munkáltatói oldalon<sup>313</sup> jelentkezve) révén is egyre hangsúlyozottabbá vált a munkajog és közszolgálati jog elhatárolásának szándéka, bár még számos esetben történt utalás az Mt.-re.<sup>314</sup> Az ezzel ellentétes nézőpontot képviselők szerint az aszimmetria nem feltétlenül állja meg a helyét. Például a kinevezés csak relatíve egyoldalú aktus, hiszen elfogadása, eskütétel nélkül érvénytelen.<sup>315</sup>

A közszolgálati jog elhelyezését illetően különböző álláspontok ütköznek a tudományos irodalomban. A századelőn még a közjoghoz tartozónak ítélték a közszolgálati jogot. Ennek oka az volt, hogy csak látványosan kétoldalú jogviszonyról van szó, a törvény erejénél fogva jön létre, egyenlőtlen felek között.<sup>316</sup> A szocialista időszakban a közszolgálati jog volt elsődlegesnek tekinthető, mivel mindenki az állam számára végzett munkát.<sup>317</sup>

*„A történeti fejlődés során először a közszolgálati jog volt hatással a munkajog intézményrendszerére, annak kidolgozott jóléti rendszerével, amit a gazdasági jogviszonyok vettek át. Napjainkban a munkajog próbál lazítani a merev közszolgálati jogviszonyokon.”*<sup>318</sup>

Van olyan megközelítés, amely élesen különhatárolja a két területet: a munkajogot a magánjog részének tekinti, míg a közszolgálati jogot a közjog részeként, önálló jogterületeként kezeli.<sup>319</sup> Mások szerint *„a közszolgálati jog a munkajog közjogának”*<sup>320</sup> *egy része.”*<sup>321</sup> A köztes álláspont szerint a magánjog és a közjog határán keresztülfekvő vegyes szakjogág.<sup>322</sup>

---

<sup>312</sup> A tisztviselő oldaláról a lemondás nincs indokoláshoz kötve, a munkáltató viszont valós és okszerű indokolással köteles alátámasztani a felmentést.

<sup>313</sup> A kinevezés egyoldalú közjogi aktus, amelynek tartalma (kinevezési okmány) kötött.

<sup>314</sup> MÉLYPATAKI Gábor: *A kormánytisztviselői jogviszony jellemzői, különös tekintettel a jogviszony megszűnésére.* In: SMUK Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei: 1. kötet.* Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Konferenciája. Győr, 2010. 368-369.

<sup>315</sup> Kiss György: *Munkajog.* Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 21.

<sup>316</sup> HORVÁTH Árpád: *A közszolgálati jogviszony – Tanulmány a magyar közigazgatási jog köréből.* Goldstein Jakab Nyomdája, Deés, 1902. 22.

<sup>317</sup> HORVÁTH István: *Elvárások és realitás.* Jura 2005/2. 83.

<sup>318</sup> MÉLYPATAKI Gábor: *Változó közszolgálati dogmatika a Közszolgálati törvény fényében.* Új Magyar Közigazgatás, 2012/4. 64.

<sup>319</sup> A két jogviszony jellege és jellemzői is indokolják elhatárolásukat és a két jogterülethez sorolásukat. Míg a munkajogot a mellérendeltség, a felek egyenjogúsága jellemzi, a jogviszony alapja kétoldalú, egyezségen alapuló, szerződéses megállapodás, addig a közszolgálati jogviszony egyik oldalán az állam áll, és a tisztviselő közhatalom birtokában eljárva, kikényszeríthető döntéseket hozhat. Emellett a munkaviszonyhoz képest többletjogok és –kötelezettségek jellemzik mindkét oldalt. GYÖRGY István, *Közszolgálati jog.* HVG-Orac, Budapest, 2007, 46., MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával.* PhD értekezés, Miskolc, 2016. 15-16.

<sup>320</sup> Ide tartozik többek között a munkaügyi ellenőrzés, munkavédelem, foglalkoztatáspolitikai.

<sup>321</sup> PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog.* Complex Kiadó, Budapest, 2006. 43-47., PRUGBERGER Tamás – KENDERES György: *A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése.* Novotni Kiadó, Miskolc, 2009. 23., KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről.* in.: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás.* 2014. 131.

[http://magyarprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet\\_online\\_Kozszolgalmati%20eiletpalya\\_AROP2217.pdf](http://magyarprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet_online_Kozszolgalmati%20eiletpalya_AROP2217.pdf) (2017. 02. 01.).

<sup>322</sup> „Tárgya a más részére végzett önállóan munka.” GECSE Istvánné – TOMÁNE SZABÓ Rita – KENDERES György: *Jogi ismeretek II.* Novotni Kiadó, Miskolc, 2009. 29-33., MÉLYPATAKI Gábor: *Változó közszolgálati dogmatika a Közszolgálati törvény fényében.* Új Magyar Közigazgatás, 2012/4. szám 64.

Van olyan szerző, aki szerint „a magyar közszolgálati jogban két egymástól mereven elkülönített jogterület van. Az egyik a valamennyi költségvetési intézmény dolgozóira vonatkozó közalkalmazotti jogállást szabályozó Kjt.<sup>323</sup>, míg a másik, a hatósági-igazgatási és ítélkezési tevékenységet végző állami intézményeknél az intézmény jellegével összefüggő döntést hozó vagy a döntést érdemileg előkészítő munkát végző...<sup>324</sup> személyi állományra vonatkozó szabályozás, amely időről, időre változik (lásd: Ktv. Ktjv., Kttv., Kit.). Véleménye szerint már a Kttv.-nek az Mt.-től és Ptk.-tól való teljes elszakadása is teljesen felesleges volt, hiszen csak a szabályok duplikálása történt meg a két törvényben, holott elég lenne – a régi megoldáshoz hasonlóan – az Mt.-re való utalás.

Álláspontunk szerint a két jogág egymástól elkülönítendő a következők miatt;

- A közszolgálati tisztviselők a közigazgatás személyzeti állományát jelentik, a személyzeti politika a közigazgatás hatékonyságának feltétele. A szervezet, feladat és személyzet egysége teszi az államot működőképpé.
- A közigazgatási jog – mint jogág – alapvető célja a közhatalom gyakorlása, a felek (állam – tisztviselő) közötti egyenlőtlen, gyakran egyoldalú jogviszony jellemzi, mindkét oldalon speciális, többletjogok és többletkötelezettségek jelentkeznek.
- A közszolgálati jogban speciális a munkáltató személye (valamely közigazgatási szerv vagy közfeladatot ellátó nem közigazgatási szerv), míg a munkajogban a magánszféra valamely alanya (egyéni vagy társas vállalkozó) áll munkáltatói oldalon.
- A jogviszony kötött, törvényi feltételek adják meg mind a kiválasztás, tartalom vagy éppen a jogviszony lezárásának kereteit.<sup>325</sup>
- A jogok és kötelezettségek tekintetében a Kttv.-t a kógenia jellemzi, amelynek oka a végrehajtó funkció ellátása.<sup>326</sup>
- Olyan jogintézmények (pl. előmenetel, fegyelmi felelősség, hivatásetika, Magyar Kormánytisztviselői Kar, Kormánytisztviselői Döntőbizottság) is meghonosodtak a közszolgálatban, amelyek nem ismertek a munkajogban.
- A közszolgálati jogot a közjog szabályozza, míg a munkajog nem sorolható oda!

A magyar Alkotmánybíróság szerint „a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervekben történik, és a tisztviselők közhivatali viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.”<sup>327</sup>

A jogágak szétválasztása mellett szólt a Munka Törvénykönyvről szóló T/4786. számú törvényjavaslat indokolása<sup>328</sup> is, amely szerint a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályokat külön törvények rendezik, ezért minden Mt.-re való utalást mellőzni kell.

Az elhatárolás megfigyelhető a most kirajzolódó új szabályozási trendekben, perjogi változásokban is, hiszen a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény csak a legszűkebb értelemben vett köz-

<sup>323</sup> A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.).

<sup>324</sup> Lásd bővebben: PRUGBERGER, *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog. i.m.*

<sup>325</sup> 5/2013. (II. 21.) AB határozat.

<sup>326</sup> HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda) PhD értekezés*, 2009. 129.

<sup>327</sup> 8/2011. (II. 18.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat.

<sup>328</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/04786/04786.pdf> (2017. 02. 01.).

szolgálatba tartozókat veszi a közigazgatási per hatálya alá, a többiek pl. közalkalmazottak a munkaügyi bíróság előtt érvényesíthetik jogvitáikat.<sup>329</sup>

### 3. Változások a közszolgálatra vonatkozó magyar közszolgálati szabályozásban

Visszatekintve a történelemben, egyértelműen elkülöníthetők fordulópontok, amelyek egy-egy adott gazdasági, társadalmi környezethez igazították a közszolgálati rendszert. Nálunk is volt nyitott rendszer, amely a politikai stabilitás létrejöttével át tudott alakulni zárttá. Egyrészt a politikai, társadalmi változások, másrészt a nemzetközi trendek hatására Magyarországon mindkét minta megtalálható volt egy-egy időszakban. Emellett „*a magyar közigazgatás mindig is modellkövető volt, szerencsésebb időszakokban önként választott, rosszabb esetekben ráerőltetett modellt követett.*”<sup>330</sup>

Az első világháborúig terjedő időszekekre Magyarországon zárt rendszer alakult ki. Bár önálló törvény megalkotására nem került sor, a közszolgálatban dolgozókat mindig kiemelten kezelték, speciális szabályok vonatkoztak rájuk.

A második világháború befejezését követően a közszolgálati rendszer addigi rendje is felborult, a kielégett politikai harcok idején egyértelműen nyitottá vált a közszolgálati rendszer, zsákmányrendszerrel beszélhetünk. Ezt az időszakot az jellemezte, hogy a szakmaiság jelentős mértékben háttérbe szorult, a politikai megbízhatóság, hűség dominált. A pártok arra törekedtek, hogy saját bizalmi embereiket juttassák fontos pozíciókhoz, ezért a korábbi rendszer közszolgálatban dolgozó embereinek helyzete fokozatosan ellehetetlenült. A zárt rendszer nyitása érdekében a képesítési követelményeket fokozatosan leépítették és felduzzasztották a közszolgálat létszámát. 1951-től újra egységes szabályozás vonatkozott a munkavállalókra és a köztisztviselőkre egyaránt, megszüntetve az addigi kiváltságokat.

Az 1960-as, 70-es évektől változás történik, a helyzet stabilizálásával azonban a jogszerűségi elemek visszakérültek a közigazgatásba, kiiktatásra kerültek a közszolgálatból a politikai elemek, utat tört magának a szakmaiság és megindult a jogalkotás folyamata is ebbe az irányba. „*...ezáltal ismét modellválasztási kényszerhelyzet állt elő.*”<sup>331</sup> Itt már önkéntes volt a választás és egy mai napig jellemzően zárt rendszer alakult ki.

1992-re megérett a helyzet arra, hogy a közszolgálatban dolgozókat jogilag is kiemeljük a munkavállalók közül, ezért egy hármass szabályozással létrejött a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: Mt.), a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (továbbiakban: Ktv.) és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.). Innentől kezdve a **köszolgálat alatt legszűkebb értelemben** a törvényben használt definíciót, **a köztisztviselők és állam, önkormányzat között fennálló közszolgálati jogviszonyt értjük**. A Ktv.-ben már a professzionalitás, stabilitás, politikasemlegesség és élethivatásszerűség dominált.

A Ktv. létrejöttével önálló törvény szabályozta a közszolgálati jogviszonyt, amely kezdetben a köztisztviselőket, ügykezelőket, fizikai alkalmazottakat jelentette. A 2001. évi XXXVI. törvény kivette a Ktv. hatálya alól az ügykezelőket és fizikai alkalmazottakat. A törvény indokolása szerint ugyanis a köztisztviselői minőséget a munkaadói szervezet jellege és a közhatalmi funkció gyakorlása határozza meg, és csak ennek a személyi körnek kell a Ktv.-ben maradnia. Felesleges a munkájuk jellege által nem indokolt pluszkötelmek fenntartása. Az ügykezelő munkáltatója ezen túl nem az állam vagy önkormányzat, hanem

<sup>329</sup> <http://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (2017. 02. 01.).

<sup>330</sup> LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatás: tegnap, ma, holnap*. Közigazgatás-tudomány 2000/2. 172.

<sup>331</sup> LŐRINCZ: *uo.*

valamely közigazgatási szerv. Ennek következtében már nem közjogi, hanem magánjogi, munkajogi szabályozás vonatkozik rájuk.

2003. július 1-ei, a 2003. évi XLV. törvénnyel ismételten bővült a törvény személyi hatálya (ügykezelők). Az ügykezelők, fizikai alkalmazottak jogviszonya az általános munkajogi szabályok alapján keletkezik, de mivel megmarad kötődésük a feladatellátás miatt a közigazgatáshoz, indokolt a versenyszféra-hoz képest speciális szabályozás fenntartása egyes vonatkozásokban.

Az ügykezelőkre és fizikai alkalmazottakra vonatkozó szabályozás tehát kettős, a hatályos szabályokat egyrészt a Ktv., másrészt az Mt. tartalmazza, amely kimondja, hogy a Ktv. hatálya alá tartozó szerveknél foglalkoztatott munkavállalókra milyen az általánostól eltérő rendelkezéseket kell alkalmazni. Ezzel kiemeli őket a „normál” munkavállalók közül, mert a jogviszony létesítését feltételekhez köti, mégis enyhébb szabályokat fogalmaz meg velük szemben, mint a köztisztviselőkre vonatkozóan (nem kell esküt letenniük, csak titoktartásra kötelezettek).

A jelenlegi szabályozást vizsgálva, a szűkebb értelemben vett közszolgálat (köztisztviselők) jogi hátterét 2010-ig egyetlen törvény, a Ktv. adta. 2010-től azonban a köztisztviselők köre kettévált. A Ktjv. hatályba lépésével köztisztviselők alatt már csak a helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatalánál, hatósági igazgatási társulásánál, közterület-felügyeleténél és a körjegyzőségnél dolgozó, közszolgálati jogviszonyban állókat értjük. Kormánytisztviselők a központi államigazgatási szerveknél, a kormányhivatalok és a központi hivatalok területi, helyi szervénél, a megyei, fővárosi kormányhivatal, a Rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a katasztrófavédelem szerveinél, valamint a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerveinél dolgozók.

A jogalkotói szándék az volt, hogy *„a közszolgálat lényegi eleme, hogy a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktsusa, melynek során – jogszabály által részletesen kidolgozott feltételrendszer szerint – kinevezi a jövőbeni köztisztviselőt, kormánytisztviselőt, megbízva bizonyos feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával”*,<sup>332</sup> azonban ez technikailag a Ktv. keretein belül is megoldható lett volna.

A következő változást a Kttv. hatályba lépése jelentette, amely az egységes szabályozást tűzte ki célul a közszolgálatban. A két személyi kategória (köztisztviselő, kormánytisztviselő) megmaradt, immár azonban egy törvény keretein belül. Ezen az egységen ütött lyukat az Áttv. (az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény), amely a területi államigazgatásban bevezette az állami tisztviselők kategóriáját és eltérő illetményrendszerével<sup>333</sup>, az illetményre ható szubjektív elemek beépítésével, a jogviszony megszüntethetőségének könnyítésével a nyitott és állásrendszer irányába jelentett elmozdulást. A Kttv.-től való elkülönítésüket egyrészt ezen szempontok, másrészt a közigazgatásban betöltött szerepük, feladatellátásuk révén felmerülő fokozott felelősségük, speciális kiválasztási és továbbképzési rendszer bevezetése indokolta. A tervek szerint 2018. január 1-jétől a törvény személyi hatályát kiterjesztették volna a minisztériumokban, továbbá a minisztériumok irányítása alatt álló, külön törvényben meghatározott központi államigazgatási szerveknél dolgozó tisztviselőkre is, de erre már nem került sor.

---

<sup>332</sup> Ktjv. általános indokolása.

<sup>333</sup> Az illetmény már nem a Kttv.-ben meghatározottak szerint alakul, hanem – bár az alaptényezők (idő, végzettség) nem változnak – az egyes sávokon belüli konkrét összegek megítélése a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozik. Emellett a kiemelt ügyintézői osztályba való átsorolás a teljesítményértékelés, minősítés, tapasztalat, munkakör, terhelés, felelősség függvénye.

Ezen elmozdulást erősítette a Kttv. szabályozása is, amely több szinten jelentett reformot. Egyrészt ismételen elkülönült szabályozást vezetett be az államigazgatás személyi állományára, de emellett a törvénynek azért is van kiemelt szerepe, mert egyszerre boncolgat szervezeti és személyzeti kérdéseket. Részletesebben a következő cím alatt szólunk a törvény rendelkezéseiről.

Ma egyfajta döntékényszer elé érkeztünk. Ez a döntékényszer már évek óta megvan, de az irány még mindig nem tisztázott. Az irányválasztás szükségessége igazolt, az értékválság bizonyított, ennek keretében tehát új közszolgálati értékek megnevezésére, beépítésére és ezek következetes érvényesítésére van szükség. Dönténünk kell, hogy milyen rendszer mellett tesszük le voksunkat, nyitott vagy zárt, karrier vagy állás, illetve a szabályozás milyensége is kérdéses, elkülönült jogi szabályozás vagy asszimilációs rendszer bevezetése lenne-e hatékonyabb. Figyelembe kell venni az új társadalmi, gazdasági hatásokat is, a megváltozott életviszonyokat.

A közszolgálati értékorientáció megvalósítására és kifelé a közbizalom, befelé a hatékonyság növelésére új eszközök szolgálhatnak. Egyrészt a közszolgálat meghatározását, másrészt a köztisztviselőket megillető jogvédelem fokát, mértékét és tartalmát, harmadrészt a szabályozás kereteit.

#### 4. A jelenlegi jogi szabályozás jellege

2012-től hatályba lépett a Kttv.,<sup>334</sup> amely egy törvény keretein belül szabályozta a kormányzati szolgálati és a közszolgálati (köztisztviselői) jogviszonyt, egységet teremtve a közszolgálatban. A törvény a fogalom között nem tisztázta egyértelműen, ki minősül kormány- és köztisztviselőnek, a szervi hatály segített eligazodni.

A törvény célja a miniszteri indokolás szerint a közszolgálati szabályozás stabilizálása és egységesítése volt, valamint az Mt. szabályainak átültetése a törvénybe. Az egységesítési szándék jelenik meg a minősítés, teljesítményértékelés, munkaértékelés beépítésében, más foglalkoztatási formák alkalmazási kereteinek kialakításában, a feltétlen érvényesülés<sup>335</sup> elvének hangsúlyozásában. Az egységesítés mellett azonban megmarad a differenciált személyi hatály (köztisztviselő, kormánytisztviselő), immár egy törvény keretein belül. A személyzeti igazgatási feladatok (irány, elvek, adatgyűjtés, végrehajtás ellenőrzése) is helyet kapnak a törvényben, emellett átalakul az érdekegyeztetés rendszere és megjelenik a munkaköri pótlék, a munkakör alapú rendszerre való fokozatos áttérés eszközeként.

A törvény elsősorban az államigazgatási és önkormányzati igazgatási alrendszer személyzetének jogállását kívánta szabályozni, emellett a rendészeti igazgatás állományára is kiterjedt a szabályozás annak hivatásos állományú tagjainak kivételével.

Subszidiárius jelleggel a törvény szervi hatálya magában foglalt olyan közigazgatási feladatot ellátó, nem közigazgatási szervet is (pl. Országgyűlés Hivatala, Alkotmánybíróság Hivatala), amelyeknél foglalkoztatottakra a Kttv.-t akkor kellett alkalmazni, ha a szervre vonatkozó speciális jogszabály másként nem rendelkezik. Ezeknél a szerveknél köztisztviselők dolgoznak. Emellett a törvény egyes rendelkezéseit bizonyos esetekben más, a közszolgálattól független, kívülálló személyekre is alkalmazni rendelte

---

<sup>334</sup> Ehhez kapcsolódik számtalan végrehajtási rendelet, amely a részletszabályokat bontja ki a törvény felhatalmazása alapján. Pl. 29/2012. (III. 7.) Korm. r. a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól; 30/2012. (III. 7.) Korm. r. a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről; 31/2012. (III. 7.) Korm. r. a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról; 45/2012. (III. 7.) Korm. r. a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról.

<sup>335</sup> A törvény szabályaitól eltérni akkor lehet, ha a törvény kifejezetten megengedi.

(pl. pályázat, közigazgatási szakvizsga, stb.) Egyértelműen meghatározta azt is, hogy mely szervekre vagy tevékenységekre nem vonatkoznak a törvényi rendelkezések.

A Kttv. hatályba lépésével a közszolgálati tisztviselőkre és a munkavállalókra vonatkozó törvények viszonya is megváltozott. A Kttv. számos általános elemet átvett az Mt.-ből, mintegy megismételve azt, illetve külön részekben szabályozza a köz-, kormánytisztviselők, ügykezelők, közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók és vezetők jogviszonyát, meghatározva azok Mt.-vel való kapcsolatát.

2019-től a Kit. hatályba lépése ismét kettéválasztotta<sup>336</sup> a közszolgálat szabályozását, hangsúlyozva az államigazgatás és önkormányzati igazgatás elkülönítésének szükségességét és eltérő jellegét. A jelenlegi kettős szabályozás két irányt képvisel. A köztisztviselők tekintetében a régi elemek megmaradtak, néhol megtörve ugyan a stabilitást (pl. méltatlansági eljárás), de a senioritás elvén nyugvó karrier-rendszerrel, míg a kormánytisztviselők egy új típusú állásrendszerben látják el feladataikat.

A Kit. újfajta megközelítési módot alkalmaz, mert szervezeti és személyzeti elemeket is tartalmaz, új és régi elemeket vegyítve. Bár a szabályozás az egyértelműbb különválasztást célozza, mégis kicsit bonyolítja az átláthatóságot. Míg eddig a Kttv.szervi hatálya fő szabály szerint az államigazgatás központi, területi és helyi szintjére, a helyi önkormányzatokra és a rendvédelmi szervekre egyaránt kiterjedt, addig most a Kttv. csak a helyi önkormányzatokkal foglalkozik, a Kit. pedig új rendszert és fogalmakat alkotva tömöríti az államigazgatás szereplőit. A rendvédelem témaköre kizárólagos jelleggel a szolgálati jogviszonyra vonatkozó törvényben kapott helyet, átsorolva a korábbi kormánytisztviselők jogviszonyát rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonnyá. A Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szervek tekintetében a korábbi szabályok maradtak, a Kttv. rendelkezései irányadók. Szintén ezen törvény rendelkezéseit kell alkalmazni szubszidiárius jelleggel az autonóm jogállású és önálló szabályozó szerveknél dolgozó köztisztviselők esetében is. Ezen szervek körében mind szervezeti szinten<sup>337</sup>, mind itt megfigyelhető a különálló szabályozásra irányuló jogalkotói szándék.

Bár a szabályozás a két alrendszerben a változásokkal elkülönült és eltérő jelleget öltött, mégis megmaradt a két törvény közötti kapcsolat. A Kttv. szabályait rendeli alkalmazni a Kit. mindazon esetekben, amikor kifejezetten ekként, vagy hatályának hiányáról rendelkezik.

Az utóbbi években a jogalkotó életpálya-modellt hirdetett<sup>338</sup> a közszolgálatban, amely a közszolgálat tágabb értelmével operál, beleértve a hivatásos katonai és hivatásos szolgálati jogviszonyban állókat is. A közalkalmazottakat viszont nem vonta be vizsgálódásai körébe, mivel a Kjt. „*sem közjogi, sem pedig magánjogi elveket nem képes következetesen érvényesíteni, ezért nem indokolt beemelni a közszolgálati életpályák összehangolásába.*”<sup>339</sup> A három jogviszony közötti közös kapcsolódási pontokként a kiválasztást, előmenetelt, javadalmazást, értékelést, képzés-továbbképzést, a munkakör alapú rendszert, az etikát és az állami és munkáltatói gondoskodást jelölte ki. A jogviszony tartalmát az élethosszig tartó tanulás és képzés jellemezte.

---

<sup>336</sup> Megszüntette az állami tisztviselők kategóriáját.

<sup>337</sup> A Kit. nem teszi be ezt a kört a kormányzati igazgatási szervek közé, hanem továbbra is központi államigazgatási szerveknek minősülnek a Ksztv. értelmében.

<sup>338</sup> A közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Kormány határozat előírta a Magyar Kormánytisztviselői Karra és a hivatásetikára vonatkozó szabályozás kidolgozását; rávilágított az ágazati személyzeti stratégiák szükségességére; munkakör-elemzési modell-kísérletek végrehajtását rendelte el, amely alapján lehetővé válik a munkakör alapú rendszerre való áttérés; közös tartalékállomány fejlesztését írta elő; az egységes továbbképzés harmonizálását, az átjárhatóság megteremtését célozta; integrált Közzolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer (fejlesztés, tehetségmentedzsment, életpálya-tervezés, felelősség) kialakítását látta szükségesnek.

<sup>339</sup> HAZAFI (2012): *i. m.* 3.

A Kit. ezen életpálya-modellel is szakít, egyre inkább a munkajogias szabályozás irányába elmozdulva. „Az állam visszavonulása számos területről, az államigazgatásjogi szabályozás visszaszorulása azt eredményezi, hogy a foglalkoztatás közjogi szabályozását egyre szélesebb körre kiterjedően a magánjogias reguláció váltja fel.”<sup>340</sup> Részletesen szabályozza a létszámgazdálkodást, felhatalmazva a Kormányt az alaplétszám és az álláshelyek meghatározására, a szakmai és képzési követelmények rendeletben történő szabályozására, ezzel még inkább centralizálva a rendszert.

Változás következett be az álláshely betöltésének feltételeiben is. Továbbra is törvényben meghatározott minimumfeltételek mellett tölthető be kormányzati igazgatási álláshely, viszont a munkáltatói jogkör gyakorlója szabályzatában, normatív utasítás formájában határozhatja meg adott álláshely vonatkozásában az elvárt szakmai követelményeket, ezzel nagyobb szabadságot kapva. Ezek a Kttv.-ből már ismert többletkötelezettségek (nyelvvizsga, szakképzettség, szakmai tapasztalat, stb.), de itt most – az eddigi jogszabályi kötöttségek és előírások helyett – a munkáltató döntheti el, hogy milyen konkrét feltételeket támaszt.

A törvény sok tekintetben szakít az eddigi elsősorban karrier-rendszerű szabályozással. A szenioritás elve már nem érvényesül, a jogalkotó differenciáltabb, az állami tisztviselőknél már látott, a munkáltatói jogkör gyakorlójának nagyobb teret engedő illetményrendszert alkalmaz, amely függ a teljesítményértékeléstől, minősítéstől, törvényben meghatározott szempontoktól, az alkalmazó szerv jogállásától és az álláshelyek besorolásától. A plusz juttatások terén jelenik meg a jogviszonyban töltött idő (álláshelyi, szolgálati elismerés), emellett a magánszférából átvett teljesítmény-, kompetencia-alapú elemek is egyre dominánsabbak (teljesítmény-, motivációs elismerés).

A két típusú közszolgálati rendszer több ponton is tetten érhető a két törvényben. A Kit. a kormányzati igazgatási szerveknél létesíthető jogviszonyokat is nevesíti (politikai szolgálati, biztosi, kormányzati szolgálati). Emellett nagyobb szabadságot enged a munkaviszony tekintetében is, bármely, a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshelyen vagy a központosított álláshelyállományból a kormányzati igazgatási szerv számára a Kormány által betölteni engedélyezett álláshelyen létrehozható, függetlenül annak besorolásától. Nem rögzíti, mely tevékenységek nem láthatók el ilyen formában, a kormányzati igazgatási szerv jogosult közszolgálati szabályzatában meghatározni azokat. Ezzel szemben a Kttv. szövege továbbra is hangsúlyozza, hogy közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszony létesíthető.

A Kttv. szerint megbízási, vállalkozási és munkaszerződés nem köthető olyan feladat elvégzésére, amelyre csak kinevezés adható. Részletesen tárgyalja a szerződéskötés korlátait, a munkaszerződéssel foglalkoztatottak arányát is meghatározva. A Kit. a Kormány hatáskörébe utalja a kormánytisztviselők álláshelyhez rendelési szempontjainak és az álláshelyek besorolásának megállapítását. Ezen keretek között a munkáltatói jogkör gyakorlója önállóan jogosult eldönteni, hogy a kormánytisztviselő milyen besorolású álláshelyre kerül.

Az ügykezelők jogviszonyát is átszervezi az új törvény, a Kit. a fogalmat már csak a megyei és fővárosi kormányhivatalnál értelmezi, a központi szerveknél kormánytisztviselőként kerülnek továbbfoglalkoztatásra.

## 5. Következtetések

---

<sup>340</sup> Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás fejlődésének irányai a közigazgatás teljesítmény növelésének tükrében. Magyar Közigazgatás 1995. 7-8. sz. 404. o.

A közszolgálat fejlődési tendenciáiból is látható, hogy a közszolgálatot illetően több dilemma, döntési kényszer is felvetődik. *Hol húzódik a közszolgálat határa, mit is jelent a fogalom? Egyáltalán önálló jogág vagy a munkajog része? „Sok esetben a pillanatnyi [...] érdekek mentén születtek döntések, s a közszolgálat fejlesztése egyre inkább szabályozáscentrikussá vált.”*<sup>341</sup>

Magyarországon 2011-gyel megszületett a Széll Kálmán Terv,<sup>342</sup> amely új életpályamodellek kidolgozását írta elő, majd pedig a Magyar Zoltán nevével „fémjelzett” átfogó közszolgálati reformprogram, illetve annak 2012-es változata, amelynek fő célkitűzése a hatékonyság növelése a közigazgatásban és közszolgálatban.

Főbb beavatkozási területei a következők:

- szervezet (szervezeti megújulás, egyszerűsítés),
- feladat (állami feladatkataszter létrehozása, tartalmi és formai dereguláció, az elszámoltathatóság növelése, a korrupció csökkentése, az elektronikus közigazgatás kiterjesztése),
- eljárás (egységesítés és egyszerűsítés, minőségi jogalkotás, Kormányablak a jobb ügyfélkapcsolat kiépítésére),
- személyzet (3.4. pont).

Célrendszere a közszolgálat megújítására irányult, erős állam kialakítására törekszik, eszközei a közös elvek, eszközök megteremtése, az egyes jogviszonyok közötti átjárhatóság biztosítása, a közös tudás hasznosítása. A Magyar Program megvalósítására (mód, ütemezés, cél, eredmények, beavatkozási területek és a szükséges kodifikációs intézkedések) létrejött a Kormányzati Személyzeti Stratégia.<sup>343</sup>

A személyzetet illetően új életpálya-modell kidolgozására törekedtek a jogalkotók, ahol a kiszámíthatóság mellett egyre nagyobb hangsúlyt kapott a képzés, új-régi vizsgarendszerrel,<sup>344</sup> összekapcsolva az előmenetellel, teret engedve a specializálódásnak. Bár az eddigi szabályozási trendek (Kttv.) és perjogi változások (közigazgatási perrendtartás) a közszolgálat legszűkebb értelmében vett tisztviselőkre koncentráltak, ez az életpálya-modell a közszolgálat tágabb értelmével dolgozik,

Az életpálya-modell kiindulási pontjai a speciális jogállási szabályok összehangolása és a differenciáló tényezők feltérképezése és figyelembe vétele volt az egyes jogviszonyoknál (pl. a közhatalom gyakorlása, politikai befolyás korlátozása tekintetében).

A program szerint is értékválasztásra van szükség, amely a stabilitást, kiszámíthatóságot képviselő karrier-elv, valamint a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást feltételező hatékonyság és a teljesítmény értékeinek ötvözését igényli. Alapelvei közé tartozik az egységesség, átjárhatóság megteremtése, a rugalmasság, a munkakör-alapúság, Emellett a már Magyar Zoltán idejében is megjelent teljesítményértékelési rendszer is átalakul, új teljesítménymérési eszközökkel, munkakör alapú megközelítéssel.

A cél a karrierrendszer megőrzése, de a változásokhoz való alkalmazkodóképesség javítása, amelyre megoldást jelenthet a munkaköri specifikáció. Ez a szemlélet eltérő mértékben jelenik meg a három jogállásnál.

<sup>341</sup> HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák összehangolása. i.m. 2.*

<sup>342</sup> *Olcsóbb és hatékonyabb állam célkitűzése – bürokrácia csökkentése.*  
<http://www.polgariszemle.hu/app/data/szellkalmanterv.pdf> (2017. 02. 01.).

<sup>343</sup> 1336/2011. (X. 14.) Kormány határozat.

<sup>344</sup> A Ktv. hatályba lépésével létrejött a közigazgatási alapvizsga, amelyet a jogviszony létesítését követően kellett a köztisztviselőnek letennie a jogviszonya megtartása érdekében és a közigazgatási szakvizsga, amely az előmenetel feltétele volt. 2009-él időlegesen megszűnt a közigazgatási alapvizsga, felváltotta helyét a versenyvizsga, amely már jogviszony létesítési feltételként jelentkezett, azonban 2010-től a kormányváltással visszaállt a régi vizsgázatási rendszer.

Már a közszolgálati szabályok kialakulása, fejlődése során is felmerült a kérdés, tartható-e ez az állapot, szükség van-e a specialitások fenntartására. Az ott felsorolt, befolyásoló tényezők (lazuló társadalmi viszonyok, új élethelyzetek, a piaci megoldások adaptálhatósága) itt is elmondhatók, mint folyamatosan jelenlevő tendenciák a közszolgálat fejlődésére. Emellett új elvek jelentek meg: költséghatékonyság, takarékoság, szolgáltató jelleg, „ügyfélbarátság”, az infokommunikáció adta lehetőségek kihasználása, amelyek szintén a változás irányába hatnak. Nemcsak a közigazgatás struktúrája változik ezáltal, új feladatokkal, hanem a közszolgálatban a magánszférában alkalmazott megoldások integrálását is felvetik. Emellett meghatározók az adott ország hagyományai és jogrendszerének stabilitása is.

A közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Kormány határozat rávilágított az ágazati személyzeti stratégiák szükségességére; előírta a Magyar Kormánytisztviselői Karra és a hivatásatikára<sup>345</sup> vonatkozó szabályozás kidolgozását; munkakör-elemzési modell-kísérletek végrehajtását rendelte el, amely alapján lehetővé válik a munkakör alapú rendszerre való áttérés; közös tartalékállomány fejlesztését; az egységes továbbképzés harmonizálását, az átjárhatóság megteremtését; integrált Közzolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer (fejlesztés, tehetségmenedzsment, életpálya-tervezés, felelősség) kialakítását.

Új alapokra helyezték a közszolgálatban dolgozók felsőfokú képzését a Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozásával.

***Mint azt korábban is említettük, tisztán zárt vagy nyitott rendszer nem létezik és nem létezett, de Európában mégis inkább a zárt felé hajló közszolgálati rendszerek terjedtek el.*** Az utóbbi évtizedekben azonban megfigyelhető egy lazulás a társadalmi, gazdasági változásoknak köszönhetően. A privatizáció következtében például vannak olyan feladatok, amelyek átkerültek a magánszférába, ezzel a feladat ellátására is munkaviszony keretében kerül sor. Egyre több a kiszervezésre példa, amelynek lényege, hogy a feladat továbbra is az államé, azonban annak ellátását magánszervezetekre bízzák, amely szintén az előbbi következményt vonja maga után. Az állampolgári szerepvállalás növelése is hasonló hatásokkal járhat.

A zárt rendszeren való lazítás azonban nem feltétlenül kívülről történhet, csökkentve a terheket és a létszámot, hanem a belső szabályozás oldásával, a szabályok leépítésével, a munkáltató számára nagyobb mozgástér engedélyezésével is megvalósulhat.

A lazuló társadalmi viszonyoknak, az instabil gazdasági helyzetnek köszönhetően, az információs társadalom megjelenésével egyre gyakrabban felmerül egyéb alkalmazási keretek szükségessége is, amelyek nem feltétlenül igénylik a kinevezés jogi kötöttségét pl. távmunka, részmunkaidős foglalkoztatás. Már az előbb említett kormányhatározatban is megjelent a rugalmas munkaidő-szervezés és munkavégzés lehetőségeinek közszférában való szélesebb körű alkalmazhatósága vizsgálata és módszertani útmutató készítése.

Ebben az átláthatatlan rendszerben kellene rendet teremteni, át kell gondolni a jogviszony létesítésének lehetőségeit, ehhez kapcsolódóan pedig arányos jogok és kötelezettségek megállapítása szükséges, a felelősséget ehhez a kerethez mérten kellene meghatározni, mindezt úgy, hogy egyszerű és átlátható legyen a jelenlegi jogi túlszabályozottsággal szemben.

Ahogy látható volt, a XX. századtól, a jóléti állam megjelenésével, az állami szerepvállalás megváltoztatásának igénye és az új közigazgatási feladatok miatt megnövekedett a közszolgálatban dolgozók létszáma és átalakult struktúrája is. Az időközben kialakult gazdasági recenzió következtében azonban szükségessé vált a közszféra kiadásainak csökkentése is, az elavult, nem megfelelően működő közigazgatási

---

<sup>345</sup> A hivatássetika által megteremtett közös értékrend zsinórmértékül szolgál, hivatássá teszi a közszolgálatot, megteremti az állapot az életpályák összehangolásához.

rendszer modernizálása, ezért új módszerekhez, eszközökhöz kellett folyamodni. Erre választ jelentett a *New Public Management* (NPM), azaz Új Közmenedzsment.

Ez az új eszme a már magánszférában bevált, piaci típusú megoldásokat próbált bevezetni a közigazgatásban is. A cél a hatékonyság, eredményesség növelése volt. Alkalmazott eszközei közé tartozott a létszámleépítés, teljesítményértékelés és a feladatok magánszférába való kiszervezése. Ennek következtében egyre több országban megfigyelhető volt a zárt rendszer nyitottabbá válása, az addigi kötöttségek fokozatos leépítése, a mobilitás jelentőségének növekedése.

Ebben az új helyzetben a jelenlegi közszolgálati szabályozás nem elégíti ki az új igényeket, nem tesz eleget a megváltozott követelményeknek. „A New Public Management reformirányzat rohamos térnyerésével a versenyszférában alkalmazott menedzsment és humánerőforrás gazdálkodási megoldásokat a '80-'90-es évektől kezdve egyre inkább beépítették a nyitott, de a zárt közszolgálati rendszerek működésébe is.”<sup>346</sup> A cél a közigazgatás hatékonyságának növelése volt, kisebb személyzeti kiadásokkal. Az eddigi, időhöz és végzettséghez kötött illetményrendszerben egyre nagyobb hangsúlyt kap a tisztviselők motiválása és az ennek megalapozását szolgáló teljesítményértékelés.

A NPM által alkalmazott eszközök a szerkezeti változtatások, az addig az állam által ellátott tevékenységek kiszervezése, a privatizáció, a pénzügyi és személyzeti menedzsment decentralizációja – s ezzel párhuzamosan az eredményekért való felelősség hangsúlyozása.<sup>347</sup> A New Public Management által kínált eszközök teljes átvétele sem bizonyult sikeresnek, a neoweberi államfelfogás közigazgatásra gyakorolt hatásai pedig még nem mérhetők. Magyarország figyelmen kívül hagyta ezen a területen a nyugat-európai országok tapasztalatait, nem meghatározott körre, hanem mindenkire kiterjesztette a teljesítményértékelést. Szükség lett volna / lesz a munkakörök meghatározására és elemzésére is. Emellett a bevezetés ideje viszonylag rövid volt; nem jogszabályba iktatva kellett volna ezt az eszközt a közszféra gyakorlatába beilleszteni; mértéke is teljesen eltér az egyéb európai országokban alkalmazottól;<sup>348</sup> illetve negatív „ösztönzőként” is alkalmazott, amely révén nem biztos, hogy betölti funkcióját.

***Mára a NPM-be vetett hit megrendült, mivel nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket és mivel az állam szerepének meggyengítése nem bizonyult hasznosnak.***<sup>349</sup> A közszolgálati rendszerre már említett jelzők (stabilitás, élethivatás, garantált előmenetel) lassan elvesztik jelentésüket, kiüresednek és jogilag és erkölcsileg is kiszolgáltatottá, támadhatóvá válik ez a réteg, amelynek elsődleges feladata lenne a közszolgálat, a közbizalom birtoklása. Ezért írhatják egyes szerzők azt, hogy, az elmúlt években kialakult helyzetben és a gazdasági válság okozta káoszban „a politikai konszenzus hiánya lerontotta a kormányzati teljesítményt és a célok (a vízió) hiánya összefonódott az eszközök válságával”.<sup>350</sup> Másrészt a közigazgatás a dolgozók összetételét tekintve is nagyon vegyes képet mutat. Ez az intézmények széttagoltságából, óriási létszámából (mind horizontálisan /települési önkormányzatok/, mind vertikálisan) és a jogviszonyok sokrétűségéből, átláthatatlanságából és fellazulásából ered. Szintén a szabályozás elavultságában és az ellenőrzés, a felelősségre vonás hiányában rejlik a korrupció elszaporodása is.

<sup>346</sup> SZAKÁCS Gábor: *Teljesítményértékelés a közszolgálatban. i.m.* 10.

<sup>347</sup> LINDER Viktória: *Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban. i.m.* 107., WOOD, 1997, OECD-PUMA/HRM, 2001, OECD-PUMA1 2002, OECD-PUMA2 2002.

<sup>348</sup> Másból 1-5%, nálunk +30, -20% között mozog.

<sup>349</sup> LINDER: *i.m.* 30, az NPM-ről lásd még részletesebben az első, valamint a közigazgatás-tudományi irányzatokat taglaló fejezeteket.

<sup>350</sup> G. FODOR Gábor - STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek* 2008/7. 5.

Az NPM adaptációjának sikertelensége következtében új irányzat született, a neoweberi felfogás.<sup>351</sup> A köztisztviselők oldaláról megvizsgálva a kérdést a *neoweberi* felfogás alkalmazásának előnyei a következők:

- a rugalmasabb foglalkoztatást biztosító módszerek kidolgozása révén elérhető hatékonyabb munkavégzés. A közigazgatási feladatok sokszínűsége indokolja azt is, hogy az adott ágazathoz, szervezethez, tevékenységhez leginkább illeszkedő foglalkoztatási módszert (közszolgálati, megbízási, vállalkozási), munkaidő-beosztást (teljes munkaidő vagy rész, „fix”, nyolc és fél öt közötti vagy „rugalmas” munkaidő-keret), munkavégzési helyet (székhelyen vagy távmunkában) határozzuk meg. Ha a köztisztviselő érzi, hogy a munkáltatója tekintettel van helyzetére, életkörülményeire, akkor ő is ehhez mérten viszonyul majd munkájához. Ezen módszerek (úgy, mint a munkaidő, a munkavégzés helyének rugalmassága) egyáltalán nincsenek kihatással a feladat ellátására, kivéve a foglalkoztatás jellegének meghatározását,
- a felsővezetőkkel szemben támasztott többletkövetelmények szerződésbe foglalása, nagyobb döntéshozatali jogosultsághoz magasabb szintű, szigorúbb felelősség meghatározása. Megoldást jelenthet a két réteg: a „normál” köztisztviselő és a vezetői megbízásúak, akár politikai funkciókkal bíró tisztviselők közötti határvonalak kijelölése, mind a tevékenységeket, mind a felelősséget illetően. Ez megvalósulhat törvényi szabályozás által, de szerződés is rögzítheti az egyedi megállapodások eredményeit. Semmiféleképpen nem értek egyet azonban a jelenlegi, a kormánytisztviselőket életre hívó jogi szabályozással, mert nem a fenti okok, a fokozottabb felelősség deklarálása indokolták létrehozását,
- a flexibilitás növelése. Ez a követelmény, javaslat az első ponthoz kapcsolódik. Ma már nem a konvenciókhoz, hagyományokhoz kell igazítanunk a közigazgatás munkáját, lassítva, megkötvén azt, hanem a modern életviszonyokhoz alkalmazkodva – még a pártatlanság, függetlenség, politika-semlegesség keretein belül – meg kell teremteni azon körülményeket, amelyek között a köztisztviselő saját maga gazdaságosan tudja beosztani idejét és akár egyéb feladatokat is vállalhat,
- a privilégiumok elsorvasztása. Ehhez elsősorban a közigazgatás intézményrendszerének felülvizsgálatára, a széttagoltság megszüntetésére, az indokolatlan kedvezmények eltörlésére van szükség.<sup>352</sup>

A neoweberi állam és közigazgatásának körvonalai csak most vannak alakulóban és ezek közszolgálatra gyakorolt hatása ma még nehezen meghatározható. A közszolgálati szabályozás útja a XIX. század differenciátlan (asszimilációs) szabályozásától a XX. század elkülönült és karrierrendszerű szabályozásán át vezetett az NPM által erőltetett és a versenyszférához közelítő új szabályozás felé. Ez azonban nem vált be, hanem olyan helyzetet teremtett, melyet az *útkeresés* jellemez és ez fejeződik ki a közszolgálati kapcsolatban jelzett dilemmáknál is.

A magyar hatályos szabályozás 2010-től bejárt útja egészen a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CCXXV. törvény radikális változtatásáig pedig ezt támasztja alá a maga példájával. Az alkalmazott közszolgálati rendszer egyik alapkérdése, hogy a köztisztviselőkkel szemben támasztott követelmények közt a gyakorlatban milyen prioritások érvényesülnek. Így szinte örökön felmerülő probléma az, hogy a szakszerűség és a jogszerűség milyen viszonyban áll a hatékonysággal és teljesítménnyel, a politikai lojalitással megelőzi, vagy fordítva? A közigazgatás-tudomány nagy irányzatai azt mutatják számunkra,<sup>353</sup> hogy ez a viszony pár dinamikusan változó, de egyszerre és azonos módon érvényesülni nem igazán tud.

<sup>351</sup> A neoweberi államról lásd még részletesebben az első fejezetet.

<sup>352</sup> VESZPRÉMI Bernadett: *A köztisztviselők felelősségi rendszere. PhD értekezés*, 2011. 271-276.

<sup>353</sup> KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 2014.

A kormányzati irányítás és igazgatás szempontjából viszont alapkérdés az, hogy a pillanatnyi politikai érdekek, vagy a közérdek határozza-e meg a közszolgálat felé irányuló elvárásokat. Ez az ellentmondás kitapintható napjainkban is, mert pl. a Magyar-programokat, illetve a jelenleg hatályos közigazgatás-fejlesztési programot is a hatékonyság és a teljesítmény priorálása és a lojalitás hatja át.<sup>354</sup> A szakszerűség és hatékonyság viszont újra kiemelt és egyenrangú célkitűzésként jelennek meg a Kit.-ben,<sup>355</sup> ám a közszolgálat stabilitása és kiszámíthatósága nem kap ilyen prioritást. Ugyanakkor a „hatékonyság” elvét priorálja az a felmentési ok, hogy „a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz,”<sup>356</sup> de hasonló aggályok az érdemtelenység bizonytalan jogfogalmánál is felvethetők.<sup>357</sup> A kormányzati irányításnak ez egy igen komoly deficitje lehet, melyet mielőbb orvosolni kell.

## IRODALOM

1. BALÁZS István: *Rugalmasság a közigazgatásban*. In: FOGARASI József (szerk.), *A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995.
2. BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2016.
3. BAKA András: *A magyar közigazgatási felsőoktatás jelene és jövője*. In: FOGARASI József (szerk.), *A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995.
4. BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszzerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben*. ELTE, 1992.
5. ERDÉLYI László: *A köztisztviselői rendszer és működtetése*. Magyar Közigazgatás 1995/5.
6. GECSE Istvánné – TOMÁNÉ SZABÓ Rita – KENDERES György: *Jogi ismeretek II*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2009.
7. G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2008/7.
8. GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*. HVG-Orac, Budapest, 2007.
9. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD értekezés, 2009.
10. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák összehangolása*. Új Magyar Közigazgatás, 2012/4.
11. HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. In: Bokodi Mária – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. 2014. Közigazgatási és Igazságügyi Miniszté-

---

<sup>354</sup> 2018. évi CXXV. törvény 65-66. §.

[http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

<sup>355</sup>

<sup>356</sup> 2018. évi CXXV. törvény 107. § 1) g.

<sup>357</sup> Kit. 109. §

rium,

Budapest,

[http://magaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet\\_online\\_Kozszolgalmati%20eletpalya\\_AROP2217.pdf](http://magaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet_online_Kozszolgalmati%20eletpalya_AROP2217.pdf) (2017. 02. 01.).

12. HORVÁTH Árpád: *A közszolgalmati jogviszony – Tanulmány a magyar közigazgalmati jog köréből.* Goldstein Jakab Nyomdmája, Deés, 1902.
13. HORVÁTH István: *Elvárások és realitás.* Jura 2005/2.
14. HORVÁTH István: „Diagnózis és terápia.” *Javaslat a közszolgalmati munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre.* PhD értekezés, Pécs, 2006.
15. HORVÁTH István: *A közszolgalmati munkajog sajátosságai, alapelvei.* In: Kártyás Gábor (Szerk.): *Bevezetés a közszolgalmati munkajogba,* ELTE –Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
16. KALAS Tibor (szerk.), *Magyar közigazgalmati jog. Általános Rész II.,* Virtuóz, Miskolc, 2005.
17. KISS György: *Munkajog.* Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
18. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgalmati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről.* In: Bokodi Mária – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor: *Közszolgalmati életpalya és emberi erőforrás gazdálkodás. Közigazgalmati és Igazságügyi Minisztérium,* Budapest, 2014. [http://magaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet\\_online\\_Kozszolgalmati%20eletpalya\\_AROP2217.pdf](http://magaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet_online_Kozszolgalmati%20eletpalya_AROP2217.pdf) (2017.02.01.)
19. LINDER Viktória: *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgalmatásban.* PhD értekezés, 2010. [http://www.kozigkut.hu/doc/linder\\_phd\\_10sept.pdf](http://www.kozigkut.hu/doc/linder_phd_10sept.pdf) (2017.02.01.)
20. LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgalmat-tudomány alapjai,* Rejtjel, Budapest, 2001.
21. MÉLYPATAKI Gábor: *A kormánytisztviselői jogviszony jellemzői, különös tekintettel a jogviszony megszűnésére.* In: Smuk Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei: 1. kötet.* Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Konferenciája. Győr, 2010.
22. MÉLYPATAKI Gábor: *Változó közszolgalmati dogmatika a Közszolgalmati törvény fényében.* Új Magyar Közigazgalmat, 2012. 5. évf. 4. szám
23. MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgalmati egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával.* PhD értekezés, Miskolc, 2016.
24. PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgalmati jog,* Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2009.
25. PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgalmati jog.* Complex Kiadó, Budapest, 2006.
26. PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgalmati jog.* Complex Kiadó, Budapest, 2014.
27. PRUGBERGER Tamás – KENDERES György: *A munka- és közszolgalmati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése.* Novotni Kiadó, Miskolc, 2009.
28. SZAKÁCS Gábor: *Teljesítményértékelés a közszolgalmatban.* Új Magyar Közigazgalmat, 2012/4.
29. SZAMEL Lajos: *Az államigazgalmati dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása.* In: FONYÓ Gyula (szerk.), *A közigazgalmat személyi állománya.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.

30. VESZPRÉMI Bernadett: *A köztisztviselők felelősségi rendszere. PhD értekezés*, 2011.
31. VESZPRÉMI Bernadett: *Felelősség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012.
32. WOOD, Robert: *Performance Pay Schemes for Public Managers: An evaluation of the Impacts*. Paris. OECD/PUMA 1997.
33. *Développements récents de la gestion des ressources humaines dans les pays membres de l'OCDE*. OECD-PUMA/HRM, 2001.
34. *HRM in the public sector: A neglected subject*. OECD-PUMA1 2002.
35. *Assessing Performance-oriented HRM Activities in Selected OECD Countries*. OECD-PUMA2 2002.
36. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/governance/government-at-a-glance-2009\\_9789264075061-en#.WMK9](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/governance/government-at-a-glance-2009_9789264075061-en#.WMK9)