

Tézisfüzet

dr. Gajdusчек György
egyetemi docens
habilitációs eljárásához

Debreceni Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

SZAKMAI ÖNÉLETRAJZ

Dr. Gajduschek György

ALAPADATOK

Született: Budapest, 1962.01.21

Jelenlegi beosztás:

- Tudományos főmunkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete
- Docens, Károli Gáspár református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

ISKOLAI VÉGZETTSÉG

- **2001** ELTE ÁJK: Ph.D. Politikatudomány (Dolgozat: „A bürokráciafogalom értelmezése...”)
- **1996** Rockefeller College, SUNY, NY. USA: Közigazgatás egyetemi diploma (nappali)
- **1990** ELTE Bölcsészettudományi Kar: Szociológus egyetemi diploma (esti)
- **1985** Államigazgatási Főiskola: Igazgatásszervező főiskolai diploma (nappali)

EGYÉB KÉPZETTSÉGEK

- **Tréner** (interaktív tréning)– Civil Service College (UK) oklevele
- **Nyelvtudás:** angol felsőfok, orosz középfok
- **Számítástechnika:** *irodai alkalmazások:* szövegszerkesztő, táblázatkezelő, prezentáció-készítő; különféle *kutatást támogató programok:* statisztikai elemzés (SPSS), szövegelemzés (Qualrus), közpolitika-elemzés.

MUNKAHELYEK

2008 MTA Jogtudományi Intézet, tudományos főmunkatárs

- Önálló kutatási tevékenységet folytatok a közigazgatástudomány több területén.

2001 Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, docens

- “Közigazgatás alapintézményei”, “Magánigazgatás” „Politológia” kötelező tárgyakból tartok előadásokat. Előbbi részletes tematikáját át- utóbbiak részletes tematikáját kialakítottam. A közigazgatási jog I-IV. tárgyakat seminarizálom, illetve egyes témákban előadásokat tartok.
- Több speciális kollégiumot tartottam és tartok.
- Megalakulásától négy évig vezettem a Kari Tudományos Diákkört.

1987-2007 Magyar Közigazgatási Intézet, tudományos főmunkatárs (2001-től)

- Önálló elméleti és empirikus kutatásokat folytattam.
- Több önálló kutatási projektet vezettem.
- Számos nemzetközi összehasonlító, empirikus kutatásban vettem részt, illetve vezettem.
- Számos hazai és külföldi közigazgatásfejlesztési programban vettem részt.

1996: Rockefeller Institute of Government, SUNY, NY. USA, kutatási asszisztens

- részmunkaidős beosztás: kampányfinanszírozási adatok gyűjtése, feldolgozása

1992-1995: Miskolci Egyetem, adjunktus, másodállás

- a “Közigazgatás-szociológia” tárgy tematikáját kidolgoztam, jegyzetet írtam, a tárgyat oktatattam.

1989-1991: Államigazgatási Főiskola, előadó, megbízásos jogviszony

- a “Szervezési és vezetési ismeretek” tárgy oktatása

1985-1987: Állami Népszámlánytartó Hivatal, előadó

FŐ KUTATÁSI TERÜLETEK

- Közigazgatás-szociológia (szervezetszociológia, politikai szociológia), a bürokratikus szervezet
- A közigazgatás-felfogás eltérő paradigmái (1999-től): klasszikus közigazgatás, közpolitika, (új) közmenedzsment; angolszász és kontinentális megközelítés
- Közigazgatás és lakosság közötti kapcsolatok, közigazgatás és média, kormányzati PR (1996 előtt)
- Kormányzati döntéshozatal (általában, USA, Nagy-Britannia, Magyarország) (1996-tól)
- Közpolitika, közpolitika-elemzés, racionális döntési technikák (1996-tól)
- A közigazgatás személyi állománya (2002-től); elmélet, nemzetközi gyakorlat, magyar szabályozás és gyakorlat az empirikus adatok tükrében
- Empirikus kutatások a közigazgatás különféle aspektusainak kutatásában (kérdőíves adatfelvétel, statisztikai adatelemzés, számítógéppel támogatott szövegelemzés)

JELENTŐS KUTATÁSI PROJEKTEK

Az utóbbi években három jelentősebb kutatási projektet készítettem elő majd vezettem:

- 2006-2008 A közigazgatás személyi állománya (összetétele) és személyzeti rendszere (szabályozás és annak gyakorlati érvényesülése) témakörben; az EU ROP 3.1.1. programon belül. A projekt keretében számos módszertanilag megbízható kérdőíves adatfelvételre került sor. Számos résztanulmány készült,

és került publikálásra. Az eredmények összegzését a „Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében.” (Budapest: KSZK-MKI, 2008) c. kötet tartalmazza. Ezen felül a témában még számos tanulmányt publikáltam.

- A közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységének eredményessége, hatékonysága elméleti kérdéseinek tisztázására, valamint empirikus mérésére irányuló projekt; az EU ROP 3.1.1. programon belül. A program keretében egy olyan módszertant dolgoztam ki, amelynek segítségével a közigazgatási ellenőrzési-bírságolási tevékenység, mint legtipikusabb állami jogérvényesítő tevékenység eredményessége empirikus, kvantitatív módszerrel vizsgálható. Ennek megfelelően több adatbázis került kialakításra, számos esettanulmány született. Az eredmények összegzését a „Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről” (Budapest: KSZK-MKI, 2008) c. kötet tartalmazza. Ezen felül a témában még számos tanulmányt publikáltam.
- A külföldi donorok által finanszírozott kelet- közép-európai közigazgatási képzési programok hatékonyságának és eredményességének elemzése, amelyet az Open Society Institute – LGID, Budapest finanszírozott. (Kutatásvezetés: Hajnal Györggyel) A program keretében számos résztanulmány készült. Az eredmények összegzését a „Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment, Budapest: LGI Publications, 2003) című – Hajnal Györggyel közösen írt – kötet tartalmazza. Ezen felül a témában még számos tanulmányt publikáltunk.

A fentiekén túl kutatóként számos más nemzetközi összehasonlító empirikus kutatásban vettem részt. Így pl.:

- A több poszt-szocialista ország önkormányzati rendszerét vizsgáló, Harald Baldersheim vezette kutatásban 1992-1996-ban, amelynek eredményeit a: *Local democracy and the processes of transformation in east-central Europe.* (Oxford: Westview Press, 1996; ed. Baldersheim, Harald et al.) című kötet tartalmazza.
- A több poszt-szocialista ország központi kormányzati rendszerét vizsgáló, Barbara Nunberg vezette világbanki kutatásban 1997-1998-ban, amelynek eredményeit a: *„The State after Communism. Administrative Transitions in Central and Eastern Europe.”* (Washington DC.: World bank, 1999 ed. Barbara Nunberg) című kötet tartalmazza.

FONTOSABB TELJESÍTMÉNYMUTATÓK

Tudományos tevékenység: mintegy félszáz publikáció (folyóiratcikk, könyv vagy könyvrészlet), amelynek mintegy ötöde angol nyelvű. A publikációk listáját lásd alább. Kiemelésre tartom érdemesnek

- a „Rendnek lenni kellene” című monográfiámat, amely az empirikus adatgyűjtés és a közgazdaságtani szemlélet együttesen alkalmazásával meglehetősen egyedi

a magyar közigazgatástudományban, s viszonylag nagy hatást gyakorolt számos hazai kutatóra.

- A „Bureaucracy: Is it Efficient? Is it Not? Is that the Question?” című dolgozatomat, amely a szakterületen a világon egyik legjobbnak számító folyóiratban jelent meg, egy általános elméleti (nem a „case of Hungary” típusú) téma feldolgozásával.

Felsőoktatásban szerzett oktatási tapasztalat 1989-től. Ezalatt:

- több ezer fő részére tartottam előadásokat, és
- mintegy ezer fő számára szemináriumokat.
- Több egyetemi tárgy részletes tematikáját és tantárgyi programját alakítottam ki.

Továbbképzések, tréningek (a teljes képzési folyamatban szerzett gyakorlat: a tervezéstől a megvalósításon át az értékelésig):

- részt vettem a közigazgatási alap- verseny- és szakvizsgarendszer, illetve képzési tartalmuk kialakításában
- a kezdetektől oktatok az alapvizsga-felkészítésben (mára mintegy 3000 fő képzése)
- több továbbképzés (köztük nemzetközi szintén alkalmazott tréningek) részletes programját alakítottam ki önálló-, illetve teammunkában
- interaktív tréningeket tartok angol nyelven (a közép-európai régió szinte valamennyi országában dolgozó köztisztviselőket oktattam; pl. Ukrajnában, Romániában, Grúziában, Szlovákiában és a volt Jugoszlávia több államában)
- számos képzési program szisztematikus értékelését (evalváció) elvégeztem

Tagja vagyok a

- Magyar Tudományos Akadémia köztestületének
- Magyar Politikatudományi Társaságnak

PUBLIKÁCIÓS LISTA

(Konferencia előadások nélkül)

(Idegen nyelvű publikációk dőlt, könyvek vastag betűvel szedve)

- (2009): Governance, policy networks - informális politikai szereplők a döntéshozatalban, Politikatudományi Szemle pp. 58-80
- (2009): *The Critique of the Ideology Underlying the Slogan "Run like a business"*, *Acta Juridica Hungarica* 50/4 pp. 359-387
- (2009): A közigazgatási bírságolás eredménytelenségéről., In: Lőrincz, Lajos (2009) (ed.): **Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban**, Budapest: MTA Jogtudományi intézet pp. 93-112
- (2009): A közigazgatási bírságolás eredménytelenségéről, Jogtudományi Közlöny 64/1 pp.9-19
- (2009): Szócikkek a Jogi lexikonban. Lamm Vanda (ed.) Budapest: Complex (a közigazgatással, annak jogi szabályozásával kapcsolatos új szócikke írása, korábbi szócikke átdolgozása)
- (2009) Recenzió a „Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út” című kötetéről. Közigazgatás-tudományi Közlöny 2009/1-2 pp. 118-121
- (2009): Közigazgatási eredményesség - piaci hatékonyság? Avagy alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban?, In: Lőrincz, Lajos (2009) (ed.): **Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban**, Budapest: MTA Jogtudományi intézet pp. 9-91
- **(2008): Közzolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében, Budapest: KSZK**
- (2008): Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban. Egy funkcionális elemzés., Vezetéstudomány 39:1 pp. 14-26
- (2008): Recenzió Hajnal György "Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz" c. könyvéről, Közigazgatási Szemle 2008/3-4 pp. 165-168
- **(2008): Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről, Budapest: KSZK**
- (2007): *Socialist and Post-Socialist Civil Service in Hungary*, In: *Jakab, András, Péter Takács and Allen F. Tatham (2007) (ed.): The Transformation of the Hungarian Legal Order 1985-2005*, Alphen aan den Rijn, Netherld: Kluwer Law International pp. 123-126
- (2007): Vezetővé válás a magyar közigazgatásban, Közigazgatási Szemle 1:3 pp.26-35
- (2007): *Politicisation, professionalisation, or both? Hungary's civil service system*, *Communist and Post-Communist Studies* 40:3 pp. 343-362

- (2007): Közzolgálat a szocializmus és a posztiszocializmus időszakában, In: Jakab, András and Péter Takács (2007) (ed.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás, Budapest: Gondolat pp. 312-316
- (2007): A közigazgatási bírságolás modellezése, Jogtudományi Közlöny 67:12 pp- 547-558
- (2007): A köztisztviselő munkájának értékelése: a magyar jogi szabályozás és gyakorlat elemzése az empirikus adatok tükrében, Humánpolitikai Szemle 18:11 pp. 15-29; 18:12 pp. 34-49
- (2006): *Better government! But what is better?*, In: Miháliková, Silvia (2006) (ed.): *Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore*, Bratislava: Transparency International Slovensko pp. 96-105
- (2005): Szakértelem és/vagy politika. A magyar közzolgálat jogi és empirikus elemzése, Politikatudományi Szemle XIV/2 pp. 111-134
- (2005): Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban?, Magyar Közigazgatás 55:10 pp. 598-607
- (2005): Módszertani útmutató a hivatali ügyfélelégedettség méréséhez, Budapest: Államreform Bizottság
- (2004): A köztisztviselők EU-val kapcsolatos attitűdje és felkészültsége, Európai Tükör IX/2 pp 98-113
- (2004): A magyar közzolgálati szabályozás egyes sajátosságai, Állam- és Jogtudomány XLV/3-4 pp.293-320
- (2003): A külföldi donorok által finanszírozott tisztviselői képzési programok hatékonysága Közép- és kelet-Európában, In: Harmathy, Attila (2003) (ed.): 10 éves a doktori képzés az ELTE Állam- és Jogtudományi karán, : ELTE ÁJK pp 328-342
- (2003): *Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question?*, *Administration and Society* 34:6 pp. 700-722
- (2002): Előszó és Bevezetés, In: and Tony Rossiter (2002) (ed.): A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban, Budapest: Civil Service College – Magyar Közigazgatási Intézet pp. 3-32
- (2001): Demokrácia és hatékonyság (A régiók kialakulásának néhány társadalomtudományi szempontja, In: Szigeti, Ernő (2001) (ed.): Régió, közigazgatás, önkormányzat, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet
- (2001): A közigazgatási alapvizsga hatékonysága, Comitatus 11:5 pp. 40-48
- (2000): A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában, Budapest:
- (1998): A bürokrácia jelentései, In: Horváth M., Tamás (1998) (ed.): Közigazgatás - szorítóban, Budapest: Unió pp. 3-86

- (1996): A közszolgáltatások szervezésének új módszerei két Vas megyei városban, In: Horváth M., Tamás and József Kiss (1996) (ed.): Aréna és otthon, Budapest: Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány
- (1994): A jegyző helyzete: a személyi állomány néhány szociológiai kérdése az adatok tükrében, Comitatus 4:8-9 pp. 78-96
- (1994): A testület és a bizottságok működése Nagy-Britanniában, In: Horváth M., Tamás (1994) (ed.): A brit helyi közigazgatás magyar szemmel nézve (Közigazgatási füzetek 15), Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet
- (1994): Kritikai megjegyzések Pokol Béla közigazgatás-felfogásához, Szociológia 1994/1
- (1993): Szociológiai eszközök az önkormányzatok szolgálatában, Comitatus 3:2 pp. 40-42
- (1993): Az önkormányzat és a lakosság kapcsolata, In: Horváth M., Tamás (1993) (ed.): Helyi önkormányzati szabályozás és újítások, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet pp. 31-44
- (1993): Részönkormányzatok a jogi szabályozás tükrében, Comitatus 3:1 pp. 33-36
- (1992): Az önkormányzatok és a lakosság közötti kapcsolat intézményei az átalakulás időszakában, In: Horváth M., Tamás and György Wiener (1992) (ed.): Válogatott tanulmányok, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet pp. 82-95
- (1992): *First steps to local democracy as some surey show*, In: Takács, Klára (1992) (ed.): *Public Administration in Hungary*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet pp. 76-82
- (1992): Kormányzati PR a fejlett demokráciákban, In: Balázs, István and József Kökényesi (1992) (ed.): Adalékok a közigazgatás reformjához, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet pp. 55-69
- (1992): *The civic culture and the transition of local government system in Hungary*, In: Takács, Klára (1992) (ed.): *Public Administration in Hungary*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet pp. 83-95
- (1991): *Institutions between the self-government and the population in the transitional period*, In: Takács, Klára (1991) (ed.): *The Reform of Hungarian Public Administration*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet pp. 115-134
- (1990): A helyi sajtó tanácsi működtetésének néhány kérdéséről, Magyar Közigazgatás 40:3 pp. 276-285
- (1990): A helyi sajtó tanácsi működtetésének néhány kérdéséről., Magyar Közigazgatás
- (1990): Információk a választási kampányban, In: Gajdushek, György, József Mácsai and Zsuzsa Szilágyiné Farkas (1990) (ed.): Választási kézikönyv, Budapest: Belügyminisztérium - Államigazgatási Szervezési Intézet

- (1990): A lakosság önkormányzatok általi tájékoztatásának kérdéseiről, Magyar Közigazgatás 40:11 pp. 977-992

Publikációk társszerzővel:

- (2004): Köztisztviselői képzés Közép- és Kelet-Európában, Magyar Közigazgatás Vol. 54 No. 3 pp. 202-210
- Hajnal Györggyel (2003): Nyugati segélyprogramok Keleten: A köztisztviselői képzési programok hatékonysága négy közép- és kelet-európai országban, Magyar Közigazgatás Vol. 53. No. 3. pp. 153-162
- **Hajnal Györggyel (2003): *Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment*, Budapest: LGI Publications**
- **Tony Rossiterrel (2002) (ed.): A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban, Budapest: Civil Service College – Magyar Közigazgatási Intézet**
- **Hajnal Györggyel (2002): Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet**
- Hajnal Györggyel (2001): A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyságáról, Magyar Közigazgatás 2001 június, pp. 343-352
- *Hajnal Györggyel (2000): Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program, LGI Discussion Papers No. 16*
- *Buchta, Stanislav, Miroslav Grochowski, Lawrence Rose és Ondrej Hubáček társszerzőkkel (1996): Political culture and citizen involvement, In: Baldersheim, Harald et al. (1996) (ed.): Local democracy and the processes of transformation in east-central Europe, Oxford: Westview Press pp. 43-104*
- **Mácsai József, Szilágyiné Farkas Zsuzsa szerzőtársakkal (1990) (ed.): Választási kézikönyv, Budapest: Belügyminisztérium - Államigazgatási Szervezési Intézet**

HIVATKOZÁSOK SZÁMSZERŰ ÖSSZEGZÉSE

Összesen 33 olyan hivatkozást tudtam azonosítani, ahol a hivatkozás oldalszáma is meghatározható.

Ebből 17 idegen nyelvű.

A hivatkozások jegyzékét a kérelemhez mellékeltem.

TÉZISEK

A „Közzszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében” (Budapest: KSZK 2008) című kötethez.

(A habilitációs eljáráshoz benyújtott munka bemutatása, főbb állításainak összefoglalása.)

A kötet három nagy részre oszlik:

- Az első rész (17-100. o.) a „közzszolgálat” elméleti kérdéseit tárgyalja. Ezen belül a fogalom tartalmát és eltérő értelmezési lehetőségeit; a közzszolgálati modellek típusait, ezek jellemzőit, és történeti-földrajzi alakulását, illetve eltéréseit.
- A második rész (101-170. o.) a közigazgatás személyi állományának összetételét tárgyalja. Ezen belül a demográfiai (kor, nem) az iskolai végzettség (szintje, típusa), valamint a besorolás és beosztás szerinti arányokat. Ehhez minden esetben történeti, valamint nemzetközi összehasonlító adatokat is közöl a magyar összetétel értelmezéséhez.
- A harmadik rész (171-294. o.) az egyes, ún. közzszolgálati részrendszereket tárgyalja. Ezen belül elemzi a hazai jogi szabályozást, a gyakorlati működésre vonatkozó ismereteket, valamint a témában releváns empirikus adatokat, közöttük nagy mennyiségben korábban nem publikált, a kutatás során végzett kérőíves adatfelvételekből nyert adatokat. Míg a kötet első két része korábban nem került publikálásra, a harmadik rész egyes fejezeteinek jelentős része korábban folyóiratokban már napvilágot látott tanulmányok némileg átszerkesztett változata.

A könyv áttekinti a téma elméleti vonatkozásait, kitér a jogszabályi környezet elemzésére, ugyanakkor – véleményem szerint – újdonságát, hozzáadott értékét elsősorban az empirikus tények és adatok széles körű felhasználása és bemutatása adja.

* * * * *

I. Rész Elméleti kérdések

Főbb tartalmi elemek:

- A „közzszolgálat” fogalom tartalma.
- Közzszolgálati rendszerek értelmezése a tudományban és a gyakorlatban.
- A közzszolgálati rendszerek „változékonysága” – vázlatos történeti és területi (nemzetközi) kitekintés-összehasonlítás.

Főbb megállapítások:

A közszolgálat **fogalma** a magyar (és jórészt az angol) nyelvben három – egymással összefüggő, ám egymástól jól elhatárolható – jelentéstartalommal is használatos. Ezek:

1. A közszféra, azon belül elsősorban a közigazgatás személyzeti (emberi erőforrás-menedzsment) rendszere, amelyben a jogi szabályozásnak általában nagyobb szerepe van, mint az „egyszerű” munkaviszonyban.
2. A közszféra, azon belül elsősorban a közigazgatás személyi állománya.
3. A közszféra, azon belül elsősorban a közigazgatás tevékenysége, elsősorban a közösség, a társadalom számára nyújtott szolgáltatások rendszere.

A közigazgatástudományban elsősorban az első két fogalom-használat él; a harmadik inkább csak a mindennapi beszédben, illetve a médiában jelenik meg. A kötetben erre a két jelentésre reflektálok.

Személyzeti rendszer és a személyi állomány mint denotációk között is meglehetősen jelentős az eltérés. Előbbi, különösen a személyzeti rendszer jogi aspektusainak vizsgálata a hetvenes évektől mindvégig, jelentős súllyal volt jelen a „legújabb kori” hazai közigazgatástudományban. A kérdéssel, pl. Szamel Lajos, Lőrincz Lajos és Berényi Sándor is behatóan foglalkozott. Ugyanakkor a közigazgatás személyi állománya összetételének kérdéseit jobbra csak Lőrincz Lajos vizsgálta.

Személyzeti rendszer és személyi állomány **összefüggése** viszonylag egyértelmű. A személyzeti rendszer jellege nagyban meghatározza a személyi állomány összetételét. Ha pl. a kiválasztás nem objektív módon történik, akkor féltő, hogy gyengébb képességű, lustább és korruptabb személyekkel töltődik fel a közigazgatás, hiszen a kiválasztás elsődleges szempontja valószínűleg a kiválasztást végzőhöz fűződő személyes viszony lesz. Hasonló összefüggések mutathatók ki a karrier-, a bér- vagy az értékelési rendszer kapcsán is. Ugyanakkor személyzeti rendszer és személyi állomány között nem beszélhetünk determinisztikus kapcsolatról. A személyi állomány összetételét ugyanis számos más tényező is befolyásolja. Különösen jelentős a munkaerőpiaci helyzet, valamint a politikai rendszer és a – kultúrantropológiai értelemben vett – kulturális környezet hatása. Így pl. egy erős közszolgálati szellem (esprit de corps) mellett, szabályok hiányában sem válik tömegessé az érdemtelenek felvétele a közigazgatási állásokba. Ugyanakkor erős politikai nyomás mellett, a szabályok ellenére is a „politikai megbízhatóság”, a politikai-személyes lojalitás lesz meghatározó a közigazgatási vezető állások betöltésénél – amiként közismerten ez a helyzet Magyarországon a minisztériumi, közigazgatási vezetők esetében. A munkaerőpiaci helyzet hatása különösen erőteljes. Elsősorban ennek tudhatók be pl. azok a mással nehezen magyarázható adatok, amelyek szerint a rendszerváltás

tájékan, tehát a jogállam kiépítésének időszakában a diplomás köztisztviselők között jelentősen csökkent a jogászok száma, ugyanakkor mintegy megduplázódott a mezőgazdasági és műszaki (mérnöki) végzettségű köztisztviselők aránya. (Jómagam, bár erre nézve adat 2006 óta nem áll rendelkezésre biztos vagyok abban, hogy – szintén a munkaerőpiaci összefüggéseknek betudhatóan – az utóbbi és az előttünk álló években a jogászok aránya ugrásszerűen nőni fog.)

* * * * *

A közszolgálati rendszerek (1. jelentéstartalom) számos értelmezése lehetséges. A legelterjedtebb – a hazai és talán a kontinentális tudományos gondolkodásban is – az a distinkció, amely két nagy rendszert különít el: az ún. zárt és a nyitott rendszert (az angolszász szakirodalomban inkább: merit, career vs. position based system).

E rendszerek összevetését elméleti szinten alapvetően három dimenzióban vizsgáltam. E három dimenziót az 1. táblázat foglalja össze.

1. Táblázat A zárt és nyitott közszolgálati rendszer értelmezési sémája

	Zárt rendszer	Nyitott rendszer
Politika	-	+
Gazdaság, vállalat, magánigazgatás	-	+
Jog („típus”)	+ (közjog)	- (magán-, munkajog)

Az ábra arra utal, hogy

- A zárt közszolgálat lényeges jellemzője, hogy a közigazgatás (tágabban a közszféra) személyzeti döntéseit (új köztisztviselő kiválasztása, előléptetés, bérezés, stb.) elszigeteli a politikától, a politikai döntéshozóktól. E döntések a szakmai szempontok érvényesülését biztosító, és előre lefektetett szabályok szerint történnek – azokat a politikusi akarat nem befolyásolhatja. A nyitott közszolgálat ezzel szemben szélesebb körben enged teret a politikai szempontok érvényesítésének.
- A zárt rendszer ezért gyökeresen eltér attól a személyzeti (emberi erőforrás menedzsment: HRM) rendszertől, amit a vállalatoknál találhatunk. Az eltérés talán legfontosabb eleme, hogy a vezető döntési jogosultsága személyzeti kérdésekben korlátozott. Míg a magánszférában természetes, hogy a menedzsment dönt arról, hogy kikkel, milyen feltételek között dolgozik együtt, addig a zárt rendszer esetében ez kevéssé van így: a szabályok megkötik a vezetők kezét. A nyitott rendszer lényegében a vállalati HRM rendszerrel azonosan, vagy ahhoz hasonlóan működik, nagyobb döntési önállóságot biztosítva a vezetőknek.

- A jogi szabályozottság módja és mértéke is jelentősen eltérő. A nyitott rendszer jellemzője a kevésbé kiterjedt jogi szabályozás. A magánjog, a munkajog keretei meghatározóak. A felek közötti viszonyt szerződéses viszonyként fogják fel, számos kérdés a felek alkujának eredményeként dől el. A zárt rendszer ezzel szemben a közszolgálati jogviszonyt gyökeresen eltérően értelmezi. Ez a „hatalmas állam” és az Ő „szolgája” közötti, némileg a hűbéri rendszert idéző viszony, amelyben az állam meghatározza azokat a feltételeket, amelyekkel szolgálait felfogadja. Az érdeklődők vagy elfogadják, vagy sem ezeket a feltételeket, de azokról alkudozni nem lehet. E jogviszonyt így a közjog szabályozza. A normák minden lényeges kérdésre kitérnek, részletes szabályozást adva.

* * * * *

Mind a zárt, mind a nyitott rendszer alkalmazásának jól meghatározható **következményei** vannak, amelyeket normatív megközelítésben előnyökként és hátrányokként értelmezhetünk. Az elméleti érveket részletesen áttekintem a kötetben, különösen a 29-34. oldalon.

Nyilvánvaló, hogy a közigazgatási szervezet egységességét csak a zárt közszolgálat tudja biztosítani, hiszen a nyitott rendszer lehetővé teszi, hogy az egyes közigazgatási szervezetek egymástól gyökeresen eltérő feltételekkel alkalmazzák dolgozóikat. Az is nyilvánvaló, hogy az elfogult, szubjektív döntéseket is a zárt rendszer tudja kivédeni. A zárt rendszer nagyobb kiszámíthatóságot biztosít, és általában a – weberi, értéksemleges értelemben vett – bürokratikus szervezet integráns része. A zárt rendszer képes arra, hogy ellenálljon a politika és a politikusok – közérdektől eltérő – törekvéseinek a személyzeti kérdésekben. Ugyanakkor a zárt rendszer megnehezíti az alkalmazkodást a szervezet számára, csökkentheti a szervezeti hatékonyságot, és kétségtelenül csökkenti a potenciált, hogy a legmegfelelőbb embereket vegyék fel és tartsák meg a közigazgatás keretében.

Meglátásom szerint a háttérben álló alapkérdés az, hogy vajon köz- és magánigazgatás alapvetően azonos, avagy alapvetően eltérő jellemzőkkel bír-e. E kérdés nagyjából egyidős magával a közigazgatástudománnyal. Amennyiben úgy vélekedünk, hogy a két szféra igazgatási tevékenysége alapvetően azonos jellegű, akkor a nyitott közszolgálat megoldásai tűnnek adekvátnak. Amennyiben azonban alapvetően eltérőnek gondoljuk a két igazgatási szférát, akkor a zárt közszolgálati rendszer tűnhet megfelelőnek.

Előbbi esetben az érvelés fő vonalát a következőképpen lehetne rekonstruálni: Mind a magán-, mind a közigazgatás alapvetően olyan szervezeti keretek között zajló tevékenység, amelyen belül az eredményhatékonyság szempontja meghatározó. Ehhez pedig mindig olyan HRM rendszerre van szükség, amelyben a vezető meghatározhatja, hogy kikkel tud eredményesen együttműködni és a

jutalmazás-büntetés eszközeit is saját belátása szerint alkalmazhatja munkatársaival szemben. Mindez értelmezhető a közigazgatási vezetők, de a közigazgatás végső vezetését ellátó politikusok esetében is: szabad kezet kell kapniuk a HRM területén ahhoz, hogy felelősséget vállalhassanak a vállalt eredmények teljesítéséért.

A zárt rendszer melletti érvek lényege, hogy a „közigazgatás más”. Egyfelől, a közszférában, közigazgatásban az eredményesség és hatékonyság korántsem kizárólagos szempontok. A demokratizmus, jogszerűség, stb. szempontjai szintén jelen vannak, akár a konkrét helyzetben értelmezett eredményhatékonysággal ellentétben. Az érvelés másik szála arra a tényre mutat rá, hogy a politikus és a tulajdonos pozíciója csak látszólag azonos. Valójában azonban az eltérések döntőek mind az input, mind az output oldalon. Ellentétben a tulajdonossal a politikus nem a sajátját, hanem a köz pénzt költi (pl. alkalmatlan emberek fizetésére). Talán ennél is lényegesebb a „visszacsatolás” módja. A piac ugyanis gyors, határozott és egyértelmű visszajelzést ad a vállalat teljesítményéről az árakon keresztül. A veszteséges termelés néhány hónap alatt bizonyítványt állít ki a szervezet és abban a vezető tevékenységéről. Ezzel szemben a közszféra visszajelzési mechanizmusa, alapvetően a négyévenként választásokon keresztül, csak rendkívül áttételesen, bizonytalanul és lassan ad visszajelzést a közszervezetek tevékenységéről. Ráadásul a piaci visszajelzés egyben szelektációs jellegű is (a tartósan veszteséges vállalat tönkremegy). A közszféra szervezetei, monopolszervezetekről lévén szó, nem szűnnek meg, sőt vezetésük sem feltétlenül változik. Következésképpen akár sorozatosan, szisztematikusan rossz HRM tevékenység sem vezet negatív visszacsatoláshoz. A közszférában tehát – mondja ez az érv – a politikus helyzete gyökeresen eltérő a tulajdonosétól és ez indokolhatja az eltérő közszolgálati rendszert is.

* * * * *

Ezek az érvek – noha nem feltétlenül explicit formában – megjelennek akkor is, ha a közszolgálati rendszereket **történeti, illetve nemzetközi összehasonlító** vetületben vizsgáljuk.

Általában két, eltérő történeti ívet szokás felvázolni. Az európai kontinensen a közszolgálati rendszer az egyházi mintát követő királyi udvartartásokból alakul ki. Modern formájában ugyanakkor meghatározó a hadsereg szervezési elveinek (hierarchia, rangok és beosztások, élethivatásszerű feladatvégzés, gondoskodás időskorra, vagy betegség esetére, szigorú szabályozottság) átvétele. Az európai fejlődés így a kezdetektől egyértelműen a zárt rendszer jegyeit mutatja, amely rendszer egyre inkább kiteljesedik.

Az „amerikai” történet egy másik vonulatot képvisel. Itt a XIX. század elejétől az a meggyőződés uralkodott, hogy a választott vezetők határozhassák meg, hogy kikkel kívánnak együtt dolgozni, kikből legyenek köztisztviselők. Ez kell ugyanis ahhoz, hogy a választási kampányban tett ígéreteiket később számon lehessen kérni rajtuk; ne hivatkozhatnak arra, hogy azt egy megváltoztathatatlan bürokrata csoport

elszabotálta. A század második felére, amikor a közigazgatási feladatok köre, s vele a köztisztviselői létszám mennyisége és az elvégzendő feladatok, az ahhoz szükséges szaktudás minősége jelentősen megnőtt, az így kiválasztott és „működtetett” közigazgatási személyzet súlyos problémává vált. Mivel a kiválasztás és jutalmazás nem a hozzáértsen alapult, a dilettantizmus és az abból fakadó károk egyre jelentősebbé váltak. A köztisztviselők nemcsak nem tudtak, nem is akartak jól dolgozni. Munkájuk értékelése ugyanis a politikushoz fűződő személyes viszonytól, és nem hivatali munkájuk színvonalától függött. Ráadásul a politikus bukásával akkor is menniük kellett, ha a legjobban végezték a dolgukat. Ugyanezen tényezők erősítették a korrupciót is, hiszen a köztisztviselőnek az alatt a néhány év alatt kellett megszédnie magát, míg politikai patrónusa hatalomban volt. A köztisztviselőknek a választásokhoz kapcsolódó rendszeres lecserélése egyben azt is akadályozta, hogy a köztisztviselő munkája során szerezzék meg, halmozza fel a szükséges szaktudás, tapasztalatot. (Mindezek mögött éppen a politikus és a tulajdonos helyzete, és így viselkedése közötti alapvető – a fentiekben jelzett – eltérés áll.) A problémák felismerése hatására az amerikai közszolgálat is megindult a zárt rendszer irányába.

Összegezve: a XIX. század utolsó harmadától a XX. század utolsó harmadáig terjedő történeti folyamat a zárt rendszer erősödésével és a modern államok esetében dominánssá válásával jellemezhető.

Ez a trend érzékelhetően megfordult az 1980-as évektől, elsősorban az Új Közmenedzsment mozgalomhoz köthetően, amely határozott támadást intézett a zárt rendszerű közszolgálattal szemben. Valójában azonban a zárt rendszert már a második világháború után számos kihívás is érte, mégha ezek kevésbé voltak is látványosak. A nyugdíj és egészségbiztosítás, amely oly karakterisztikus előnye volt a közszolgálatnak, Európában társadalombiztosítási alapon általánossá vált. Ezzel, illetve általában az állami szociális ellátórendszer kiterjedésével és az életszínvonal általános emelkedésével a zárt közszolgálat talán legnagyobb vonzereje, a kiszámíthatóság és létbiztonság jelentősen veszített értékéből. Ugyanakkor az egyéni kezdeményezés, kreativitás, önmegvalósítás fontossága jelentősen megnövekedett, márpedig ezen értékek kiteljesítésére a nagy, bürokratikus állami intézmények általában kevésbé tűntek alkalmasnak.

Am határozott támadást az Új Közmenedzsment mozgalom indította a zárt személyzeti rendszer ellen, abban látva a közszektor – vélt vagy valós – hatékonytalanságának egyik alapvető okát. Az Új Közmenedzsment arra hívta fel a figyelmet, hogy a zárt közszolgálatban a teljesítményelv nem érvényesül; a kiugróan jól és az alulteljesítők jövedelme között alig van különbség; a lusta és/vagy alkalmatlan köztisztviselőktől nem lehet megszabadulni, stb. Ráadásul mindez „fertőz”. Ilyen körülmények között nem érdemes kiugróan teljesíteni; a tipikus magatartás, hogy ne mondjuk a „norma”, az éppen elfogadható minimum lesz. A zárt közszolgálatban így kódolva van a gyenge teljesítmény – mondták a kritikusok, egyben meghatározva a megoldást is. A megoldás a zárt közszolgálat merevségének oldása, a szabályok lebontása (dereguláció), valamint a

decentralizáció, az egyes szervek és vezetők számára nagyobb önállóság, nagyobb döntési szabadság biztosítása. („Let managers manage!”) E szerzők túlnyomó többsége nem utal arra a problémára, ami a politikus sajátos helyzetéből fakad, s ami az amerikai zsákmányrendszer torzulásaihoz vezetett. Ennek nyilván több oka is van: pl. nem ismerik a történelmet, nem akarnak tudomást venni a negatív következmények lehetőségeiről, stb. Ám az egyik ok bizonyára az, hogy magának a politikának is kevesebb szerepe van az Új Közmenedzsment felfogásában. Itt ugyanis a visszajelzési mechanizmusok is direktebbek. A közszférában is meghatározó szerepet szánnak a versenynek, ami – eszerint – a közszféra szervezeteinek vezetőit a vállalati menedzser helyzetéhez valóban hasonlatossá teszi. A verseny hatására a gyengébb teljesítmény gyorsabban „kibukik”, így a közszféra vezetői sem engedhetik meg maguknak, hogy gyenge személyi állománnyal dolgozzanak.

Akár megalapozottak, akár nem az Új Közmenedzsment megállapításai és javaslatai, bizonyos, hogy azok részben vagy egészben meghallgatásra találtak. Az angolszász országok többségében, és a skandináv államokban is határozott elmozdulás tapasztalható a nyitott közszolgálati rendszer irányába. Ezen országok többségében ma már aligha beszélhetünk zárt közszolgálatról. A folyamat jól érzékelhető az európai kontinens más államaiban is, ám ezek többségében a zárt közszolgálat lényegében fennmaradt. Az utóbbi időszakban az Új Közmenedzsmenttel kapcsolatos kritikák erősödésének, és alternatív modellek megjelenésének (pl. új-weberianizmus) lehetünk tanúi. Nem látható azonban még, hogy ez az új korszak milyen változásokat generál a közszolgálat területén.

* * * * *

Külön elemeztem a **hazai közszolgálati rendszert**, amely elemzésből itt címszószerűen csak néhány sajátos ellentmondást emelek ki:

- A magyar közigazgatásban éppen akkor jelentkezett egy határozottan deklarált törekvés a zárt közszolgálati rendszer erősítésére, amikor a **nemzetközi trend éppen ezzel ellentétes** volt; akkor került elfogadásra egy átfogó részletes szabályozás (a régióban egyébként elsőként) amikor a nemzetközi trend éppen a szabályok lazítására irányult. Ezzel szemben nagyjából akkor (2006-tól) jelentkeztek az Új Közmenedzsment szlogenjeit hangoztató törekvések, amikor – legalábbis a szakirodalomban – már általánosságban és konkrétan (pl. a teljesítményértékelés kapcsán) a kritikus hangok váltak dominánssá.
- A **deklarált célok és a konkrét szabályozás, valamint a részben ezen alapuló, részben ennek ellenében működő gyakorlat között mindvégig jelentős diszkrepancia** volt érzékelhető. Több tanulmányomban is bemutattam a jogi szabályozás álságos jellegét. Az 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról számos szimbolikus elemében egy zárt közszolgálati rendszert idéz. Így pl. tárgyalja egy zárt közszolgálat minden részelemét, megtalálható benne egy kifinomult közszolgálati rendszer minden lényeges intézménye, stb.

Ugyanakkor a leglényegesebb alrendszerek de facto teljességgel szabályozatlanok. Így pl. a szerv vezetője (általában maga is politikai kinevezett) lényegében korlátozás nélkül azt vehet fel akit akar; a merev bértábla mellett számos kiskapu van, egyebek mellett az ún. személyi bér, ami korlátlan bérkifizetést tesz lehetővé; a vezetői kinevezés szintén teljességgel a csúcsvezető szubjektív döntésére van bízva; a köztisztviselőt lényegében ugyanazon okok miatt utcára lehet tenni, mint egy vállalati dolgozót; hogy csak a legfontosabbakat említsük. A jogszabály különös báját – egyebek mellett – az adja, hogy ezt a tényleges szabályozatlanságot, paragrafusok tucatjaival leplezi el. Érdekes ugyanakkor, hogy a zárt közszolgálatot lebontani hívatott intézkedések jelentős része valójában éppen ezzel ellentétes irányú volt: mindenek előtt a kiválasztásnak egy jóval objektívebb, a vezető szubjektivitásától mentesebb rendszere alakult ki; de a tartalékállomány funkcionálissá tételére történő intézkedések is egyértelműen ebben az irányban hatnak, sőt a teljesítményértékelés átalakításának egyes elemei is értelmezhetőek így.

- A közszolgálat **személyi összetételében bekövetkezett változások** nem tükrözik a szabályozás változására esetlegesen alapozott elvárásokat. A szocializmus időszakában hosszú ideig a nyitott közszolgálati rendszer dominált. Ennek ideológiai alapja a tömegektől elidegenedett állami bürokrácia elutasítása, valamint a politikai élcsapat meghatározó szerepének hangsúlyozása volt. Csak a '70-es évektől nyert fokozatosan, és mintegy lopakodva teret az a szemlélet, hogy a közsférában a szakértelem fontosabb, mint a politikai lojalitás, illetve, hogy a közigazgatásban más szabályokra van szükség, mint a vállalati munkaviszony esetében. Bár nagyon jelentős előrehaladás történt 1990-ig a zárt rendszerű szabályozás irányába, a szabályozásban a valódi, forradalmi változást az 1992-ben elfogadott törvény jelentett. Azt várnánk tehát, hogy a köztisztviselői állomány minősége ennek hatására javult. Mind a szakértői értékelések, mind az adatok azonban ellentmondanak ennek. Így – a kontinentális Európában a képzettség jó mutatójának tartott – diplomás köztisztviselők aránya 1994-re határozottan visszaesett a rendszerváltást megelőző évekhez viszonyítva (ráadásul szakmai összetételük is kedvezőtlenül változott), miközben a társadalom egészében a diplomások aránya a korábbi időszaknál is gyorsabb ütemben nőtt.

* * * * *

A kötet a közszolgálatot elsősorban a közigazgatástudomány szempontjából elemzi. Az első részben utaltam arra is, hogy a közszolgálati rendszer, és a közigazgatás személyi állományának összetétele számos **más tudományág szempontjából is relevanciával bír**. Különösen a politikatudomány és a szociológia szempontjából van a kérdésnek jelentősége.

A kérdés szorosan kapcsolódik az állami szféra politikai kontrolljának problematikájához, ami a demokratikus rendszerek működésének, és ezért a

politológiának is, egyik alapkérdése. Miként képes a politikai elit kontrollálni az állami működést; a politikai akaratot állami-igazgatási-szervezeti cselekvéssé alakítani? Ebben meghatározó a zárt-nyitott személyzeti rendszer és a személyi állomány összetételének aspektusa is. Az elitkutatásban is jelentős szerepe van a közszolgálat által lefedett problematikának. Mi jellemzi az állami, azon belül a politikai és a szakmai-közigazgatási elit összetételét; hogyan viszonyul ez más elitekhez és a társadalom összetételéhez? Milyen tipikus karrierutak vannak; hogyan lesz valaki köztisztviselő, esetleg vezető köztisztviselő? Mi a viszony a politikai és a szakmai-közigazgatási elit között. Olyan kérdések ezek, amelyek megválaszolása jóval túlmutat a közigazgatástudomány keretein, a politikai rendszer, illetve a társadalom egészének szintjén is releváns kutatási területeket meghatározva.

II. Rész A személyi állomány összetétele

Főbb tartalmi elemek:

- A létszám nagysága, változása, a létszámadatok értelmezése.
- A demográfiai (nem és kor szerinti) összetétel.
- Iskolai végzettség (szintje és szakterülete) szerinti összetétel.
- A munkahelyi és szakmai tapasztalat (senioritás) jellemzői.

Fontosabb megállapítások

A könyvnek talán ez az a fejezete, amelyet **leginkább „hiánypótlónak”** lehet nevezni, hiszen – tudomásom szerint – ilyen empirikus adatokra támaszkodó, átfogó és viszonylag mély elemzés a második világháború után nem látott napvilágot a témában.

Az elemzések során az egyes megoszlási adatok értelmezéséhez **összehasonlító adatokat** is széles körben felhasználtam. Viszonylag nagyobb távú történeti elemzés keretében felhasználok az 1994-2006 között éves rendszerességgel gyűjtött az ún. KÖZIGTAD adatokat, korábbról pedig különféle (KSH, MTTH) belső kiadványok felhasználásával egészen 1967-ig visszamenve közlök adatokat, illetve elemzem a kirajzolódó trendeket. Igyekeztem felkutatni a rendelkezésre álló tanulmányokban, kötetekben publikált nemzetközi összehasonlító adatokat, ide értve az OECD különféle kiadványait is. Mint az összehasonlítással általában, úgy ebben az esetben is jelentős módszertani problémák merültek fel. Így pl. a rendszerváltás előtti „tanácsi” adatok összevetésének kérdése a későbbi önkormányzati adatokkal, hiszen a tanácsok ellátták a mai dekoncentrált szervek feladatainak túlnyomó részét is, ám most ezek más kategóriában jelennek meg. Ennél is jelentősebbek a területi összehasonlítás problémái, hiszen pl. a francia „közszolgálati” kategória – számos egyéb csoport mellett – magában foglalja az állami oktatást is. Ezeket a problémákat az összehasonlítás folyamán mindvégig kezelni kellett.

E rövid összefoglalóban nincs lehetőség az eredmények vázlatos bemutatására sem. Ezért az alábbiakban, pontokba szedve csak a legfontosabb megállapításokat összegzem.

- A közszféra, illetve a közigazgatás **létszámának** kérdése különösen nagy, és ideológiai felhangoktól sem mentes hangsúlyt kap, elsősorban a „nagy állam – kis állam” vita kapcsán. Nemzetközi összehasonlításban (itt kiemelten hangsúlyozva az adatok eltérő tartalmának módszertani problémáját) Magyarországon a köztisztviselők aránya a munkavállalók között talán valamivel az átlag feletti, ám nem kiugróan magas (számos országban nagyobb ez az arány). Ha pedig figyelembe vesszük a munkavállalók európai viszonylatban is nagyon alacsony arányát, akkor egyértelműen inkább a középmezőnybe tartozunk. Történetileg kiemelendő a köztisztviselői létszám ugrásszerű növekedése a rendszerváltáskor. Ezt lehet azzal magyarázni, hogy a jogállam nagyobb közigazgatási létszámot igényel, illetve, hogy a korábban a (egy)pártszerveknél megjelenő feladatok is közigazgatási feladatokká váltak, de más magyarázatok is elképzelhetők.
- A **nők aránya** nemzetközi összehasonlításban kiemelkedően magas. Történetileg a hetvenes évektől figyelhető meg a nők arányának robbanásszerű növekedése. A nemzetközi szakirodalomban az a – feminista hatást tükröző – értelmezés domináns, amely a nők arányát, annak indikátoraként értelmezi, hogy a nőket nem zárják ki a hatalmi pozíciókból. Ebből az aspektusból a vezető beosztásban lévő nők aránya is lényeges. A magyar adatok e tekintetben is kiugróan magasak, ám kétségtelen, hogy a vezetői állásokban kisebb arányban találunk nőket, mint a beosztott pozíciókban. A hazai viszonyokat jobban ismerők körében tipikusabb az az értelmezés, amely a nők magas arányát a pálya presztízisének alacsonyabb szintjével magyarázza.
- A **kor** szerinti megoszlást tekintve a hazai szakirodalom elsősorban – az általában „leghasználhatóbbnak” – tartott középkorosztály viszonylag alacsony arányt nehezményezi. Nemzetközi – és részben történeti összevetésben is – azonban egyértelműen csak a nyugdíj előtt állók kiugróan magas aránya állapítható meg. Sajátos paradoxonként ez a szenioritást kifejezetten értékelő zárt rendszer hiányának is betudható. A valódi zárt rendszerben ugyanis fiatalon érdemes belépni, az idősebb korban a közigazgatásba lépőket a valódi zárt rendszer nem honorálja.
- Az **iskolai végzettség** szerinti megoszlásban (a) az ötvenes évek óriási visszaesést hozott. A közigazgatásba áramló munkáskáderek miatt tömegessé vált az – a korábban elképzelhetetlen állapot – hogy köztisztviselői állásokat 8 osztállyal, vagy annál is kevesebbel töltsenek be. A hatvanas évektől azonban jól érzékelhetően nőtt a közép és a felsőfokú végzettségűek aránya, részben a munka melletti nagyarányú esti és levelező (igaz, köztük a marxista) közép- és felsőfokú képzésnek, részben az új belépők magasabb fokú végzettségének köszönhetően. A folyamatban megtorpanást, sőt visszafejlődést a rendszerváltás hozott. A kilencvenes évek második felétől azonban a korábbiaknál is gyorsabb ütemben

nőtt a diplomások aránya, úgy, hogy évtizedünk közepére meghaladta az 50%-ot. (b) Érdemes megjegyezni, hogy míg a német orientációjú közigazgatási rendszerekben, és tudományos gondolkodásban a diplomások aránya a képzettség legfőbb mutatója, addig más rendszerekben az összefüggés nem ilyen egyértelmű. Az angolszász szakirodalomban pl. az ilyen értelmezés vitatott. (c) Talán emiatt is, meglehetősen nehéz nemzetközi összehasonlító adatokat találni a képzettség tekintetében. Néhány ország esetében azonban sikerült ilyeneket – országtanulmányokból kihüvelykezve – találnom. Ezek az adatok arra a megdöbbentő következtetésre vezetnek, hogy a magyar köztisztviselői állomány képzettsége nemzetközi összehasonlításban rendkívül magas. (Pl. a holland minisztériumokban az egyetemi diplomával rendelkezők aránya 11% (!), míg nálunk a minisztériumi érdemi ügyintézői munkakörben a felsőfokú végzettség jogszabályi előírás. Ez arra utalhat, hogy nálunk szükségtelenül magas a diplomások aránya. A képet tovább árnyalja (sötét színekkel), hogy a magyar közszolgálati rendszerben – meglehetősen abszurd módon – a bértábla nem a pozícióhoz előírt, hanem a köztisztviselő személyéhez kapcsolódóan értékeli a diplomát. Vagyis ugyanazon munkát diplomával és középfokú végzettséggel is lehet végezni, ám a diplomás köztisztviselő mindezt közel kétszer akkora bérért teszi. A tény, hogy ilyen szabályozási környezetben rendkívül magas a diplomások aránya, messzemenő következtetések levonására sarkallhat a közszolgálati rendszer működésének egészét tekintve.

- A szakirányú **képzettség szerinti összetétel** sajnos csak a diplomások esetében volt vizsgálható; a középfokú végzettségek esetében nincsenek ilyen adatok. A diplomatípusok összetételének elemzése elsősorban nemzetközi összehasonlításban lehetőséget ad olyan általánosabb kérdések vizsgálatára, hogy mi tekinthető a magyar közigazgatásban ún. „generalista” képzettségnek. Ez pedig továbbvezet ahhoz a kérdéshez, hogy a magyar közigazgatás mely közigazgatási hagyományba, típusba sorolható. A kérdést a III. részben részletesen vizsgálom. A diplomatípusok történeti változásának elemzése pedig arra mutat rá, hogy – legalábbis a közigazgatás jellegének, feladatainak intuitív ismerete (tacit knowledge) alapján – a közigazgatás szakmai összetétele nem igazodik a közigazgatás feladatszerkezetéhez. Különösen jól érzékelhető ez a rendszerváltás kapcsán, ami a jogállam kiépülésével, és az államnak az – ipari, mezőgazdasági – termelésbe való aktív-operatív beavatkozása teljes leépítésével jellemezhető. Ám ezzel egyidejűleg, jelentősen csökkent a jogászok száma és nagymértékben megugrott (mintegy megduplázódott) a mérnökök és agrárszakemberek aránya a közigazgatásban.
- **Szakmai tapasztalat, senioritás.** A közigazgatásban a munkatapasztalat jelentése kettős. Egyfelől utal az adott szakmai területen (pl. orvosi, pedagógiai, mérnöki) szerzett tapasztalatra. Másfelől viszont utal a közsférában, illetőleg a közigazgatásban szerzett tapasztalatra. Ez utóbbinak nagy jelentősége van a közigazgatási rendszerek szempontjából is, hiszen a zárt rendszer kifejezetten díjazza a „hűséget”, a közigazgatásban töltött hosszabb szolgálati időt;

szakkifejezéssel: a szenioritást. A szakmai tapasztalat viszonylag magas, ami következik az idősebb korosztály magas arányából is. A szenioritás átlagos mértéke 11-13 év, ami a kilencvenes évek különösen nagyarányú fluktuációja mellett meglepőnek tűnik. Ugyanakkor több jel is arra utal, hogy a viszonylag magas átlagadatot nagy mértékben befolyásolja a szenioritás számításának azon szabálya, amely szerint a korábban a közsféra bármely területén töltött idő beszámítható a szenioritásba. Úgy tűnik, hogy sokan, akik a nyugdíjazásuk előtti években jelennek meg a közigazgatásban, sok évet tudnak így beszámíttatni, s ez is nagyban megnöveli az átlagértéket. Érdeemes megjegyezni, hogy egy „tiszta zárt rendszerű modellhez” képest a 13 év is viszonylag alacsony. Külön elemzés foglalkozik a vezetők szakmai, közigazgatási és vezetői tapasztalatainak alakulásával. A kérdést a III. részben hosszabban, és a közszolgálati rendszer egészének kontextusában elemzem.

III. Rész Egyes közszolgálati alrendszerek bemutatása

Főbb tartalmi elemek:

A III. részben áttekintem a közszolgálat legfontosabb elemeit, ún. **részrendszereit**. Ennek során nagymértékben támaszkodtam korábban már publikált cikkekre. Ugyanakkor a szövegeket átszerkesztettem, annak érdekében, hogy az ismétlődéseket elkerüljem. Az is meghatározó cél volt, hogy valamennyi lényeges alrendszer tárgyalásra kerüljön, függetlenül attól, hogy korábban foglalkoztam-e a témával. Ennek érdekében a kiválasztás, valamint a köztisztviselői pálya befejezése, a felmentés témakörökben új, korábban nem publikált elemzést tartalmaz a kötet. Ennek megfelelően a következő nagy témakörök kerültek tárgyalásra:

- Kiválasztás.
- Képzés, továbbképzés – generalista problematika.
- A köztisztviselő munkájának értékelése.
- Karrierrendszer – különös tekintettel a vezetővé válásra.
- A köztisztviselői pálya vége, felmentés.

Valamennyi témakört – az elméleti megalapozás mellett – elsősorban az empirikus adatok fényében elemeztem; sein és sollen kettősségéből – a hazai szakirodalomból jobbra hiányzó – „sein”-re koncentrálna. Az egyébként rendkívül lényeges bérrendszer elemzése azért hiányzik a felsorolásból, mert erre vonatkozóan olyan adatok, amelyek önálló, korábban nem publikált tényadatokra alapozott elemzést tettek volna lehetővé nem álltak rendelkezésemre.

Fontosabb megállapítások

Az alábbiakban csak néhány, esetleg érdeklődésre számot tartó, avagy vitát generáló megállapítást villantok fel, némileg önkényesen válogatva a kötet e részében megjelenő állítások halmazából:

- A **kiválasztás** legalábbis a kutatás lezárásáig (2007-ig) nemcsak a jogi szabályozás, de a gyakorlat szintjén sem tükrözi a zárt közszolgálat szigorúan objektív, érdemen alapuló rendszerét. A toborzásban a nyílt pályáztatás, a hirdetés inkább kivételnek számított. A kiválasztásban az objektív módszereknek (vizsgáztatás, referenciák szisztematikus értékelése) szerepe a kétezres évek közepén is minimális volt – a kérdőíves adatfelvételek tanúsága szerint. Az objektív mércék közül egyedül az iskolai végzettségnek van jelentősége. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kiválasztás rendjében az utóbbi években az objektivitás és egységesség erősítése irányában ható lépések történtek. Ezek gyakorlati hatásának vizsgálata a jövő feladata lehet.
- A **képzettség** kapcsán részletesen vizsgáltam a kérdést, hogy ki tekinthető a magyar közigazgatásban generalistának. Számos aspektusból (jogi szabályozás, köztisztviselők és vezetők véleménye, szakirodalom kvalitatív és kvantitatív elemzése) arra a következtetésre jutottam, hogy a magyar közigazgatás alapvetően „jogias” jellegű, így generalistának egyértelműen a jogászok tekinthetők.
- A **továbbképzések** szerepét, jellemzőit különösen alaposan vizsgáltam, mivel abból közvetlenül a gyakorlatban is alkalmazható következtetések levonására törekedtem. Úgy tűnik, hogy meglehetősen nagy számban kerül sor továbbképzésekre, ezek hatása azonban legalábbis kérdéses. A képzési rendszer jelentős továbbfejlesztésre szorul.
- A köztisztviselő munkájának **értékelése** a magyar közszolgálati rendszer egyik legneuralgikusabb pontja. A három ismert értékelési rendszer – a minősítés, teljesítményértékelés és kompetencia-értékelés – mindegyike jogszabályi előírásnál fogva jelen van a magyar közszolgálatban; a modern világban egyedülálló módon, hiszen ezek az értékelési rendszerek eltérő logikát követnek, s összeegyeztethetőségük „párosával” is meglehetősen kérdéses.
- A **karrierrendszeren** belül **számos karrierutat** különíthetünk el. A besorolásban való előmenetel általában is viszonylag automatikus, a magyar közszolgálatban pedig teljességgel az. Ezen túl a magyar jogi szabályozás még rendkívül sok „kivételes” előmeneteli utat biztosít – amelyeket szintén áttekintek, bemutatva ezek elterjedtségét is. A szervezeti hierarchiában való előmenetel, a mobilitásnak a magyar közigazgatást különösen jellemző hiánya miatt alig van jelen. A vezetővé válás, mint a talán legfontosabb karrierút – mind a szabályozás, mind a gyakorlat fényében rendkívül problematikus. Erősen kérdéses, hogy a vezetők kiválasztását mennyiben az érdem, illetve annak különféle aspektusai (vezetői képességek, szakmai tapasztalat, stb.) és mennyiben más tényezők határozzák meg. A szakirodalom azt is jelzi, hogy a vezetők átlagosan különösen rövid ideig (3 év) maradnak meg az adott

beosztásban. Ennek okaként a szakirodalom általában a szubjektív-politikai okokra visszavezethető leváltást-eltávolítást valószínűsíti. Mélyebb elemzés azonban egy más folyamatra utal. Ezt én „vulkán modellnek” nevezem. Eszerint egy tipikus vezetői karrierút rajzolódik ki. Amint valaki vezetővé válik, meglehetősen gyorsan halad felfelé a ranglétrán (magasabb vezetői posztokra), majd gyorsan elér egy olyan szintre, ahonnan „kilöködik” a közigazgatásból. Akár azért, mert megnyílnak számára vonzóbb álláslehetőségek a magánszférában, akár azért mert eljut a közigazgatási vezetés olyan régióiba, ahol már a politikai vezetés döntései válnak meghatározóvá.

- **A köztisztviselői jogviszony megszűnése** kapcsán számos kérdés elemezhető. Ilyen a politikai döntések hatása. Azt találtam, hogy legalábbis statisztikailag kimutatható mértékben nem kerül sor személycserékre a választásokhoz kapcsolódóan. Ugyanakkor megdöbbentő, hogy a „megszűnések” legnagyobb része (több mint fele !) közös megegyezéssel történik. Ez ugyanis egy olyan megszűnési ok, amely – különösen a nálunk alkalmazott, minden szabályozás nélküli formájában – teljességgel idegen a zárt rendszertől; pl. azért mert lehetővé teszi korlátlan mértékű közpénz kifizetését egyes személyeknek.

Összességében: a közszolgálat fogalom mindkét tartalmát elemeztem, elsősorban a szociológiai módszerekkel feltárható – s gyakran a jogi szabályozásnak és kormányzati deklarációknak élesen ellentmondó – **tényekre koncentrálva**. Mindehhez a köztisztviselők körében két, a személyzeti vezetők körében egy reprezentatív kérdőíves adatfelvételt bonyolítottunk le, és felkutattam a rendelkezésre álló statisztikai jellegű adatokat, valamint nemzetközi összehasonlító adatokat.

A közszolgálat, mint a közigazgatás személyzeti (avagy emberi erőforrás menedzsment) **rendszerét vizsgálva** talán ennek **eklektikus jellege** a legszembevetőbb. Egyszerre vannak jelen a zárt és a nyitott rendszer elemei, meglehetősen kavargásban. Mindez nem teszi lehetővé az egyes rendszerek előnyeinek kihasználását. Épp ellenkezőleg. Gyakori, hogy **a két rendszerből inkább azok negatív vonásai jelennek meg**. Így pl. a közszolgálati szabályozás nem biztosít garanciát a politikai-személyes indíttatású felmentésekkel (eltávolítással) szemben. Ugyanakkor a hozzá nem értő, lusta, alkalmatlan köztisztviselő szinte eltávolíthatatlan. A teljesítményértékelés és az ahhoz kapcsolódó juttatások rendszere elvileg a teljesítmény ösztönzését szolgálná, illetve a vezető mozgásterét növelné e téren. A tények azonban inkább ezzel ellentétes folyamatok jelenlétére utalnak.

A személyi állomány „megfelelőségének” vizsgálata alaposabb elemzést igényelne. Ugyanakkor ezen a területen is számos adat utal arra, hogy **a személyi állomány összetétele nem annyira a közigazgatási feladatok jellegéhez, mint inkább egyéb tényezőkhöz** (pl. ki hajlandó, gyakran alighanem jobb híján, a közigazgatásban elhelyezkedni) **igazodik**.

TARTALOM

Szakmai önéletrajz **2-5 oldal**

- Alapadatok
- Iskolai végzettség
- Egyéb képzettségek
- Munkahelyek (beosztás, feladatkör)
- Fő kutatási területek
- Jelentős kutatási projektek
- Fontosabb teljesítménymutatók (tudományos tevékenység, oktatás, képzés)
- Intézményi tagság

Publikációs lista **6-9 oldal**

Külön jelölve: könyvek, folyóiratcikkek, illetve szerkesztett kötetben megjelölt publikációk; publikációk társszerzővel; illetve angol nyelvű publikációk.

A hivatkozások számszerű összegzése. **9. oldal**

Tézisek **10-23 oldal**

A benyújtott – Közzolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. Budapest: KSZK 2008 – tanulmánykötet felépítésének és fontosabb megállapításainak ismertetése