
A nyílt és zárt közzolgálati rendszerek összehasonlítása

Mélypataki Gábor*

1. Bevezetés

minden államban fontos szerepet tölt be az állami akarat végrehajtásában a köztisztviselői kar. Azonban az államoként eltér, hogy milyen keretek között szabályozzák ezeknek a személyeknek a szolgálati viszonyát. A közzolgálatnak többféle felosztásáról beszélhetünk. Azonban, mint erre alább is utalni fogok, a közzolgálatnak létezik tágabb és szűkebb megfogalmazása. Ahhoz, hogy pontos képet kaphassunk a közzolgálati rendszerek különbségeiről a közzolgálat szűk értelmezését érdemes alapul venni. A szűken vett közzolgálat fogalom is több értelmezési lehetőséget rejt magában, ezért a közzolgálat fogalmának szűk értelmezésén a köztisztviselői jogviszonyt értem a továbbiakban.¹ A közzolgálat fogalom megállapítását követően arra a kérdésre kell választ adni, hogy kit nevezhetünk köztisztviselőnek. A meghatározás országonként változik, hiszen mindenhol más személyi kört értenek alatta. De sokszor még egy adott ország jogtudósai sem képviselnek azonos álláspontot. A magyar közigazgatás történetében is elég csak a XX. századi jogéletet megvizsgálni, ahhoz, hogy többféle meghatározással is találkozunk. Ezek a fogalmak mind másban ragadták meg a lényegét. Conha Győző Politika című művének II. kötetében a közzolgálat a köztisztviselő kötelezettségeire koncentrál, amelyek állandóan visszatérő feladatok elvégzésében nyilvánul meg, mely feladatokat mindig az öncél érdekében végzi. Ezzel szemben Magyary Zoltán professzor a szolgálatadó fogalmából kiindulva határozza meg a köztisztviselőt. Meglátása szerint az állam, vagy állam által szolgálatadóul elismert egyéb jogi személy munkájában közreműködésre a megfelelő közigazgatási aktus által nyer megbízást.²

A fogalmi meghatározások fényében a közzolgálatra vonatkozóan levonható néhány következtetés:

* Phd-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

¹ Torma András: A köztisztviselővel szemben támasztott követelmények a demokratikus jogállamban. In Fogarasi József (Szerk.) *A közigazgatás személyi állománya – Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez* Unió Kiadó Budapest 1995. 41. old. (Továbbiakban Torma András I).

² Torma András I. I.m. 42. old.

- A köztisztviselő az állami feladatok egy jól körülhatárolható csoportját közvetíti a társadalom felé,
- a közhatalom gyakorlásával összekapcsolt tevékenység,
- a közigazgatás a törvényhozásnak alárendelt,
- olyan tevékenység, amely a tartalmát illetően különleges szabályozást igényel.³

Azonban a közszolgálat hazai jellemzőinek meghatározásán túl szükséges a közszolgálat jellemzőinek nemzetközi megközelítése is.

Éppen ezért, hogy értelmezni tudjuk, mit is takar egy-egy koncepció megvalósítása, illetve alkalmazása, először néhány szóban meg kell vizsgálnunk azt, hogy hol is húzódik a közigazgatás, illetve azon belül is a közszolgálat határa.⁴ A fentiekben láthattuk, hogy a közszolgálat fogalmát a lehető legszűkebben fogtuk át. A közigazgatáson belül a köztisztviselő jogviszony és a közalkalmazotti jogviszony közötti különbségtétel a közszolgálat határa.

Ha szélesen értelmezzük a fogalmat, az jelentősen megnehezítheti a szabályozást és a közös jellemzők meghatározását,⁵ éppen ezért nemzetközi értelemben is általánosan szűkebb értelmű közszolgálat kifejezést kell alapul venni. Leggyakrabban a közszolgálat szűkebb körét rendszerint a közigazgatás szervezetrendszeréhez kapcsoljuk, kiemelve azt a társadalomirányítás szervezetrendszeréből.⁶ Hogy mit érthetünk közigazgatási szervezetrendszernek, ez is eltérő országonként, de ez már kevésbé zavaró az egyes rendszerek megértése szempontjából, mint a tágabb megfogalmazás. Mivel az országonkénti eltérések ellenére az egyes közszolgálati rendszerekre vonatkozó jellemzők döntően azonosak, legyen szó akár nyílt, akár zárt közszolgálati rendszerről. Bizonyítja ezt az is, hogy az OECD országok többsége nagyjából hasonlóan fogalmazza meg a köztisztviselő fogalmát.⁷

Mindezek alapján:

„A közszolgálati jogviszony általános jellemzői a következőkben foglalhatók össze:

- mindig munkavégzésre irányuló jogviszony (célja valamilyen közfeladat elvégzése, vagy közfeladatot ellátó szerv keretében történő munkavégzés),
- szorosan kapcsolódik a közigazgatás szervezetrendszeréhez,
- egyik alanya mindig természetes személy, másik alanya közigazgatási szerv,
- általában elkülönül a többi munkavégzésre irányuló jogviszonytól
- a munkavégzés színtere a hivatal”⁸

³ Torma András I. I.m. 42-43. old.

⁴ Gajduschek György: *Közszolgálat- A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében* KSK ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2008.19. old.

⁵ A széles értelmezésbe a közigazgatás szervezetrendszerén túl például ide tartozhatna „a törvényhozó-népképviselői szervek választott képviselői (a parlamenti, önkormányzati képviselők)” is.

⁶ Czékmann Zsolt: *A közigazgatás személyzete: a közszolgálat* (kézirat) in: http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/kozigazgatasi_jogi_tanszek_tansegedletek. 2010 május 20., 1. old.

⁷ Hazafi Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De lege lata, de lege ferenda)* Ph.D értekezés in:

http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Hazafi_Zoltan_ertekezes.pdf 2010. május 10. 8. old. (Továbbiakban: Hazafi disszertáció)

⁸ Czékmann Zsolt: I.m. 2. old.

Alapvetően két modell érvényesül a világ országaiban, melyek közül vegytisztán egyik sem működik. Ezek alapján beszélhetünk zárt és nyílt közszolgálati rendszerekről. Azonban nem bonthatjuk ennyire élesen szét a két szabályozási koncepciót, hisz mindkét változatnak országonként eltérő vonásai vannak, melyek alapján közeledik, vagy távolodik a két rendszer egymástól.

A fentiek alapján látható, hogy nagy vonalakban, hol található a közszolgálat és a magánigazgatás közötti határvonal, amely az egyik legélesebb határ a nyílt és zárt rendszerek között. Ezt a határt, azonban a közszolgálati jog terjedelmének meghatározása nélkül nem lehetne meghatározni. Éppen ezért a továbbiakban e határ mentén végigmenve szeretném bemutatni az egyes modelleket, azok főbb jellemzőit a dolgozat kínálta keretek között.

2. A közszolgálati rendszerek felosztása

A közszolgálati rendszereknek alapvetően két fő irányzatáról beszélhetünk. A már a bevezetőben is említett zárt és nyílt rendszerről, amely leginkább megfelel a magyar terminológiának, és a dolgozat központi kérdéseit képezik a későbbi fejezetekben.

A szakirodalom, azonban ismeri az ettől eltérő csoportosításokat is. Megkülönböztethetünk érdemrendszert és zsákmányrendszert, illetve differenciált és egységes szabályozást.⁹ Az utóbbi két csoportosítás azonban általában megfeleltethető a magyar felosztás egy-egy fontos tulajdonságának. A zárt rendszer általában érdemeken alapuló karrier-rendszert takar, amely szabályozás kiemelkedik a magánigazgatásból. Ezzel szemben az egységes és megállapodásokon alapuló rendszer a nyitott közszolgálat jellemzői, mely azonban nem mindig azonos a zsákmányrendszerrel. A karrier-rendszert főként az európai államok valósították meg, melyek kialakulása az ipari forradalom előtti időszakra tehető.¹⁰ Míg a nyílt rendszerek elsősorban az angolszász területeken alakultak ki. Ez a különbség elsősorban abból fakad, hogy itt a közszolgálat kiépülése leginkább a XX. század elejére, közepére tehető. Ezen időszakra a magánigazgatás már teljesen kialakult, és a közigazgatás rengeteg elemet emelt át a közszféra szabályozásába.

A fentiekén túl még egy fontos fogalmat kell kifejtenünk a tipizálások kapcsán. Ez a fogalom a közszolgálatnak a politikához való kapcsolata. A zárt rendszer elutasítja a politikai befolyást. Elkülönült rendszerként látja a köz szolgálatot, akiktől az állammal szembeni lojalitás, az alkotmány és az alkotmányos elveken alapuló jogszabályok megtartása és betartása kérhető számon.¹¹ Azonban ilyen módon nem szeparálható el teljesen a politikától a köztisztviselői kar, hiszen az egyes közigazgatási alrendszerek élén politikusok állnak. Nem érvényesülnek maradéktalanul a wilsoni, illetve weberi felfogás érvei, mely szerint a politika csak a főbb irányvona-

⁹ Gajdusчек György: I.m. 23. old.

¹⁰ Magyary Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Arórács László Könyvnyomda Kolozsvár 1944. 5. old.

¹¹ Berényi Sándor: *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat (A reform és a jogi szabályozás időszakos kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben)*. ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék Budapest 1992. 23. old.

lakat határozza meg.¹² A szemléletbeli változás az 80-as években következett be, amikor is szerzők egy csoportja¹³ kidolgozott négy modellt, melyek a bürokrácia és a politika kapcsolatát vizsgálják különböző szinteken, aszerint, hogy mennyire aktív politikai szempontból a köztisztviselő.¹⁴

A kidolgozott négy modell egy skálát képez le, melyben az I. modell a weberi elveken nyugvó karrierista szisztéma, ahol a közzszolgálati feladat és a politikai tevékenységi kör teljesen elkülönül egymástól. A II. modell alapján a bürokraták részt vesznek ugyan közpolitikai kérdések megválaszolásában, azonban anélkül, hogy politikai kérdésekbe bocsátkoznának. A III. modellben a bürokraták igenis vállalnak politikai szerepet. A különbség a két személyi kör között a politikai szerepvállalás jellegében valósul meg, míg a IV. modellben ezek a különbségek is eltűnnek.

A közzszolgálat és a politika viszonyát azonban más szempontból is vizsgálhatjuk, Guy Peters elmélete alapján. Peters a fenti négy modell helyett öt szempontot vizsgált, amely alapján kiépítette saját rendszerét.¹⁵ A felosztás első eleme a formális-legális modell, amely lényegében megfelel a weberi modellnek, illetve a fenti skála I. modelljének is. A modell lényege, hogy a hivatalnoki kar a politikának alávetetten működik. A politikai döntéseket mindössze csak végrehajtja.

A második lehetséges változat a „*village life*” modell, amelyben nincs éles elkülönülés a hivatalnoki és a politikai szféra között. Viszonylag nagy az átjárhatóság. Igaz ez a modell egyik alfajára is a „funkcionális falusi élet” modellre is. Ebben az esetben az egyes igazgatási szektorok között élesebbek az elkülönülések, mint a szektoron belüli személyek és a politikusok között.

A harmadik lehetséges modell az „ellenséges” modell. Itt a második modellel szemben nem az együttműködés és az átjárhatóság dominál, hanem a hatalomért folytatott harc.

Az utolsó modellben a köztisztviselőknek, és a bürokráciának jut jelentős szerep, méghozzá az általuk képviselt szakpolitikák és szaktudás révén.

A fentiekből is látható, hogy a nyílt és zárt rendszerek közötti differenciát, valamint ezek köztes megoldásait is eredményezheti a közzszolgálat és a politika kapcsolata. A fent jelzet modellek is bizonyítják azt, hogy steril módon egyik rendszer sem él. Bizonyítja ezt Aberbach és szerzőtársainak tanulmánya, mely kimutatta, hogy az általuk vizsgált folyamatok közül a III. modell a leginkább megvalósuló viszonyrendszer.¹⁶

3. A közzszolgálati rendszerek rövid történeti vázlata

3.1. Zárt közzszolgálat. Az elkülönült hivatalnoki réteg kialakulása már az ókori államokban elkezdődött. Elsősorban az írástudókat és a különleges szakértelemmel rendelkező személyeket gyűjtötte maga mellé az uralkodó. Ezzel egy kiemelt

¹² GajduscheK György: I.m. 25. old.

¹³ Aberbach, Puznam és Rockmann

¹⁴ GajduscheK György: I.m. 26-28. old.

¹⁵ Lényegében ez is négy modell, amelynek egy alváltozata is elképzelhető.

¹⁶ GajduscheK György: I.m. 27. old.

társadalmi réteget alakított ki. Elmondhatjuk azt is, hogy talán ez a kezdeti időszak volt az egyetlen a történelemben, amikor szinte tisztán megvalósult a zárt rendszer. Egyes államokban szinte önálló kasztként létezett, és az átjárás, illetve belépés más rétegekből szinte lehetetlen volt. Az ókori államok közül az egyiptomi, a római és a kínai állam volt,¹⁷ melynek közigazgatása és személyzeti rendszere elismerésre méltó és példamutató a mai közzolgálat megszervezése kapcsán. Kezdetben egy szűk hivatalnoki rétegről beszélhetünk, amelynek létszáma a későbbiekben az ellátandó feladatok növekedésével gyors ütemben gyarapodott. A közzolgálat egyfajta kiváltságot jelentett, amely a biztos megélhetés záloga volt. Már az ókorban is a stabil és kiszámítható díjazás jellemezte a rendszert.

Már az ókori államokban is szükség volt olyan személyekre, akik személyükben képviselték az uralkodót, akik nem tudtak mindenhol ott lenni. Az állam központi kérdése mindig is az adóbeszedés volt, így mondhatjuk, hogy az adószedés, illetve annak összeszámlálása volt a közzolgálati feladatkörök közül a legelső. A Babiloni birodalomban elsőként tesznek említést Hamurapi adószedőiről, akiket támknak neveztek.¹⁸

Egyiptomban i.e. 2800-2500 között a 3-6. dinasztia korában már feljegyzések bizonyították, hogy jól működő tisztviselői kar létezett. Ezeknek a fő funkciója az adók beszedése, az igazgatási feladatok ellátása volt.¹⁹ A korabeli szövegekben a tisztviselőket a fáraó barátainak hívták, míg a főtisztviselőket egyedüli barátoknak.²⁰ Az igazgatás végig a királyi házból történt. A nagy tízek tanácsa alatt több köztisztviselő dolgozott, akik a legkülönbébb állami feladatokat látták el az állami vagyon leltározásától kezdve, az írások vezetésén át a földek felméréséig.²¹ Ezekben az államokban még nem különült el élesen az uralkodói és a magánszféra. A köztisztviselőket, mindig az uralkodó választotta ki és saját önkénye alapján változtatta a személyeket. Ezekben az állami struktúrákban még nem igazán lehet felismerni a mai értelemben vett közzolgálat alapvonásait.

A közzolgálati rendszer alapelemei akkor kezdenek igazán körvonalazódni, amikor kezd elválni a többi hatalmi ágtól. Ennek kezdeti lépéseit láthatjuk először a görög, majd később a római állam felépítésénél. A fő motiváció még mindig az adók beszedése, amelynek érdekében több terület beosztási reformot hajtottak végre. Ahogy azonban fejlődött az államgépezet, úgy lett egyre népesebb a szolgálatviselői kar. Athénban ez az arkhónok számának növekedésében figyelhető meg. A közigazgatás bonyolódásával nőtt az arkhónok száma is.²² Azonban az Athéni államban az igazgatási tisztségeket csak egyszer lehetett betölteni, és az állami szolgálat mindig meghatározott időre szólt.

¹⁷ Gajduscheck György: I.m. 35. old.

¹⁸ Kalas Tibor: *A közigazgatás kialakulása, fogalma feladatai* (kézirat) in: <http://egyetem.brainspire.com/download.php?fileName=/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgatas-fogalma.pdf>; 2010. június 11. 1. old.

¹⁹ Kalas Tibor: uo.

²⁰ Varga Domonkos (Szerk.): *Ős napkelet* Móra Ferenc Könyvkiadó Budapest 1976. 69. old.

²¹ Zlinszky János: Egyiptom in: Horváth Pál (Szerk.) *Egyetemes állam- és jogtörténet* Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest 2002. 34. old.

²² Stipta István: Az Athéni társadalom- és államszervezet fejlődése jellemzése in: Horváth Pál (Szerk.) *Egyetemes jogtörténet* Nemzeti Tankönyv Kiadó Budapest 2002. 47. old

A római közigazgatás az ókori görögök közigazgatását vette mintául. Azonban Rómában ugyanazon az alapon egy sokkal cizelláltabb rendszer jött létre, mely virágkorát a Köztársaság korszakában élte. A tisztviselői kar több igazgatási ágára is külön-külön nevesített tisztviselőket választottak. Az államot a consulok vezették, helyettesük a praetor volt, aki főleg bírászkodott. De beszélhetünk az adószedő censorokról is. Ebben a korszakban, ahogy ez az újkorig meghatározó tendenciaként működött, nemcsak jogalkalmazó, hanem jogalkotó szervek is voltak.²³ A magistratusok helyzete a késő császárkorban egyre inkább kezdett hivatali formát ölteni, olyan értelemben, hogy a jogalkotó tevékenységüket rendszerint a császár vindikálta magának, és kizárólag a jogalkalmazás vált a fő feladatkörüké.²⁴ Véleményem szerint a késői császárkorban az újkori hivatali rendszer előképét láthatjuk, amely hivatali struktúráját tekintve zárt, viszont sok tekintetben nyitott közzolgálati rendszer. Zárt, mert a tisztviselőket általában ugyanabból a társadalmi rétegből választotta ki az uralkodó, s nyitott mivel a szubjektív személyzeti döntések meghozatalában a császárt semmi sem gátolta. Attól, hogy egy közzolgálati rendszert nyílt jellegű rendszerként jellemzünk, nem akadályozza annak, hogy csak bizonyos társadalmi rétegek tölthessenek be magistratusi pozíciókat.

A feudális korszak kezdetére az ókor szervezett közigazgatási rendszerei nagyrészt összeomlottak. Az államok szervezete meggyengült és a kezdeti időkben a gyenge uralkodói hatalom jellemezte. Megmaradtak, illetve újjáalakultak az irányítás központi és helyi szervei, de ezek között nem mindig volt megfelelő a kommunikáció, illetve nagyban függött az uralkodó erejétől és potenciáljától. Az uralkodó elismertsége határozta meg az ismertségét is. A később megjelenő Kancellária volt, amely stabilizálta az uralkodó (köz)igazgatási szerepét. Kancellária célja és feladata, az évszázadok során folyamatosan változott. A változások közepette is azonban egy fontos feladatát mindvégig megtartotta, az oklevél-kibocsátást, és más okiratok szerkesztését. Mivel nőtt az írásbeliség szerepe, és a kiadott Bizománylevelek száma is, így nyugodtan kijelenthető, hogy a korabeli „bürokrácia” megtestesítője volt.²⁵ Az állam újraépítésének az ideálját ebben a korszakban az egyházi szervezet adja. Ezt a folyamatot erősíti az egyetemek megjelenése és a jogászképzés fejlődése is. Fontos az írásbeliség újbóli megerősödése. Megnő a dokumentumok száma, illetve megjelennek hatásköröket tisztázó dokumentumok is. Azonban a középkorban kialakuló rendszer jelentős eltéréseket mutat a mai közzolgálattal szemben. Ebben a korszakban még nem vált el az állami és az uralkodói szféra. Nem válik el egymástól a hivatal és a hivatalt betöltő személy, illetve hiányzik a centralizáció.

Ezeket, a hiányokat az abszolút monarchiák új felfogása tölti ki. A mai értelemben vett közzolgálat előfutáraként tekinthetünk az abszolút monarchiák hivatalnokrendszerére. Megnő a szolgálatvállalók létszáma, köszönhetően a szervezeti átalakulásoknak, melyek a területi-helyi szervek kialakulásával, és a minisztériumok

²³ Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és institutioi* Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest 2002. 21. old.

²⁴ Földi András – Hamza Gábor: I.m. 47. old.

²⁵ Kovács Kálmán: A magyar állam a XIII. század derekától 1526-ig in: Czizmadia – Kovács – Asztalos: *Magyar állam- és jogtörténet*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 1998 102. old.

létrejöttének köszönhető. A személyi szükségletek mellett új tárgyi feltételeket és eljárásokat állítanak a köz szolgálatába. Általánossá válik az írásbeliség. Ezentúl, a döntések mellett az előkészítő iratokat is írásba foglalják. Ebben a korszakban alakul ki legtisztább formájában a karrierista közszolgálat, amely köszönhető annak, hogy a hadsereg szervezetét képezi le. Fontos eleme a szintek közötti alá-fölérendeltség. A XIX. század végére kialakul egy fix bérezés, amely egyrészt a stabilitás egyik meghatározó tényezője is. A stabilitás biztosítékeként jelent meg az is, hogy ha a köztisztviselő megfelelően végezte munkáját, akkor pozíciójából elmozdíthatatlan volt. A rendszer teljes megvalósulását segíti elő az oktatás fejlődése, mely lehetővé tette bizonyos jogi-szakmai- és technikai ismeretek megkövetelését és a versenyvizsgák bevezetését.

A „hűséget a hűségért”²⁶ elv igen jelentős tényezővé vált, mely az állam és a szolgálatvállaló egymáshoz való viszonyát jellemezte. A hűség tárgya viszont jelentősen változott az idők folyamán. A szolgálatvállaló a mindenkori vezetésnek tartozik hűséggel, függetlenül annak politikai törekvéseitől. A későbbiekben majd ez eredményezi a zárt közszolgálatról való elfordulást.²⁷ Ebben az elvben gyökerezik egy másik fontos elv, a politikától való semlegesség. A politikai semlegesség, pártatlanság követelménye a második világháború után eltelt fél évszázadban egyre erősödő tendenciaként jelentkezik.²⁸

A zárt rendszerek kialakulása – a később kifejtésre kerülő főbb jellemzők ellenére- országonként, illetve kultúrkörönként eltér. Míg a porosz-német rendszerben a jellemző egyfajta arisztokratikus jelleg volt, amely a felülről szerveződésben jelentkezett, addig Franciaországban az alulról szerveződés a jellemző. A polgárság és a középső-felső osztályból nyerte bázisát, akik az elit szintjét kívánták elérni.²⁹

Magyarországon is felülről szerveződő közszolgálatról beszélhetünk. Olyannyira felülről szerveződő, hogy az első utalásokat a II. József által kibocsátott pásztorlevelekben találjuk.³⁰ Először csak ajánlásképpen fogalmazta meg követelményeit az uralkodó, majd pedig kötelező erővel. Azonban elmondhatjuk, hogy a nyugatihoz hasonló „tökéletes karrier rendszer” nem alakulhatott ki. A szabályozás töredékes volta miatt. Másrészt, pedig több olyan rendelkezést is tartalmaztak a szabályok, melyek a nyílt rendszerekhez közelítették a magyar közigazgatást. A 1930-as években a tudomány képviselői több olyan javaslatot tettek, amelyek a rendszer zártabbá tételét szorgalmazták. A javaslatok közül az egyik legfontosabb az egységes közszolgálat megteremtésének ideálja volt.³¹

A fentiek fényében elmondható, hogy a karrier-rendszer jellemzője a kontinentális Európa államai, melyek közül a skandináv országok a század második felére teljesen áttértek a nyitott rendszerek megvalósítására, amely a jóléti állami modellnek köszönhető. Az Északi-tengertől délebbre található államokban azonban

²⁶ Gajduscheck György: I.m. 38. old

²⁷ Ennek oka az, hogy ez a hűség a bürokrácia részéről a náci Németország fasiszta vezetésével szemben is mindvégig fennállt.

²⁸ Berényi Sándor: I.m. 29. old.

²⁹ Gajduscheck György: I.m. 39. old

³⁰ Hazafi disszertáció 103. old.

³¹ Magyary Zoltán professzor a magyar közszolgálat egyik legnagyobb hiányosságaként értékelte az egységes szabályozás hiányát.

ilyen drasztikus változások nem mentek végbe. Az újfajta szemléletek eredményeképpen, azonban a merev megmeszesedett rendszerek rugalmasabbá tétele volt a cél a XX. század utolsó harmadában. Ez a kísérlet, még Franciaországban is sikerrel járt, ahol a híresen rugalmatlan, karrierista *corps*-rendszer működik.³² A II. Világháborút követően az eleddig meglehetősen merev és zárt rendszerek fokozatosan kezdtek a nyílt rendszerekhez közelíteni, melyek nem titkolt távlati célja a későbbiekben a köz- és magánigazgatás közötti határvonal teljes lerombolása. Ezen célok eléréséhez a legjobb példát a svéd minta nyújthatja majd, amely a közszolgálat és a munkajog szabályainak egységét a legteljesebb módon valósította meg. A svéd, illetve a brit modell egyes részleteinek bemutatását az Új Közmenedzsmentről szóló fejezetben szeretném részletesebben ismertetni.

A reformok lefolyása a közép-kelet-európai államokban eléggé felemásra sikeredett, hiszen ezekben az országokban a párt alá rendelt, zsákmányrendszeren alapuló közszolgálat valósult meg. Az idő előrehaladtával azonban ezek a rendszerek egyre zártabbak lettek. Erre az egyik legjobb példa Magyarország. A rendszerváltást követően hazánkban az egységes közszolgálati szabályozás mintáját tekintették alapnak.³³

Az érdemrendszerű közszolgálat bevezetése volt a cél a rendszerváltás utáni Magyarországon, amely egyes szerzők szerint nem sikerült teljes mértékben, mivel túl nagy szerep jut a vezetői szubjektív személyzeti döntések meghozatalának.³⁴

3.2. Nyílt közszolgálati rendszerek. A nyílt közszolgálati rendszerek megjelenése az angolszász államok közigazgatását jellemezte a kezdeti időszakban. A legkorábban a zsákmányrendszer alakult ki a nyitott közszolgálati rendszerek közül, mely az Amerikai Egyesült Államokra volt jellemző. Azonban ez a rendszer az idők folyamán egyre inkább zártabb lett, hiszen több olyan rendelkezést vezettek be, amelyeknek célja a szakszerűség biztosítása.

Azt is elmondhatjuk azonban, hogy a közszolgálati rendszerek ciklikus változása figyelhető meg. Olyan tekintetben beszélhetünk ciklikusságról, hogy melyik rendszer jellemzői fejtenek ki jelentősebb hatást. Napjainkban ismét a nyílt rendszerek jellemzői kerültek előtérbe, amelyek az Új Közmenedzsment irányvonalnak köszönhető. Célja elsősorban a zárt rendszerek rugalmassá tétele.

3.2.1. Zsákmányrendszer megjelenése. A zsákmány rendszer az Egyesült Államokban alakult ki. A rendszer kialakulását az állam túlhatalmával szembeni félelem motiválta. Ezt igazolja Jackson amerikai elnök egyik ismert nyilatkozata is: „Kevés az olyan ember, aki hivatalt vagy hatalmat élvezhet anélkül, hogy több-kevesebb hűtlenség kísértésébe ne essék közérdekű feladatainak ellátásában. Ezeknek egyéni integritása nem gyanúsítható, de ki vannak téve annak a veszélynek, hogy kö-

³² Hazafi Zoltán: A közszolgálat szabályozásának változásai- nemzetközi tendenciák II. in *Közigazgatási Szemle* 2007/2. sz. 33. old. (Továbbiakban: Hazafi: Nemzetközi tendenciák II.)

³³ György István: Volt egyszer egy koncepció I. in: *Új Magyar Közigazgatás* 2009/3. sz. 13. old.

³⁴ Gajduscheck György: I.m. 51-52. old.

zönnyel nézzék a közérdeket és olyan viselkedést tűrjenek, amellyel szemben egy új ember fellázadna.”³⁵

Szemben a kontinentális államokkal a köztisztviselők megbízatása nem életfogytig szól, hanem mindig egy meghatározott feladat ellátására. A jogszerűen működő közzszolgálat titkát a dinamizmusban látták meg, a folyamatos személyzeti cserékben. Az új elnök személye mindig új személyzeti rendszer kiépítését jelentette, mivel a későbbiekben a hivatalnokok megbízatása mindig egy kormányzati ciklusra szól. Sok kritika érte a rendszert már a XIX. században is, az elharapódzó korrupció miatt is így bizonyos keretek közé határolták a rendszert. Az 1880-as évek közepén mind az Egyesült Királyságban, mind az USA-ban egy *Civil Service Commission* nevű szervezetet hoztak létre,³⁶ amely a *merit*-rendszer³⁷ bevezetését jelentette. Az érdemrendszer általánossá tételére irányuló mozgalom megalakulásáig azonban 1921-ig várni kellett. A mozgalom elterjedésével Amerikában is kialakult egy zártabb közzszolgálat, amelynek speciális vonásait az adja, hogy jóval az ipari forradalom után alakult ki. A magánigazgatási rendszerek már jól kimunkáltan működtek, számos olyan elvet és megoldást alkalmazva, amelyek megfelelő alternatívaként szolgáltak az egyes jogviszonyok leszabályozásához. Nemcsak az USA-ban, hanem az Egyesült Királyságban is megvalósult a zártabb közzszolgálati rendszer, melynek egyik legfontosabb állomása az 1996-ban elfogadott *Service Management Code*, amely a köztisztviselők speciális felelősségi rendszerét határozza meg.³⁸

A zsákmányrendszer megjelenése azonban nemcsak az angolszász országok közigazgatását jellemezte, hanem a volt kommunista országokét is. Alapvetően teljesen más ideológiai alapon alakult ki ez a megoldás. Fontos különbség, hogy míg az angol-amerikai elképzelés elég hamar képes volt a politikai színezet levedlésére, addig a Szovjetunió vonzaskörzetében a rendszerváltásig fennmaradt. Hiszen egy ellenséges világban a hűség csak a politikai lojalitás útján volt biztosítható, másrészt a bürokrácia leépítése a kommunista ideológia egyik sarkköve volt.³⁹ A nép elnyomóit látta a közzszférában, akiket a nép szolgálóivá kellett tenni.

A másik fontos eltérés a nyugati modellhez képest, amelyet a magyar példán keresztül szeretnék érzékelteni. hogy a politikai vetésforgó ezekben az államokban nem érvényesült, így nem volt miért a hivatalnokokat lecserélni sokszor. Így ha a rendszerben benne rejlő korrupció nem is csökkent, de az évek során a szakértelem, illetve a feladatok ellátásának a színvonala jelentősen növekedett. Elmondható ez annak ellenére, hogy közel húsz évig – néhány kivételtől eltekintve – nem alkalmazták a képesítési követelményeket. A zsákmányrendszer fokozatosan átalakult *merit*-rendszerű közzszolgálatá. A rendszer fokozatosan zártabb lett, amely 1983-ban érte el egyik legfontosabb állomását, amely az egységes elveken nyugvó bérrendszer bevezetését jelenti. Amelynek következtében a bérezés tekintetében a

³⁵ Magyary Zoltán: I.m. 3. old.

³⁶ Magyary Zoltán: I.m. 4. old.

³⁷ Az érdemeken alapuló közzszolgálati rendszer.

³⁸ Hazafi Zoltán: A közzszolgálat szabályozási koncepcióinak változása – nemzetközi tendenciák I. in: *Közigazgatási Szemle* 2007/1. sz. 78. old. (Továbbiakban: Hazafi: Nemzetközi tendenciák I.)

³⁹ Gajduscheck György: I.m. 49. old.

közigazgatásban dolgozók az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók alapbérének megállapításáról szóló 11/1983. (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés hatálya alá kerültek.⁴⁰

A zsákmányrendszer azon vonása is egyre hangsúlytalanabbá vált, amely az egységes munkajogi szabályozást részesítette előnyben a differenciált szabályozással szemben. Magyarországon ez a vonás tökéletesen sohasem valósult meg, hiszen az 1951. évi Munkaügyi Tvr. bevezetése ellenére kezdetektől fogva léteztek olyan területek, ahol eltérő szabályok vonatkoztak a hivatalnokokra.⁴¹ A zárt rendszerű szabályozáshoz való visszatérés egyik legfontosabb állomása a 38/1973. (XII.27.) MT rendelet volt, amely – végső soron a Munka Törvénykönyvéhez kapcsolódva – az államigazgatási dolgozók jogállására vonatkozó, speciális rendelkezéseket tartalmazta.⁴²

3.2.2. New Public Management irányzat megjelenésének és felerősödésének indokai. Ha a közigazgatás fejlődését vizsgáljuk, akkor látjuk, hogy az egyes különböző közszolgálati rendszerek bevezetése iránti igény ciklikusan változik. Az Új Közmenedzsment bevezetésének az igénye sokak szerint a brit Fulton-bizottság hatvanas évek végi tevékenységével, és az ezeket összegző ajánlásait szokás e körben említeni.⁴³ A rendszer megszilárdulásának biztos táptalajt jelentett Angliában a Thatcher kormányzat, míg az USA-ban Reagan kormányzatot jellemző új közigazgatási felfogás. Az új kormányzatok olyan biztos táptalajt jelentettek, hogy a 80-as évektől a közigazgatás egyik fő áramaként jelentkezett az irányzat. A kormányzati felfogás mellett a korszak igen sarkos nézeteinek is köszönheti sikerét, amelynek egyik alaptétele: a „magán” jó – az állam rossz.⁴⁴ Mindezekből következik, hogy a piaci jelenlét az ideális, mivel a közigazgatásnak át kellene vennie a magánigazgatás szabályrendszerét. Az új igazgatási, szervezési és vezetési módszerek alkalmazásának egyik célja a hagyományos közigazgatási működés átalakítása, a hierarchia oldásával és az egyéni felelősség fokozottabb érvényesítésével.⁴⁵

Vissza kell azonban utalnunk arra, hogy a közszolgálat fejlődése ciklikus folyamat, amelyet az is igazol – a fentiekén túl – hogy az Új Közmenedzsment a zárt közszolgálat szabályaira vonatkozó reflexióként született meg. Számos olyan kritika merült fel a zárt rendszerrel kapcsolatban, amelyet pár évtizede még előnyként definiáltak. Persze ezzel nem lehet azt mondani, hogy az egyik szabályozás jó a másik rossz, mint ahogy, azt a kor emberei vélték. Csupán arról van szó, hogy a korábbi rendszer az új szemléletek tükrében a kor szelleméhez képest elavulttá vált. A zárt rendszerű közszolgálat a maga rendkívül részletesen szabályozott, merev rendsze-

⁴⁰ Hazafi disszertáció: I.m. 117. old.

⁴¹ Ezen szabályok köre szűknek mondható. A legfontosabb rendelkezés a közszolgálati dolgozók fegyelmi viszonyával foglalkozott.

⁴² Hazafi disszertáció uo.

⁴³ Hajnal György: *Igazgatási kultúra és a New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében* (Ph. D. disszertáció) in: http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/hajnal_gyorgy.pdf 21. old.

⁴⁴ Gajduscheck György: I.m. 43. old.

⁴⁵ Balázs István: Új tendenciák az államigazgatás fejlesztésében in: *Államigazgatás* (Közigazgatási szakvizsga anyag) Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központi Budapest 2007 in: http://www.kszk.gov.hu/data/cms13429/Allamigazgatas_tankonyv.pdf; 2010. június 15. 112. old.

rével inkább akadályt, mint előnyt jelentett.⁴⁶ Jelentős hátránnyá értékelhető a szenioritás elve is, mely nem sarkallja hatékonyságra a hivatalnokokat, ráadásul a rosszul teljesítőket sem lehet elbocsátani, így a szervezet nem működik hatékonyan. A béreket elmaradottnak értékelik, amellyel az átlagos jó szakembereket sem lehet a közigazgatásba csábítani, mivel gyakorlatilag a nulláról kell újraindulnia, mivel a magánszférában eltöltött évek nem számítanak be. A kor fiatal szakemberei pedig inkább kötöttséget látnak a karrier-rendszerben, mintsem stabilitást.⁴⁷

A New Public Management két érvrendszerrel állt elő a zárt közszolgálat lebontása során. Az egyik megoldási javaslat a köztisztviselők személyi körének szűkítése, amely lényegében a közszolgálati törvény személyi hatályának szűkítését jelenti. A másik megoldás, pedig bizonyos feladatok, illetve szervezetek kivétele az állami körből. A második megoldási javaslat volt az, amelyik osztatlan sikert aratott az államok túlnyomó többségében. Az új közszolgálati felfogás azonban nem csak ideákat gyártott, hanem hamar megtalálta a megvalósítás eszközeit is:

- privatizáció,
- kisserződés,
- a non-profit szféra és az állampolgárok önszerveződő köreinek bevonása,
- agencializáció.⁴⁸

A fenti eszközök közül a dolgozat keretei között az agencializációt⁴⁹ szeretném részletesebben bemutatni, mely álláspontom szerint az Új Közmenedzsment legteljesebb megvalósulását jelenti. Az ügynökségi modellt legteljesebb mértékben az európai kontinensen Svédországban valósították meg, melynek sikeréhez a kiépített stabil jóléti állam is hozzájárult. A jóléti állam mögöttes szerepvállalása tehát nélkülözhetetlen a sikeres megvalósításhoz. Ha ennyire nem is sarkos a helyzet, de egy stabil szociális háló mindenféleképpen szükséges, amely háttérül szolgál az új közszolgálat kialakításának folyamataiban.⁵⁰ Így a zárt rendszerek lebontásában nemcsak az új közigazgatási ideológia vette ki a részét, hanem több olyan tényező is, amely a szociális ellátások kibővítésével van kapcsolatban:

- (a) számos anyagi juttatást, mint például a nyugdíj általánossá vált,
- (b) a munkajog és a közszolgálati jog közeledése,
- (c) a kiszámíthatóság, és a létbiztonság veszített értékéből,
- (d) a munkavállalók kötöttséget látnak a karrier-rendszerben,
- (e) a fiatalság dinamizmusa válik ideállá az alkalmazásban.⁵¹

A fentiek alapján elmondható, hogy napjaink egyik meghatározó irányzata az Új Közmenedzsment, melynek számos előnye mellett hátrányai is akadnak.⁵² Azonban fontos, hogy a rendszer nyitottsága ellenére nem vált a zsákmányrendszerhez hasonlatossá.

⁴⁶ Gajduscheck György: uo.

⁴⁷ Gajduscheck György: uo.

⁴⁸ Gajduscheck György 44. old.

⁴⁹ Az agencializáció szó helyett a dolgozatban inkább az ügynökségi modell kifejezést használom a továbbiakban.

⁵⁰ Hazafi: Nemzetközi tendenciák I. 76. old.

⁵¹ Gajduscheck György: I.m. 46. old.

⁵² A hátrányok bemutatására a zárt és a nyitott rendszerek összehasonlításánál szeretnék részletesebben kitérni.

A magán-közösségi partnerség különféle formái, valamint a civil társadalom bevonásának keretei jelentősen hozzájárultak a közszektor dinamizálásához. Az állami és a magánszektor közelebb került egymáshoz, a közöttük lévő határvonal egyre inkább elmosódott. Ennek is köszönhető, hogy egyre többen vonják kétségbe a köz- és magánszervezetek megkülönböztetésének indokoltságát a szervezeti és működési feltételek tekintetében. Mi sem mutatja ezt jobban, minthogy olyan államokban is nyíltabbá váltak a zárt rendszerek, mint Franciaország. Így az Új Közmenedzsment hatása nem merül ki annyiban, hogy néhány államban bevezették a nyílt rendszereket, hanem eredményként értékelhető a meglévő zárt rendszerek rugalmasabbá tétele is. Ezek a folyamatok a mai napig tartanak. Ennek bizonyítására hazánk példája a legmegfelelőbb. Egyrészt említést tehetünk a 2006-os reformokról, amely egyesek szerint inkább zártabbá tették a rendszert, mintsem nyíltabbá. Másrészt a közelmúlt eseményeire is elegendő visszautalni, amelyben az újonnan alakult kormány által benyújtott 2010. évi LVIII. törvény (a Kormánytisztviselők jogállásáról), melyben határozott lépéseket tettek a rendszer nyíltabbá tételé felé, azzal, hogy a döntési jogkörök egy részét szubjektivizálták.⁵³

Azonban azt is elmondhatjuk, hogy a fentiek ellenére az Új Közmenedzsment honi megvalósítása talán sohasem fog teljes mértékben megtörténni. A fejlődő országokban, így hazánkban is alkalmazásra került az új irányzat néhány eleme. Ezek közül is a privatizáció és a kormányzati leépítés a legmarkánsabban jelentkező eszközök. Ezek az eszközök általában az első lépcsőt jelentik az új közigazgatási rendszer bevezetéséhez. A közszektor reformok azonban gyakran sikertelenek, ami érvényes az iparosodott országokra is, de sokkal nagyobb mértékben a fejlődő országokra.⁵⁴ Még a fejlett országokban is nagy nehézséget jelent a szolgáltatást előállítók és a megbízó közötti kapcsolat szabályozása, a közszolgáltatás-ellátás biztonságának, minőségének garantálása.

A közszekortól elvárt méltányosság, pártatlanság, átláthatóság nem biztosítható szerződéses formában.⁵⁵

A kelet-európai országok még nem készültek fel az Új Közmenedzsment módszerek alkalmazására, mivel nem rendelkeznek olyan közszektor kapacitással, illetve képességgel, mely a szükséges feltételeket biztosítani tudja a reformok bevezetéséhez, amennyiben a kialakult, megbízhatóan működő adminisztratív rendszert a piaci típusú reformok bevezetése előfeltételének tartjuk. Az adminisztratív reform időigényes folyamat, mivel kulturális és attitűdváltozást is feltételez.⁵⁶

⁵³ Erre a legjobb példa a kormánytisztviselő jogviszonyának megszüntetésére vonatkozó törvényi rendelkezés (2010. évi LVIII. törvény), mely szerint:

8. § (1) A kormánytisztviselői jogviszonyt

a) a kormánytisztviselő lemondással,

b) a munkáltató felmentéssel

indokolás nélkül megszüntetheti.

⁵⁴ Zupkó Gábor: *Reformfolyamatok a közszférában - Közszektor menedzsment reformok nemzetközi trendjeinek bemutatása és magyarországi hatásuk értékelése* (Ph.D. értekezés) http://phd.lib.uni-corvinus.hu/238/1/zupko_gabor.pdf 2010. június 11. 74. old.

⁵⁵ Zupkó Gábor: I.m. 75. old.

⁵⁶ Zupkó Gábor: uo.

Ez az attitűdváltás, csak hosszú előkészítő folyamatokat követően lehet sikeres, illetve azokban a társadalmakban, ahol az eredeti kiindulópont egy nyílt rendszer volt. Európa országai között mindkettőre találunk példát. A legnagyobb változás Svédországban következett be, ahol a merev poroszos közigazgatást cserélték le a jelenleg is működő ügynökségi modellre. Nagy Britanniában azonban a kezdeti koncepció is egy nyílt rendszer volt, mely fokozatosan záródott, egészen addig, amíg a New Public Management meg nem jelent. A két rendszer vázlatos ismertetésére a következő fejezetben tesztek kísérletet.

3.2.3. A svéd és a brit közzolgálati rendszer vázlatos ismertetése. Az Új Közmenedzsment, mint államszervezési filozófia és közzolgálati irányzat több közös vonást eredményezett a két ország igazgatási rendszerében. A legszembetűnőbb hasonlóság a közigazgatási szervezeteknek a magánjogba történő áthelyezésének a modellje. Mindkét országban az ügynökségi modellt alkalmazták. Az ügynökségek autonóm szervezetek, melyek fölött a miniszteri kontroll szinte csak a költségvetés szempontjából jelentős. A hasonlóságok azonban talán ennyiben ki is merülnek. A bevezetett rendszerek azonos filozófiája ellenére rengeteg eltérés van a két berendezkedés között.

Az első legszembetűnőbb maga a köztisztviselő felvétele. A rendszerek abban megegyeznek, hogy az ügynökségek vezetői és a minisztériumokban a miniszterek egyéni szubjektív döntése alapján egyedileg meghatározott bér mellett alkalmaznak köztisztviselőket. Azt is nagyjából azonos struktúrának nevezhetjük, hogy a tisztviselő jogállását a magánjog szabályai szerint kell elbírálni. Az eltérés a tisztviselő felvételének módszerében található. A svédeknek nincs meghatározott felvételi rend. A minisztérium közvetett módon befolyásolhatja esetleg a létszámot, mivel ő határozza meg az adminisztratív költségeket.⁵⁷

Nagy Britanniában a felvételi eljárás inkább formalizált. Ez a formalizmus és sajátos megoldás abban gyökerezik, hogy a köztisztviselők alatt a „Korona szolgálót” kell érteni. Ez a személyi kör a lehető legszűkebben meghatározott személyzeti rendszert fedi le. A „Korona szolgálója” mindaz, aki a kincstártól kapja a fizetését.

Mivel a „Korona” szolgálata nagy megtiszteltetés és nagy felelősség, ezért a felvételi eljárások ellenőrzését egységesítették. A közzolgálati biztosok intézménye ellenőrzési és fellebbezési fórumot is jelöl egyben. 1995-ben az *Order Cuoncil*-t vezették be, mely egységes felvételi elveket takar. Ez a szabályozás inkább iránymutatás, melyre az ügynökségek vezetőinek, illetve a minisztereknek illik tekintettel lenni. A szabályozás nyújtotta kereteken belül szubjektív döntések sorát hozhatják meg. A biztosok ellenőrizhetik a kiválasztási eljárási folyamatokat, s bizonyos adatok, információk közzétételére kötelezhetik a szervek vezetőit. Éves jelentéseket tesznek közzé a kiválasztások, valamint a hozzájuk benyújtott fellebbezések tapasztalatairól. Bizonyos kinevezések csak a biztosok jóváhagyásával válnak érvényessé.⁵⁸

Az ügynökségi modell előnyei ellenére azonban egy nagy hátránnyal is küzd. Ez a hátrány azonban nem csak az ügynökségi modellre, hanem az egész Új Közme-

⁵⁷ Hazafi: Nemzetközi tendenciák I. 75. old.

⁵⁸ Hazafi: uo. 79. old.

nedzsment irányzatra jellemző. A rendszer legfőbb hibája a fragmentációra való hajlam. A töredezettséget az ügynökségek nagyfokú önállóságában rejlik. Míg egy klasszikus igazgatási modellben az adminisztratív funkció és a politika nem válik el egymástól, az igazgatási ágazat csúciszerve.⁵⁹ Ebből következően erős kontrollt gyakorol a felügyelete alatt álló szervek fölött, és egyben koordinálja a munkáját. Biztosítja a folyamatos munkakapcsolatot a szervek között. Ezzel szemben a svéd modellben a kontroll hiánya, illetve a gyenge kontroll az ügynökségek nagyfokú önállóságához vezet. A nagyfokú autonómiával rendelkező szervezet viszont nem lehet felülről irányítottan koordinálni. Ha csak egy példát veszünk: nincs egységes humánpolitikai eljárás az ügynökségeknél, így mindenhol egyéni megállapodás kérdése a bér. Előfordul gyakran, hogy ugyanolyan munkakörben lévő tisztviselőket eltérő feltételekkel alkalmaznak az egyik ügynökségnél, mint a másiknál. Az egyik probléma abban rejlik, hogy így nem alakul ki egységes közszolgálati énkép. A másik probléma, amely azonban nem a személyzeti kérdésekben rejlik, az az ügynökségek közötti szegényes kommunikáció. Hiába teljesít jól az adott ügynökség, ha össztársadalmi szinten a teljes közigazgatás hatékonyságát lerontja a kommunikáció hiány, és a liberalizáció adta szabadság.⁶⁰

A szabadság azonban bizonyos keretek közé szorul. Láthatjuk lentebb, hogy még ezekben a nyílt rendszerű államokban sem csak a piacra bízzák a bérek alakulását, illetve az összhang megteremtését. Mindkét országban a kollektív munkajog szabályai sietnek a szolgálatvállalók segítségére. A tárgyalási technikákban és a kollektív szervek között azonban eltérés van. Svédországban az állam az, aki átruházza humánpolitikai feladatait egy szervezetre, mely a SAGE (Svéd Kormányzati Munkaadók Ügynökségére) nevet viseli. Lényegében egy munkáltatói érdekképviseleti szerv, mely több szinten tárgyal és egymásra épülő kollektív szerződéseken alapuló megállapodást köt.⁶¹ Britanniában is kollektív szerződés lesz a megállapodás alapja, a köztisztviselők díjazása egy bonyolult konzultációs eljárás során alakul ki, amely azonban nem kollektív szerződések sorozatán alapszik. Az állami szolgálatban elismert nyolc szakszervezet tárgyal a Korona képviselőivel, s magát az eljárást *Withley Coucils System*-nek nevezik. Az összes szinten itt döntenek a bérekről, amely a *fair comparison* alapul. A hasonló munkát végző béréhez kell igazodnia a bérnek.⁶²

A rendszerek bemutatásánál a lehető legmarkánsabb eltéréseket szerettem volna vázlatosan ismertetni. A vázlatos ismertetésből azonban több elem kimaradt, amelyeket majd a jellemzések során, mint példákat szeretnék ismertetni a későbbi fejezetekben.

⁵⁹ Torma András: *A közigazgatás központi szervei* (kézirat) in: <http://egyetem.brainspire.com/download.php?fileName=/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgatas-kozponti-szervei.pdf> 2010. június 10. 19 (Továbbiakban: Torma András II.)

⁶⁰ Hazafi: *Nemzetközi tendenciák I.* I.m. 80. old.

⁶¹ Hazafi: *disszertáció* 24-25. old

⁶² Hazafi *disszertáció*: uo.

4. A közszolgálati rendszerek általános összehasonlítása

A fent leírtak alapján egy szinoptikus képet kaphattunk arról, miként is változtak és következtek egymást követően a különböző közszolgálati korszakok. A történeti ismertetés során már érintőlegesen áttekintettünk néhány ismérvet, melyek az egyes rendszereket jellemzik. Ezeket az ismérveket a jelen fejezet keretei között szeretném jobban megvizsgálni. Az összehasonlítás alapja a már ismertetett nyitott és zárt közszolgálati rendszer általános különbözőségei. A képet azonban annyiban szeretném árnyalni, hogy az Új Közmenedzsmentnek a nyitott rendszerek általános tulajdonságaitól történő különbözősége is külön kifejtésre kerül.

Az összehasonlítás megkezdése előtt – véleményem szerint – le kell szögeznünk, hogy nem állíthatjuk egyértelműen, hogy az egyik közszolgálati szisztéma jobb, mint a másik. Már csak azért sem tehetjük, mert még nem született olyan elemzés, mely egyértelműen bebizonyította volna, hogy a nyitott rendszerek hatékonyabbak, mint a zárt rendszerek.⁶³

Mielőtt azonban az egyes tulajdonságok részletezésébe belekezdenék, érdemes a két rendszert egy közös táblázatban felvázolni, mely kiindulásként szolgál a továbbiakban. A dolgozat keretei között két megközelítési módot ismertetek, amelyek alapvetően más-más szempontból mutatják be a közszolgálati rendszerek eltéréseit.

5. A közszolgálati koncepciók társadalmi alrendszerekhez való viszonyának vizsgálata

Az első megközelítési mód a közszolgálati rendszereknek más társadalmi alrendszerekhez való viszonyának elemzése. A közszolgálatnak a társadalom három alrendszerével van szorosabb kapcsolatban. Ez a három rendszer a gazdaság, a jog, és a politika. Ezek a társadalmi alrendszerek attól függően kapcsolódnak szorosabban, vagy lazábban a köztisztviselői karhoz, hogy melyik rendszerszemlélet szerint építkezik. Éppen ezért a két rendszer ezek mentén a kapcsolódási pontok mentén elég élesen elkülöníthetőek.

| | Zárt rendszer | Nyílt rendszer |
|------------------------|---|--|
| Gazdaság/Üzleti szféra | A politikus nem tulajdonos, nincs beleszólása konkrét személyzeti döntésekbe. A közmenedzser döntési jogai korlátozottak, minimális lehetőség a „vezetői önkényre” | A politikus az üzleti szféra tulajdonosával azonosított, ilyenként személyzeti döntéseket hozhat. A közmenedzser pozíciója és jogosítványai meg egyeznek a magánszféra menedzserével. |

⁶³ Lásd. Berényi Sándor: I.m. 81. old.

| | | |
|----------|--|--|
| Jog | Közjogi (nem magánjogi) szabályok. A munkaviszony minden elemének részletes jogi szabályozása. | Magánjogi, munkajogi szabályok. A munkaviszony legtöbb elemét a felek megállapodása, szerződés szabályozza |
| Politika | Függetlenség a politikától, politikusoktól a HRM döntésekben. Bármely politikai irányt kiszolgáló semleges személyzet | A politikus szerepe a meghatározó a HRM döntésekben. Az adott politikai irányzathoz lojális, azt szolgáló köztisztviselői kar |

1. táblázat: *A közszolgálati rendszerek sematikus összehasonlítása*⁶⁴

A lenti részletezésben elemzésemet, a táblázat sorrendjétől eltérő rendben foglalnám össze, aszerint, hogy milyen fontosnak látom a közszolgálatnak az egyes alrendszerekhez való kötődését.

A fentiek alapján, ha a weberi modellt kívánjuk jellemezni, akkor egy a politikától HRM kiválasztás szempontjából független rendszerről beszélhetünk, ahol kevés lehetőség nyílik a szubjektív személyzeti döntések meghozatalára. Ez még akkor is igaz, ha a bürokrácia a mindenkori hatalomhoz lojális. Ám épp ez a lojalitás biztosítja a politikai semlegességet, hiszen nem csak egy adott politikai rendszerhez kell hűnek lennie, hanem ez általános követelmény. A nyílt, illetve a zsákmányrendszerek esetében a köztisztviselői kar lojalitását azonban nem általánosságban követeli meg a politika, mivel a főbb közigazgatási posztokat általában pártfunkcionáriusok, illetve párthoz közeli személyek kapják meg. A nyílt rendszerek motivációja ebben az esetben mindig kettős. Az egyik fő motívum a választók akaratának legteljesebb érvényre juttatása. Másrészt, pedig a folyamatos rotációval a túlhatalom kialakulásának a meggátlása volt a cél. Azonban, ezek a célok nem teljesültek maradéktalanul, hiszen a rotációs rendszer pont az ellentétes hatást váltotta ki. A meghatározott szolgálati idő alatt a javakból minél több összegyűjtése, akár tisztességtelen úton is. Ennek megfékezésére az első lépéseket a XIX. század vége felé tették az aktuális kormányzatok. Így váltak zártabbakká a nyílt rendszerek. Azonban azt is elmondhatjuk, hogy az éles elméleti különbségtétel ellenére a zárt rendszerek sem függetlenek a politikától. Egyrészt az Új Közmenedzsment hatására politizálódott át egyre inkább a közszolgálat. Hiszen a közszolgálat és a politika kapcsolatával foglalkozó részben kifejtettek alapján is elmondható, hogy a köztisztviselők is politizálnak valamilyen szinten. Azonban azt is el kell mondani, hogy az Új Közmenedzsment, nem a korrupció által befolyásolt zsákmányrendszer egy változata. Hiszen egyrészt a privatizáció által munkavállalók ezrei kerülnek át a magánigazgatás szférájába, illetve aki közszolgáló marad, az sem válik egy korrupciós rendszer részesé-

⁶⁴ A táblázat forrása: Gajduscheck: I.m. 25. old.

vé.⁶⁵ A probléma akár a két rendszer jelentős ötvözésével is kiküszöbölhető lenne. Így a politikai befolyás is osztódna, hiszen csak a magasabb vezetők esetén lenne jelentősége a zárt rendszernek. Alacsonyabb szinteken pedig a nyitott rendszernek kellene funkcionálnia, ami persze nem azt jelenti, hogy alacsonyabb presztízsű lenne ez a fajta munkavégzés.⁶⁶

Ezzel együtt az is elmondható, hogy minél nagyobb tér jut a politikának, annál nagyobb a közmenedzserek döntési jogosultsága is. Minél nyíltabb egy rendszer, annál inkább van helye a szubjektív döntéseknek. Ennek volt szemléletes példája a századelőn a „kifogástalan munkavégzés” meghatározás a honi jogéletben. Mivel nem határozták meg a jogszabályok pontosan, hogy mit is értenek alatta, így ezen érv mögé bújva szubjektív döntések sorát lehetett meghozni. Ezek a döntések pedig általában személyzeti döntések voltak. Nyílt elemek a jelenlegi szabályozásban is igen dominánsan jelentkeznek. A jogviszony megszűnése esetén a szolgáltató mellett, a szolgáltató is jogosult indoklás nélkül megszüntetni a kormánytisztviselő jogviszonyát. A törvényjavaslat általános indoklása szerint: „Állam, mint munkáltató csak valós és okszerű indoklással alátámasztotta, meghatározott esetekben és olyan jogcímen (alkalmatlanság) szüntetheti meg a közszolgálati jogviszonyt, amely a mai bírói gyakorlat szerint lényegében alkalmazhatatlan.”⁶⁷

A fent idézett mondat felfogható a zárt rendszerrel szembeni nyílt szembefordulásként. Hiszen a stabilitás így már nem az eddigi szinteken biztosított. A szubjektív döntéseknek is jobban teret enged, hiszen a munkáltatói jogkör gyakorlójának nem kell megindokolnia, hogy miért kíván megszabadulni az adott kormányhivatalnoktól. Így nagyobb tere lehet a politikai döntéseknek is. Lényegében ez a szubjektív döntési helyzet az, amely a közmenedzsert a nyílt rendszerben olyan pozícióba emeli, mint a magánszféra menedzserét. Ezen döntési jogosultságok köre igen változatos:

- (a) A kiválasztás teljesen a szerv vezetőjének a kezében van, nincsen olyan szabályozás, amely valamilyen szinten kötné a szerv vezetőjét.
- (b) A látszólag kötött bér és karrier rendszer számos kibúvót tartalmaz.
- (c) Nem a személyzeti döntések alapulnak a köztisztviselő minősítésén, hanem fordítva.
- (d) A köztisztviselő elbocsáthatatlansága sem érvényesül. Minden olyan esetben el lehet küldeni, mint a rendes munkavállalókat.⁶⁸

Azonban egyáltalán nem biztos, hogy a magyar közigazgatásban ekkora teret kellene engedni a közmenedzserek részére. A hivatali stabilitás és a közszolgálati életmodell látszatának még maradék vonzerejét is eltüntetheti ez a hirtelen változás. Hiszen a leendő munkavállalók azt látják, hogy az Mt. hatálya alatt sem rosszabbak a munkavállalás feltételei. Hosszú távon – meglátásom szerint – az ilyen hirtelen koncepcióváltások nem tesznek jót a közszolgálati rendszernek, hiszen elnéptelenítik. A közszolgálat egyik előnye a stabilitás volt, ami a piaci bérhez viszonyítva alacsonyabb keresetet kompenzálta. A Kormánytisztviselői törvény beveze-

⁶⁵ Gajduscheck György: I.m. 47-48. old.

⁶⁶ Berényi Sándor: I.m. 83. old.

⁶⁷ 2010. évi LVIII. tv. 8. § (1) bek. indoklása.

⁶⁸ Gajduscheck György: I.m. 51. old.

tése óta, a munkavállalók szemében ez a kép akár úgy is módosulhatott, hogy kevés kereset és nincs megfelelő stabilitás. Így akár az is előfordulhat, hogy a közigazgatásban szakemberhiány fog kialakulni egy bizonyos időn belül. A politika és a közszolgálat kapcsolata tekintetében ki kell emelni még egy tényezőt. A jogalkotó ugyanis köteles arra törekedni, hogy a felek közötti „egyensúlyt” valamilyen módon fenntartsa, a szolgálati viszony ellenére is.

Persze ez az „egyenlőség” bizonyos fokig csak látszólagos, hiszen a szolgálati jogviszony természeténél fogva lényegesen kötöttebb, de vannak olyan alapelvek, amelyek mindkét szektorban érvényesülnek, vagy legalábbis érvényesülniük kellene (A munkavállalók, az önkormányzati köztisztviselők és a közalkalmazott viszonyában a munkáltató részéről történő felmondás, illetve felmentés indokláshoz kötött, a kormánytisztviselőknél azonban ilyen kötelezettség nem áll fenn.)⁶⁹

A közsférának a joghoz való kapcsolata a közszolgálat szabályozási struktúrájában mutatkozik meg főként. A rendszerek közötti alapvető különbség a szabályozás szintézisére. Ha nyílt rendszerről beszélünk, akkor egy viszonylag egységes szabályozásról beszélhetünk. Igaz ez abban az esetben is, ha az adott országban nem is létezik egy egységes munkajogi kódex.⁷⁰ Az egységet ugyanis az teremti meg, hogy ugyanazon szabályozás vonatkozik az állami alkalmazottakra, mint a magánigazgatásban dolgozóakra. Nagy-Britanniában mutatható ki legjobban ez a felfogás, ahol a köz- és magánigazgatást nem különítették el. Mindkettőt ügyintézésnek tekintették. Sőt, ha lehet mondani kicsit visszajára fordult a zárt koncepció, hiszen eredetileg a Korona szolgálóit bármikor el lehetett küldeni, mivel szerződés nélkül alkalmazták őket.⁷¹ A nyílt rendszerekben a béreket egyénileg határozzák meg tekintettel a munkakörre, a munkakörülményekre, az egyéni teljesítményre és a személyes kompetenciákra. A teljesítményértékelés a vezetők feladata. Ezzel szemben a zárt rendszerekben, mint amilyenek a magyar is mondható, a jogszabályban teljesen leszabályozott bérrendszerekről beszélünk. Csak olyan juttatás, és olyan mértékig adható, amelyet a jogszabály előír. Ezen felül a zárt rendszer jellemzője a magánigazgatástól elkülönülő szabálytömeg. Azon állami struktúrák, melyek indokoltnak látják a különbség fenntartását, az Új Közmenedzsment hatásai ellenére ragaszkodnak a különállás fenntartására. Mindezt teszik annak ellenére, hogy a kormányok mindig az állami tisztviselők létszámának csökkentéséről beszélnek.⁷²

Hazánk is ragaszkodik a zárt rendszer fenntartásához, hiszen az állami alkalmazottak új személyi körét hozta létre az új közszolgálati szabályozás. A jelenlegi duális közszolgálati személyi állományt, hárompólusúvá szélesítette. A magánigazgatástól most már nem csak a köztisztviselők, és a közalkalmazottak személyi köre különül el, hanem a kormánytisztviselők személyi köre is.

⁶⁹ Prugberger Tamás: A közszolgálati jog újraszabályozásának problémája in: *Új Magyar Közigazgatás* 2010/5. 49. old.

⁷⁰ Hazafi: Nemzetközi tendenciák I. 77. old.

⁷¹ Hazafi Nemzetközi tendenciák I.: uo.

⁷² Lőrincz Lajos. Az állami szerepének változása, különös tekintettel a közszolgálatra in: *Új Magyar Közigazgatás* 2009/3. sz. 5. old.

Ha esetleg a magyar törvényhozás úgy döntene, hogy a svéd példát követi, akkor egy stabil szociális rendszer kiépítésével kellene kezdenie a megvalósítást. Egy stabil szociális hálózat kiépítése nélkül nem lehetséges az átmenet. Ha csak a svéd példát nézzük, akkor láthatjuk, hogy a támogatások milyen sokrétűek, amelyek a közigazgatásból kikerülő munkavállalók elhelyezkedését segítik:

- megelőzés,
- új munkahelyhez jutás támogatása,
- pénzügyi támogatás,
- meghosszabbított felmentési idő,
- fizetett szabadság,
- fizetés kiegészítés,
- ismétlődő munkabiztonság,
- kiegészítő munkanélküli segély,
- korkedvezményes nyugdíj.⁷³

A közszolgálati rendszerek tekintetében, hogy mennyire erős különbség a köz- és magánszféra közötti viszony, azt a legjobban a jogviszonyváltás problémájával szemléltethető. A fenti felsorolás a teljesen nyílt rendszereket jellemző szociális ellátások. A nyílt rendszerű országokban szinte már nem is jogviszonyváltásról beszélünk, hanem egy „sima” munkahelyváltásról. Elmondhatjuk azt, hogy lényegében nincs különbség egy állami alkalmazott és egy magánjog szerinti alkalmazott jogi helyzetében. Mindkét személyi kör ugyanazzal a jogokkal rendelkezik a munkáltatóval/szolgálatadóval szemben.

A közszolgálat és a gazdaság kapcsolatánál a tulajdonosi pozíciót kell kiemelni. A legfőbb különbség a két rendszer között, hogy a nyílt rendszerben a politikus, úgy viselkedik, mintha tulajdonosa lenne az adott szervezetnek. Így például, nem csak személyzeti ügyekben nyilvánul meg ez a döntési szabadság. Svédországban az ügynökségek önálló döntési jogkörrel rendelkeznek, és felettük az adott minisztérium „sajátos felügyeletet” gyakorol. A döntésekbe nem avatkozhatnak bele, azt nem semmisíthetik meg.⁷⁴

A svéd modellben élesen kettéválik a politikai és az adminisztratív funkció. A minisztériumok, és a vezető miniszterek feladata az ágazati politika kialakítása és érvényesítése. Míg az adminisztratív feladatokat, azaz a politikai döntések végrehajtását a minisztérium szervezetétől független autonóm hatóságok (ügynökségek) látják el. A minisztérium nem egyesíti egyetlen hatalmas szervezetben az ágazati politika kidolgozását és végrehajtását. Lényegében a minisztérium csupán a miniszter titkársága: a döntések politika kidolgozója és a végrehajtás ellenőrzője.⁷⁵

6. Az egyes rendszerek pozitív és negatív jellemzői

Jelen fejezetben a két közszolgálati rendszert a szakirodalom által meghatározott jellemzőik alapján hasonlítom össze. A jellemzőket több forrásból merítettem, mivel

⁷³ Bővebben: Hazafi disszertáció 26-27.old.

⁷⁴ Hazafi: Nemzetközi tendenciák I. 74. old.

⁷⁵ Torma András II. I.m. 20. old.

fontos, hogy több szempontból is megvizsgálható legyen a két rendszer. Az egyes jellemzők ismertetésénél a táblázat rendszerétől eltérő sorrendben ismertetem.

| Jellemzők | Zárt közszolgálati rendszerek ⁷⁶ | Nyílt közszolgálati rendszerek ⁷⁷ |
|------------------|--|--|
| Előnyök | Életpályaszerű munkavégzés (pályakezdéstől a nyugdíjig), | Lehetővé teszi a politikusi, a választói akarat legjobb megvalósítását |
| | Stabilitás | Biztosítja a kormányzás egységét |
| | Folyamatos képzés lehetősége | A rotáció kiküszöböli a hatalomkoncentrációt |
| | Előre tervezhetőség | A társadalom széles rétegei vehetnek részt a kormányzati igazgatási munkában |
| Hátrányok | Alulmotiváltság veszélye | Nincs igazi hivatalnoki réteg ⁷⁸ |
| | Az egyéni megvalósítás lehetőségének szűk köre | Nagy rotáció a személyi állományban |

2. Táblázat: Az egyes közszolgálati rendszerek előnyei és hátrányai

A zárt rendszer egyik előnyének szokták említeni az életpályaszerű munkavégzést, melyhez szorosan kapcsolódik az előretervezhetőség, mint pozitív jellemző. Egy kötött érdemeken alapuló rendszerről beszélhetünk, amelyben a köztisztviselő mindig tudja, hogy mit kell teljesítenie ahhoz, hogy a hivatali ranglétrán feljebb jusson. Az állam a túlzottan kötött szolgálati rendszert ezzel a kiszámíthatósággal próbálta meg ellensúlyozni. A XX. század elején a közszolgálatnak a fent említett jellemvonásai igen csak csábítóak voltak, a kor értelmisége számára, hiszen akkoriban még nem volt olyan kiterjedt szociális ellátórendszer a magánigazgatásban, mint napjainkban. A fenti jellemzőkhöz szorosan kötődik a stabilitás, ami egyrészt fontos a szolgálatvállaló részéről, másrészt fontos az állam részéről is. A köztisztviselő részéről azért fontos, mert a kormányváltások ellenére a politikai változások nem érintik. Az állam részéről pedig fontos a közigazgatás által felhalmozott tudás, melyet a későbbiekben kamatoztatni tud. A nyílt rendszerek esetében, azonban a stabilitás nem biztosított, amely így „intézményi memóriavesztéssel” járhat, hiányozhat a szakértelem, vagy a tapasztalat.⁷⁹ Ezzel szemben a zárt rendszerekben az „intézményi memória” nem tűnik el, hanem gyarapszik. A tudás felhalmozását a folyamatos képzési lehetőségek biztosítják. Itt a képzés több szempontból is fontos, egyrészt, a már meglévő szakismeretet gyarapítja, másrészt kötődik az előre-

⁷⁶ A jellemzők meghatározása Czékman: I.m. 4. old.

⁷⁷ Az előnyös jellemzőket Jackson amerikai elnök határozta meg. Forrás: Gajduscheck: I.m. 41. old.

⁷⁸ A nyílt rendszer hátrányos jellemzői Czékman Zsolt: uo.

⁷⁹ Gajduscheck György: I. m. 32. old.

tervezhetőséghez is. A továbbképzés nem csak lehetőség, de sokszor előírás is a közszolgálatban. Az előmeneteli rendszer által meghatározott kötelezettség. A nyílt rendszerben ilyen kötelezettség nem terhei, és nem is terhelheti az állami alkalmazottat, mivel szolgálati ideje meghatározott időre szól. A továbbképzési rendszert ebben az esetben semmilyen alapszintű közigazgatási tudásra nem tudjuk felfűzni, hiszen az adott személy nem marad annyi időt a közigazgatásban, hogy elegendő tapasztalatot összegyűjtsön.

Ha a zárt rendszer hátrányait vesszük górcső alá, akkor el kell mondanunk, hogy itt kell megemlíteni az alulmotiváltság veszélyét. Az alulmotiváltság eredhet abból is, hogy a bürokrácia szűk keretek közé zárja a közszolga látóterét. A tevékenységét általában néhány feladatkörre szűkíti le. Ezekben a feladatkörökben jogszabályok határozzák meg az egyes feladatok elvégzésének módját. A kreativitás háttérbe szorul. A feladatok elvégzése gépiessé válik, így a szolgálatvállalót kevés új inger éri munkájának végzése során.

A nyílt közszolgálati rendszer a néprészvétel nagyobb befolyását segíti elő, amelyet a folyamatos rotációval kíván elérni. A rotáció előnye és egyben egyik hátránya is, hogy a vezetők maguk választhatják ki legközelebbi munkatársaikat. A kiválasztás gyakran azonos politikai érdekeltség mentén történik. Az azonos elveket vallók könnyebben megtalálják a közös nevezőket, ráadásul biztosítják a kormányzás egységét, és ezáltal a polgárok akaratának jobb érvényesítését. Magyary Zoltán professzor szerint a közigazgatásban a „főnökök” kiválasztására kell a legnagyobb gondot fordítani, mivel az általuk elkövetett hibákat a tökéletesen dolgozó alkalmazottak sem tudják jóvátenni.⁸⁰ Lényegében a szubjektív döntésekben rejlő hiba lehetőség, a rotáció nagy hátránya.

A személyi állomány sűrű cseréje egy fragmentálódott közigazgatási struktúrához vezethet. Ebben a struktúrában az egyes szervezetek kiválóan teljesítenek, de nincs meg a kellő összhang a szervezetek között, illetve egy kollektív tudat a köztisztviselők szintjén.⁸¹ Ennek a kapcsolatnak a hiányát többféleképpen lehet orvosolni, melyek közül a már fentebb vázolt svéd modell megoldását ismertetném pár mondatban, a már leírtakhoz képest kicsit más szemszögből is.

A széttagoltság indoka az ügynökségi-modell bevezetésében rejlik. Mindegyik ügynökség lényegében egy autonóm döntéshozó szerv, amely felett a minisztérium igen csekély kontrollt gyakorol. A kontroll lényegében a finanszírozásban merül ki. Így előfordulhat, hogy az önálló döntések között koordináció hiányában nem valósul meg az összhang.

Svédországban a kollektív munkajogi intézményeket hívták segítségül a közszolgálati széttagozottság megállítására. A svéd kormány a személyzetpolitikai felelősségét átruházta a Svéd Kormányzati Munkaadók Ügynökségére (SAGE). A SAGE legfőbb funkciója, hogy az állam nevében köti meg a közszolgálat egészére vonatkozó kollektív szerződéseket. A kollektív szerződések több szintjét ismeri, amelyek lépcsőzetesen egymásra épülve biztosítják az egységet a sokféleségben:

- alap-megállapodás,
- általános központi keret-megállapodás,

⁸⁰ Magyary Zoltán: I. m. 8. old.

⁸¹ Hazafi: Nemzetközi tendenciák I.m. 74. old.

- helyi megállapodások,
- alfa megállapodások.⁸²

A rotációhoz azonban a fenti előnyök és hátrányok ellenére, további előnyök is kapcsolódnak. Jobban biztosítja a szélesebb társadalmi részvételt, mivel nagyszámú személy fordul meg az évek során a hivatalokban. Megszűnik az a merev elkülönülés magánigazgatás és közigazgatás között, amely a bürokratikus rendszert jellemzi.

A fenti előnyökön túl egy hátrány kapcsolódik a rotációhoz, a már említett „intézményi memória elvesztése”. A nyílt rendszerekben nincs olyan személy, akiktől a tapasztalatokat át lehetne venni, hiszen szinte mindenkit egy időben cserélnék le a közigazgatásban.

7. Összegzés

A jelen dolgozat keretei között a legjelentősebb közszolgálati rendszerek jellemzőit próbáltam meg bemutatni több szemszögből is. Azonban ahhoz, hogy megfelelően jellemezni tudjam az egyes rendszereket, szükséges volt a közszolgálat szűken vett jellemzőit meghatározni. Erre azért volt szükség, mert nélküle az elemzés megkezdése nem lett volna lehetséges.

A zárt és nyílt rendszerek, alapvetően elsősorban a fent említett jellemzők mentén különíthetők el. Azonban úgy gondolom, hogy egy általános elemzésnek nem elég csak a jellemzők által nyújtott lehetőségeket megvizsgálni. Éppen ezért kerültek több szempontból górcső alá szolgálati rendszerek. Fontos kiemelni, hogy a fogalmi jellemzők mellett ezért kellett kiemelni a közszolgálat és a politika viszonyát, viszonyait az egyes társadalmi alrendszerekhez, illetve az előnyök és hátrányok kiemelése.

A fentiek fényében kijelenthető, hogy tisztán egyik rendszer sem működik. Az államokban a rendszerek vegyesen működnek. Az adott országra jellemző közszolgálati rendszert pedig az alapján nevezhetjük nyílt, illetve zárt rendszernek, hogy mely elemek dominálnak benne. Az is megfigyelhető, hogy a szolgálati rendszerek időben ciklikusan változnak, illetve változhatnak. Két folyamatot figyelhetünk meg a világ országaiban. A kontinentális Európában a zárt rendszerek folyamatosan nyílnak, rugalmasabbá válnak. Ennek legradikálisabb példája Svédország, ahol teljesen nyílttá vált a közigazgatás rendszere. A svéd példa is jól mutatja azonban, hogy ehhez egy megfelelő biztonsági háló szükséges. Az ellenkező tendencia figyelhető meg az angolszász államokban, ahol a kezdeti zsákmányrendszer fokozatosan zártabbá vált. Ez annyit jelent, hogy megjelentek olyan szabályok ezekben az országokban, amelyek már néhány területen utalnak a közszolgálati dolgozók különállására (Service Management Code Nagy-Britanniában). A ciklus jelenlegi állomásán az Új Közmenedzsment időszakáról beszélhetünk, amely a karrier-rendszer megreformálására törekszik. Az Új Közmenedzsment hatása lényegében a zárt rendszerek fokozatosan nyíltabbá válása.

⁸² Hazafi: disszertáció 24-25. old.

Ez a ciklikusság érezhető a közszolgálati rendszerek és a más területek kapcsolatában. Elsősorban a politika az, amelyhez képest a közszolgálatnak mindig pozícionálnia kell magát. Majd a politika mellett a jog és a gazdaság adják ki azt a koordináta rendszert, amelyben végleg elhelyezhetjük a közszolgálatot. Attól függően azonban, hogy melyik közszolgálati rendszerről beszélünk, a koordináta rendszeren belül változik a pozíciója.

Mindezek ismeretében nem állíthatjuk az egyes közszolgálati rendszerekről, hogy az egyik jó, a másik rossz. Az adott államnak mindig magának kell döntenie, hogy melyiket favorizálja. Ehhez természetesen meg kell vizsgálnia a pozitív és negatív jellemzőket. El kell döntenie, mennyire akarja a politikához kötni, és egyáltalán hol akarja elhelyezni a társadalmi alrendszerek viszonyában.
