

KÖZSZOLGÁLAT, AVAGY LEHET-E KÖZÖSSÉG A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYÁHOZ TARTOZÓKBÓL? A MAGYAR HELYZET NEMZETKÖZI KITEKINTÉSSSEL¹

LINDER VIKTÓRIA
egyetemi docens (NKE ÁNTK)

Az elmúlt évtizedekben elsősorban a teljesítmény, a hatékony feladatellátásra törekvés és a mindezek objektív méréséhez kapcsolódó eszmecserek határozták meg világszerte a közzolgálati diskurzust. Kevesebb szó esett a közzolgálati értékekről, arról, hogy milyen (legyen, kellene, hogy legyen) az a közeg, amelyben a jó teljesítmény, a hatékonyság mint közös érték jelenik/jelenhet meg.² E tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a közzolgálattal szembeni hagyományos, és a folyamatos változás következtében részben új igények tükrében nyílnak-e lehetőségek a közzolgálatban közösségépítésre, közösségfenntartásra. Egyáltalán szükséges-e, hogy a közigazgatás személyi állománya – mindenekelőtt az állami feladatok színvonalas(abb) ellátása érdekében – közösséget alkosson? Vagy a közzolgálat a vele szembeni elsődleges elvárást, a teljesítmény centrumba helyezését, optimális szinten történő biztosítását a közösségben való működés nélkül is képes teljesíteni? További kérdés, hogy amennyiben létezik a közzolgálatban közösség, milyen lehetőségeket/példákat találunk ennek kiépítésére, fenntartására a nemzetközi gyakorlatban? Melyek a meghatározó tendenciák, melyek az okok és okozatok ebben a tekintetben? Számunkra a fő kérdés, működik-e, működhet-e ilyen közösség a magyar közigazgatásban? Melyek/melyek lennének ennek a feltételei? Álláspontunk szerint közösségépítés csak hosszú-, de legalább középtávon együttműködő emberek, emberi csoportok esetében értelmezhető fogalom.³

- 1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.
- 2 Bár a közzolgálati motiváció-kutatásokra egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek világszerte, és Magyarországon az elkötelezettség mérésére is született példa.
- 3 Terjedelmi okok és a kutatás eltérő fókusza okán a kérdés tisztán szociológiai és egyéb vonzatait nem tekintjük át, nem foglaljuk össze a vonatkozó szakirodalmat.

A közszolgálat ugyan képes és kénytelen feladatait valódi közösségben való működés nélkül is ellátni, de a közösség létrehozása, fenntartása mind kifelé, a társadalom, az állampolgárok felé, mind befelé, a közigazgatásban dolgozók felé pozitív hozadékkal/hozzáadott értékkel jár. Álláspontunk szerint annak érdekében, hogy a közigazgatás és a közigazgatást működtető közszolgálat képes legyen állampolgári bizalom kiépítésére, közösségként kell működnie. Természetesen nem egyfajta elkülönült 'kasztként', hanem annak tudatában működő közösségként, hogy az állam, a végrehajtó hatalom a köz szolgálatáért létezik. A közösségépítést szolgáló tevékenység, amelyet a humánerőforrás gazdálkodás (HR) praktikai nagy mértékben elősegíthetnek, támogathatnak – lévén állami szolgálatról szó – csak megfelelő jogi környezetben válhat képessé eredmény produkálására. A jogi környezet alatt a közszolgálatot központilag szabályozó országokban a megfelelő szinten biztosított jogi kereteket értjük, míg a közszolgálati igazgatás és HR tekintetében decentralizált országokban a megengedő – a szervek vezetőinek szabad kezet biztosító –, tehát központi jogi szabályozás (kötöttségek) hiányát. Az államnak mint példamutató munkáltatónak ösztönöznie kell/kellene a közigazgatásban dolgozók közösségépítését; akár saját kezdeményezéssel, akár az önszerveződésesek segítségével, támogatásával. Ezekre számos külföldi példa létezik. Az írás a magyar helyzet vizsgálatára és a nemzetközi (jó) gyakorlatból történő szemezgetésre vállalkozik komparatív jelleggel, az egyes közigazgatási rendszermodellekbe tartozó országok példáinak kiemelésével.

1. A közszolgálati rendszermodellek és a személyesség – a közigazgatás belső közösségépítése

Az állammal szembeni állampolgári bizalom megteremtésében a közigazgatás szerepe kiemelkedő, hiszen a polgárok mindennapjaik ügyes-bajos dolgainak intézését a közigazgatással és az ott dolgozókkal való kapcsolatok mentén bonyolítják.⁴ Erről írta Lőrincz Lajos a következőket: „A közigazgatás legtöbb ember számára – egyáltalán nem alaptalanul – maga az állam vagy a kivált-képpeni állam.”⁵ A 'Hivatal', a 'Hatóság' mint elvont, személytelen fogalmak a hagyományos közigazgatás-felfogásban⁶ a köztisztviselő és a közigazgatási

4 Az ügyek intézésének digitalizációjához kapcsolódó személyesség vagy személytelenység (megteremtése) kérdéseinek elemzése túlmutat az írás keretein.

5 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 13.

6 Az angol nyelvű szakirodalmak ebben az összefüggésben „old public administration”-ként hivatkozzák.

szerv személytelenségét reprezentálták. Ez a személytelenség egyik oldalról a kifelé, a társadalom, az ügyfelek irányába megnyilvánuló személytelenséget jelenti. A belső személytelenség pedig a közigazgatás hivatalaiban hierarchikus rendben működő hivatalnoki gépezet képét vetíti elénk. Bár a hagyományos zárt rendszermodellben a tisztviselők alapvetően hosszú távú kapcsolatban látják el az állam által rájuk bízott feladatokat, mégis fő jellemzőként inkább a személytelenség jelzője illeti e max weberi közigazgatást és közzolgálatot.

E hagyományos közzolgálat-felfogáshoz képest vajon a világszerte lezajlott modellváltással egyidejűleg e személytelenségi jellemző is más formában jelenik meg a közigazgatáson belül? Hiszen a modern, a közmenedzsment irányzatokat követni szándékozó közigazgatás célja kifelé az ügyfélközpontúság, az állampolgár-barát szolgáltató jelleg megteremtése, hangsúlyozása, a participációs, az államon kívül álló felek feladatellátásba történő bevonását célzó törekvések befogadása; amelyben a 'Hivatal' az ügyfelek partnerkénti kezelésére törekszik. Ahol lehetséges, tartózkodva attól, hogy a társadalom tagjai felé szuprematív jellegének dominanciáját hangsúlyozza. Lényeges jellemző, hogy az új közmenedzsment inspirálta, modernebbnek mondott közigazgatásban és az ennek megfelelő nyitott rendszerű közzolgálatban egyre kisebb arányt képviselnek a kinevezéssel rendelkező köztisztviselők, ugyanakkor meghatározó az egyéb jogállású – többnyire (potenciálisan) rövidebb távra – foglalkoztatottak létszáma. Ha ekként közelítünk a kérdéshez, így elviekben rövidebb időtáv állhat rendelkezésre a közösségépítésre. Erre a közigazgatásra és közzolgálatra meghatározóan jellemző a rugalmasság (rugalmasságra való törekvés). Ez viszont a személytelenség ellenében hathat, hiszen a rendszer nagyobb mértékben képes a pozitív értelemben vett egyéniesítésre (irányuló igények befogadására). Ez azonban talán rendszerszerűen nem vetíti előre egyben azt, hogy a személytelenség kevésbé lenne jellemző ebben a modellben.

A személytelenség/személyesség jellemzőinek meghatározó jellegére számos tényező lehet hatással; erősítheti, ennek keretét ad(hat) a közeg, amelyben a közigazgatás működik; úgymint az állam- és közigazgatásfelfogás, -berendezkedés, a politikai berendezkedés, a munkaerőpiaci modell, a társadalmi beágyazottság, a tradíciók és még számos tényező. Az állampolgárokkal való kapcsolat dimenziójában csakúgy, mint a közigazgatási szervezetrendszeren és egy-egy szervén belül is.

A személyesség szempontjából a zsákmányrendszer létének vagy a zsákmányrendszeri elemekkel terhelt közzolgálat elterjedésének kiemelkedő a

jelentősége. A zsákmányrendszer a hagyományos/korábbi 'rendszerkatulyáktól' függetlenül létezhet, sőt – és ennek a hazai eseményeket figyelve folyamatosan szemtanúi lehetünk – újraéledhet; és kifejtheti számtalan káros hatását. Többek között a közigazgatási személyzetre is.⁷ Elterjedésének következményei között szerepel az esélyek egyenlőtlensége, az egyenlő bánásmód sérülése, érdemek háttérbe szorulása. Következtében potenciálisan óriási mértékűre nőhet a fluktuáció, ami nem csupán a politikai, valamint a felsővezetői szinteket éri el, hanem a lentebbi vezetői, sőt ügyintézői kategóriákat is. Mindez a közfeladat-ellátás leromlását idézheti elő. Ebben a rendszerben valószínűbb a személytelenség, de nem a karrierrendszeri értelemben; hiszen nem léteznek azok a hagyományos közszolgálathoz kapcsolódó fogalmak, amelyek a francia és a német karrierrendszerből származóan terjedtek el világszerte, és egyfajta összetartozást, közösséget feltételeznek. E fogalmak a pozitív töltetű *Esprit de corps*, a testületi szellem, illetve a *Beamten Ethos*, a köztisztviselői ethosz/presztízs. A lecsengett vagy másutt megjelent, illetve visszatért torz rendszerekben, mint a zsákmányrendszer, viszont jellemző a harc a túlélésért, a pozíció, az állás megtartásáért, az egyéniesített (diszkrecionális döntések) következményeinek lehetséges elkerüléséért, amely magában hordozza a rossz értelemben vett individualizmust, a személyre szabott döntéshozatalt.⁸

E rövid bevezetőt összegezve úgy véljük – ha a közszolgálati modellek oldaláról közelítünk – a közigazgatáson belüli közösségépítést csupán a zsákmányrendszer akadályozhatja. Mellette mind a karrierrendszer, mind a józan emberi erőforrás gazdálkodást folytató nyílt közszolgálati rendszer, mind ezek változatos „keverékei” lehetőséget nyújtanak közösségépítésre, legalábbis e rendszerek berendezkedése elvileg nem képezi annak akadályát.

Fontos kérdés, hogyan alakulnak a személytelenség és a személyesség viszonyai a közigazgatáson belül?⁹ Hiszen a 'Hivatalon' belüli viszonyok rányomják a

7 A zsákmányrendszer romboló hatása természetesen elsősorban a társadalmi közegre gyakorolt hatásban fogható meg; hiszen a közszolgálat feladata a közérdek érvényre juttatása.

8 Az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) és az Európai Bizottság 2018-as kiadványsorozatában, amely 28 EU-tagállam közigazgatásának állapotát elemzi országonként, valamint összefoglaló tanulmányokban, a magyar közigazgatásról szóló részben kilencszer jelennek meg az egyéniesítés, egyéni (*individual*) szavak képzett változatai. Mégpedig korántsem pozitív konnotációban, hanem olyan összefüggésekben, mint az egyénre szabott jogalkotás, egyénre szabott kiválasztás, bérezés stb. HAJNAL György – KÁDÁR Krisztián – KOVÁCS Éva: *Public administration characteristics and performance in EU28: Hungary*. European Institute of Public Administration – European Commission, 2018.

9 A személyesség-modellről lásd Rixer Ádám munkásságában például: RIXER Ádám: A

bélyegjüket a közigazgatás kifelé irányuló arcára is. Milyen feltételei vannak/ lehetnek annak, hogy a közigazgatásban dolgozókból közösség épüljön, az ott dolgozó emberek, akikkel szemben mind a tradíciók által kialakított erkölcsi normák, mind az aktuális társadalom, mind a társadalmi igényeket megjeleníteni hivatott jogi szabályozás többlet elvárásokkal élnek. Milyen közeg lehet támogató e többletelvárásoknak megfelelni képes, megfelelni akaró réteg közösségformálásához? Milyen tényezőkkel segítheti az állam, mint munkáltató a saját – arányaiban a munkaerőpiacon – legnagyobb, meghatározó munkavállalói rétegét (tömegét) – annak közösséggé formálódásában?

2. A közszolgálati értékrendet választók motivációja

A magyar közigazgatás – kivéve az olyan rosszul fizetett és a mindennapi különös terhelésnek kitett területeket, mint például a kormányablakok ügyintézői – alapvetően nem küzd munkaerőgondokkal. Ezzel szemben a nyugat-európai közszolgálatokban évtizedek óta kihívást jelent, hogy a közigazgatási munkaerő nagy része a nyugdíj előtti korosztályokhoz tartozik és a fiatalok közszolgálatba történő bevonása nem zökkenőmentes. Ennek okai országonként eltérőek. A probléma megoldására a jogszabályi és egyéb normatív szinten megteremthető és megteremtendő környezeten és feltételeken kívül különféle innovatív, sok esetben a magánszféra profittermelésre összpontosító cégeinél már bevált humánerőforrás gazdálkodási praktikák alkalmazásával/adaptálásával próbálkoznak a szervezetek vezetői és humánerőforrás gazdálkodásért felelős szakemberei. Mindazonáltal valószínűsíthető, hogy a közigazgatás létszám-gondjai a fejlett nyugati világot 2020 telén elért világjárvány következtében jelentősen átrendeződnek, hiszen a gazdasági szektorok időleges leállása, majd csökkentett üzemmódban történő fokozatos visszaállítása, az állások tömeges elvesztése és a jövőbeli bizonytalanságok ugrásszerű mértékben megnövelhetik a közszolgálat munkaerőpiaci vonzerejét. Hiszen az állami feladatok ellátására még nagyobb szükség mutatkozik a válság kezelése idején, másrészt az állami foglalkoztatás még mindig biztosabbnak mutatkozik a versenyszféra vállalatainál; kevésbé közvetlen a gazdasági visszaesésnek való rövidtávú kitettsége. Így volt ez a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság idején is; amikor a gazdasági szereplők világszerte elbocsátásokra voltak

magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai. Budapest, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2018. file:///C:/Users/Vikt%C3%B3ria/Downloads/A_magyar_kozigazgatasi_jogtudomany_ertek.pdf (2020. 06. 12.)

kényszerítve és a válság által sújtott gazdasági szektorokból a közszolgálatba törekedtek az állás nélkül maradt munkavállalók. Végül azonban az állami szektor sem kerülhette el a leépítéseket.

A HR-praktikák alkalmazása sok országban – főként ott, ahol nagyobb mértékben centralizált a közszolgálat szabályozása és esetleg igazgatása – normatív szabályozást feltételez; így az innovációhoz tulajdonképpen a jog teremti meg az alapokat, a feltételeket. A HR-praktikák tárháza igen gazdag; a rugalmas foglalkoztatás (például távmunka, home office, rész-, megosztott munkaidő), teljesítmény alapú bérezés, a magán-, kiemelten a családi élet és a munka összehangolásának biztosítását célzó törekvések (amelyre egyre több helyen kiemelt figyelmet fordítanak), a beilleszkedést segítő és munkaerőmegtartást célzó különféle – tradicionálisnak gondolt, de ennek dacára mindeddig parciális, vagy annak tűnő – intézkedések bevezetése vagy az arra történő nagyobb hangsúly helyezése, illetve az egyéniesítés pozitív értelemben vett megoldásainak támogatása. Ezt a pozitív értelemben vett egyéniesítés a közigazgatásban megjelenő személyesség térnyerésének is tekinthető.¹⁰ A közigazgatásban megteremtendő, vagy a néhol mindig is jelenlévő, de adott esetben megerősítésre szoruló közösség megítélésünk szerint olyan tényező, amely a közigazgatáson kívül lévők részére vonzerőként jelenhet meg. Másrészről a már a közigazgatáson belüli munkaerő összekovácsolását segítheti elő akár generációkon átívelően, amely mindkét esetben hosszú távon a közigazgatás munkaerőgondjainak csökkentéséhez való hozzájárulásban mutatkozhat meg.

Ha a munkaerő közigazgatásba történő bevonzásáról szólnunk, elsősorban is arra kereshetjük a választ, hogy ki szeretne a közszolgálathoz, a közszolgálat létező vagy megteremtésre érdemes közösségéhez tartozni és miért. Általános válaszok természetesen e kérdésre sem adhatók.¹¹ Az mindenesetre nem minden alapot nélkülöző állítás, hogy mások a motivációs tényezők a nyugati közszolgálatokban, ahol a közszolgálati illetmények magasabbak, illetve nem is feltétlenül az illetmény nagyságrendje a meghatározó tényező a közszolgálati hivatás választásában. Ezzel szemben a közép-kelet-európai volt szocialista

10 A közigazgatást érintő egyéniesítésnek negatív formái – mint az előzőekben is említettük – a diszkrecionális hatáskörnek a modern közigazgatással többnyire összeegyeztethetetlen, negatív értelemben vett alkalmazására adnak lehetőséget; és a favoritizmus, nepotizmus jelenségeinek melegágyát teremthetik meg.

11 A kérdésről összefoglaló jelleggel – kiemelten a fiatal generációk tekintetében is – lásd például: CSUTORÁS GÁBOR: *Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a közigazgatási szerveknél*. Kézirat, PhD-disszertáció, 2020.

országokban az illetmények mértékének szerepe nagyobb mértékben determinálja a pálya-, és munkahelyválasztást; hiszen a munkaerőpiaci bérek jelentős hátrányban vannak az előzőekhez képest. További kérdés, hogy milyen tényezők determinálják a kiválasztási rendszert. Olyan rendszer működik-e, amely érdemalapúan biztosítja, kizárólag szakmai szempontok mérlegelésével a pártatlan kiválasztást. Amennyiben a kiválasztás nem érdemalapú, ez a személyi állomány közösségére is rányomja bélyegét, amelynek értékrendjében torzulások alakulhatnak ki. Ha a kiválasztásban szerepet játszik végrehajtói szinteken is a politikai hovatartozás, a politikai értékrend vagy az ismeretségek, a nepotizmus, esetleg ezek egyvelege, a közfeladatok ellátására is ez a torulás nyomhatja rá bélyegét. További lehetséges bevonzást segítő tényező lehet a pályabiztonság, a kiszámíthatóság, az életpálya tervezhetősége. Karrierrendszerben az életpálya tervezhetősége, a hosszútávra szóló karrier lehetősége a közigazgatás felé törekvő réteg számára pozitív tartalmat hordoz. A következő idézet számos oldalról világítja meg a karrierrendszer melletti érvek helytállóságát: *„A közigazgatási karrier a közzolgálati rendszer fontos eleme, hiszen, mint a tóba dobott kő, a foglalkoztatás stabilitása által jellemzett rendszerben a szükséges dinamizáló elemet alkotja. A karrierrendszerben foglalkoztatott köztisztviselők elmozdíthatatlansága nem testületi privilégium, hanem a pártatlanságuk legfontosabb garanciája.”*¹² Természetesen az állás típusú rendszerekre – főleg a mai nyugat-európai közzolgálatok esetében és kiemelten a skandináv országokban, amelyek e modell mintapéldái – nem jellemző, hogy a köztisztviselők pártatlanságát ne védenék alkotmányos és egyéb garanciák. Ezért nem helytálló az a leegyszerűsített, egyben elterjedt distinkció, amely szerint a karrierrendszer a politikai befolyás kizárását biztosítani képes modell, míg a nyílt rendszer tág teret nyit annak, esetleg egyenesen a zsákmányrendszernek. A közigazgatás – bármely rendszerben – mindig az aktuális hatalmon lévő kurzus politikai döntéseit hajtja végre, azonban egészséges jogállami demokratikus közegben született jogi környezetben ez nem jelent(het)i a közigazgatás átpolitizáltságát, részrehajlását. A rendszermodellek vegyesek, a közzolgálatok pedig folyamatos változásban vannak. Különösen igaz ez szűkebb környezetünket tekintve, a közép-kelet-európai régióban. Demmke és Moilanen a következő általános képet vázolják fel a térségről: *„Ma a kelet-európai államok többsége hibrid szisztémát alkalmaz,*

12 LAGÚNA DE PAZ, José Carlot: *La carrera administrativa en la función pública: promoción y movilidad*. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2008, 47–63.

törékeny karrierrendszerrel (ha egyáltalán), a többi tagállammal történő összehasonlításban a köztisztviselők kisebb pályabiztonságával, nincs külön nyugdíjrendszer a köztisztviselők számára, a kiválasztási rendszer rugalmas és a fluktuáció túl magas (lévén, hogy a közszolgálati alkalmazás nem túl vonzó)¹³ Meyer-Sahling hasonló következtetésre jut kiterjedt térségbeli empirikus kutatásai alapján.¹⁴

A személyi állomány közigazgatásba történő bevonása és kiválasztása mellett legalább annyira hangsúlyos kérdés a megfelelően kiválasztott munkaerő pályántartása is.¹⁵ Hiszen hipotézisünk szerint közösségépítés csak hosszabb távon együttműködő tisztviselői kar megléte esetén képzelhető el. A pályántartás legfőbb eszköze pedig a motiválás lehet, amelyre számtalan jogi és nem jogi eszköz állhat rendelkezésre. Ezek az eszközök részben megegyeznek a bevonásnál említettekkel; általában kiemelkedik közülük az illetmény. A közigazgatási és közszolgálati szakirodalom az utóbbi évtizedekben szinte lerágott csontként tekintett a rugalmassá teendő illetmények kérdéskörére. Az alaptézis, amelyet a múlt század utolsó évtizedeiben az új közmenedzsment vetett fel, azt hangsúlyozta, hogy a köztisztviselők illetményét egyrészt nem az általuk letöltött szolgálati idő növekedéséhez és a végzettségek birtoklásához kell kötni, hanem a valós teljesítményhez. Ehhez kapcsolódik, hogy olyan illetményrendszerrel, amelyben a köztisztviselő csupán sok évtizedes jogviszony után tesz szert tisztességre, nem lehet a tehetséges fiatalokat az állami szektorba vonzani; a munkaerőpiac ma már sokkal diverzifikáltabb ennél. A jó képességű fiatalok olyan munkát választanak, amellyel már pályájuk elején képesek jó megélhetést biztosítani saját maguk számára. A pályabiztonság és annak kiszámíthatósága már kevésbé vonzó tényező, mint néhány évtizeddel ezelőtt. Az ok részben ugyanaz, mint az illetményeknél; a munkaerőpiac sokszínűsége, a munkalehetőségek tárháza, valamint a fiatalok megváltozott életszemlélete; sokakban az állandóság nem támaszt pozitív képzeteket, a fiatalok különféle élethelyzetekben szeretnék kipróbálni magukat. Ez termé-

13 DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 2010.

14 MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik: The Institutionalization of Political Discretion on Post-Communist Civil Service Systems: the Case of Hungary. *Public Administration*, 2006/3, 52-65; MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik: Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession. *SIGMA Paper No. 44 GOV/SIGMA*. 2009/1, 1-16; MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik – VEEN, Tim: Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe, *East European Politics*. 2012, 28 (1), 4-22.

15 Lásd: CSUTORÁS (2020) i. m.

szetesen egyéni életciklus-függő. A világjárvány azonban – mint érintettük – valószínűleg jelentős átértékelődéshez fog vezetni. Az illetményekhez és a pályabiztonsághoz mint motivációs tényezőkhöz is kötődik a közszolgálati presztízs kérdése. Sőt, maga a kérdés, hogy egyáltalán létezik-e ma még a közszolgálati-, az állami foglalkoztatásnak presztízse. Országonként eltérően, de biztos, hogy a jelenség kevésbé élő, mint a második világháború, majd a jóléti államok megjelenése előtt, és e korszakokat követően az új közmenedzsment tépázta meg jelentősen az állami foglalkoztatás presztízst.¹⁶ Ezzel szemben a közelmúlt két negatív történése – a 2008-ban kirobbant pénzügyi gazdasági világválság, illetve 2020-ban a korona vírus-járvány – azonban biztos, hogy globális szinten felértékelte/felértékeli azt; ezzel párhuzamosan a közszolgálati közösségbe tartozás jelenségét és jelentőségét is.

3. A közösségépítés lehetőségei és akadályai – a hazai jogi szabályozás és gyakorlat

Hipotéziseink szerint közösségépítés hosszabb távon együttműködő emberek közösségében értelmezhető fogalom, amely a közszolgálat viszonylatában akkor működő, ha megfelelő jogi környezetben különféle HR-praktikákkal elősegíti vagy az önszerveződést támogatja a munkáltató állam.

A magyar közigazgatásban jelentős mértékű a fluktuáció. A rendszerváltás után kialakított köztisztviselői rendszer másfél évtizede alatt viszonylag csendes mederben folyt az építkezés. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény gyakori kisebb és néhány nagyobb módosulása javarészt érintetlenül hagyta a karrier jellegre szabott szabályozást. 2006-tól kezdődően azonban erős irányváltás történt a nyitott rendszerű közszolgálat felé, ami az igen gyakori vezetőcserék és a fluktuáció irányába nyitotta meg az utat. A 2010-es kormányváltással a Magyar programok megálmodói életpálya-rendszerek bevezetését ígérték, ezzel szemben a közszolgálati szabályozás

16 Magyarország tekintetében a kommunikáció és a valóság sokszor nincs összhangban. Az, hogy a kormányzat valóban megbecsült közszolgálattal kívánja-e ellátni a közfeladatokat, kétségeket ébreszt. Példa erre, hogy 2017-ben az Országgyűlés eltörölte a köztisztviselők munkaszüneti napját és a miniszterelnökséget vezető miniszter a törvény betérjesztéséhez fűzött indoklásában az ünnepet „perverz szocialista hagyatékknak” nevezte. PAPP Zsolt: Szép csöndben eltörölt Lázár egy munkaszüneti napot - meglepődtek a köztisztviselők. *Napi.hu*, 2017. június 6. https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/szep_csondben_eltorolt_lazar_egy_munkaszuneti_napot_meglepodtek_a_koztiszviselok.640227.html (2020. 05. 15.)

változtatgatása oly mértékűvé vált, hogy sokszor már az érintett tisztviselők sem tudják, mikor milyen jogállásban teljesítik feladataikat.¹⁷ Szintén 2006-tól, majd a 2010-es kormányváltás utáni időszakról nagymértékben felerősödött a közigazgatásbeli fluktuáció; megkezdődött az egyre lentebbi szintű vezetői posztokon történő tisztogatás, a politikai zsákmányrendszer és a nepotizmus fokozódó, már a látszatokra sem adó térnyerése.¹⁸ A jogi szabályozás és a közszolgálatra vonatkozó elképzelések gyakori változása – a mélyebb szándékok ismerete hiányában – önmagukban nem tűnnek egyazon koncepciót követőnek. Ami egyértelmű, a kormány irányítása alá tartozó szerveknél dolgozó tisztviselők helyzetét tekintve a jogviszony megszüntetésének egyre könnyebbé tétele mellett több pozitív hozadékkal jár az új szabályozás, mint a kormánytól független szerveknél. Az új kategória, a kormány irányítása alá a jogi szabályozás szerint nem tartozó független jogállású szervek köztisztviselői tekintetében (ahol a Küt. szabályoz) egyelőre bizonytalanok a vonalak.¹⁹ E törvényben került bevezetésre az új intézmény, a közszolgálati munkaszerződés fogalma, amely a korábbi köztisztviselői kinevezést váltotta fel. A független szerveknél dolgozó köztisztviselők előtt a választási alternatíva az új munkaszerződés aláírása vagy a szervtől való távozás volt. Tartalmáról a gyakorlat fog a jövőben ítéletet mondani, de valószínűsíthető, hogy ez az intézmény is a rugalmas munkaerőgazdálkodást és (hazai viszonylatban gondolkodva) egyben a köztisztviselőtől való megválás jogi procedúráját

17 A jogalkotási turbulenciát tanúsítja, hogy a magyar közigazgatás civil személyi állománya 2020 nyarán a következő törvények hatálya alatt látja el közfeladatait: A közszolgálati tisztviselők jogállását szabályozó 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.), a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (Küt.). De sajátos ezen túlmenően a Nemzeti Adó és Vámhivatal adószakterületén foglalkoztatottak jogállása, stb. 2010 óta azonban időközben megszületett de hatályon kívül helyezésre is került a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Ktjv.), valamint az állami tisztviselők jogállásáról szóló 2016. évi LVII. törvény (Áttv.).

18 A névre szóló jogalkotás már – mondhatni – több mint évtizedes bevett gyakorlat hazánkban, amelynek kicsúcsosodását a helyettes államtitkári szakmai poszt nyíltan politikai jellegűvé történő változtatása koronázta meg az elmúlt időszakban, amikor egy 22 éves joghallgató fiatalokért felelős helyettes államtitkári posztra kinevezése érdekében módosította az Országgyűlés a 2019. évi CIX. törvény 57.§-ával a Kit. felsőfokú szakmai végzettségre vonatkozó rendelkezését.

19 Az illetményrendszer átalakítása során, a különjuttatások megszűnésével ígéretet születtek a bérek rendezésére, illetve a korábbi kiegészítések megtartása, bérbé történő beépítése tekintetében, de az erre vonatkozó konkrét lépések jó ideje váratnak magukra.

egyszerűsítheti a jövőben. Azok a tisztviselői kategóriák, akik a legsanyarúbb sorsot éltek meg a közelmúlt éveiben, az önkormányzatok köztisztviselői. A miniszterelnökséget vezető miniszter már 2012-ben úgy nyilatkozott, hogy az önkormányzatok köztisztviselőiről gondoskodjanak az önkormányzatok; a kormánynak nincs köze hozzájuk. E tendencia továbbra is él, de a helyzet tovább romlott. A Kttv. hatálya alatti bérrendszerben a 2007-ben²⁰ megállapított illetményalappal számolják a köztisztviselők bérét. Amellett, hogy az egykori önkormányzati köztisztviselők jó része az elmúlt tíz évben többször is jogállást váltott, amennyiben az államigazgatásba került át, az önkormányzati (és az önkormányzatoknál maradt kevés államigazgatási) feladatot ellátó köztisztviselők helyzete folyamatosan romlik; ezzel is növelve a szakadékot a különböző jogállású tisztviselők között.²¹

A közigazgatás személyi állományába tartoznak – a civil közzolgálat mellett – a rendészeti szervek hivatásos állományú tagjai is. A 2010-es évet követő – a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési stratégiákban megjelent – elképzelések és azóta hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések a civil és a hivatásos életpályák átjárhatóságát tűzték célul. A rendészeti szervek hivatásos állományának jogviszonyát rendező új jogszabály 2015-ben megszületett, de rendelkezései az állomány körében nem váltották be a hozzá fűzött reményeket. Az ígért mértékű illetménynövekedés elmaradt, a fegyveres szolgálattal együtt járó terhek, a kedvezményes nyugdíj lehetőségének megvonása visszatartó erőt képviselnek; igen magas és egyre növekvő a fluktuáció.²²

A hazai közigazgatásban történő közösségépítés potenciális akadályairól az ikonikus játék, vagy az ismert könyvsorozat címe juthat eszünkbe: „*Ki kicsoda*”

20 Még a Ktv. hatálya alatt, 13 évvel ezelőtt.

21 A legutóbbi rossz hírt a járványügyi veszélyhelyzet okán az önkormányzatoktól történő óriási mértékű elvonások hatása kapcsán élik meg az önkormányzati dolgozók. Számos polgármester jelentette ki, hogy a lecsökkent önkormányzati bevételek és a megnövekedett elvonások – ha a kormányzati tervek nem változnak – a személyügyi kiadások visszafogását követelik meg; ami önkormányzati dolgozók elbocsátását és önkormányzati feladatok, közszolgáltatások lecsökkentését vonhatja maga után. Ellenkező példával szolgál az osztrák megoldás, ahol a kormány elismeri az önkormányzatok járvány ellenes küzdelemben való elengedhetetlen részvételét, ezzel párhuzamosan kiadásait: *Egy-milliárd támogatást adnak a járvány miatt az osztrák önkormányzatoknak*. https://hvg.hu/gazdasag/20200525_ausztria_onkormanyzat_varosok_jarvany_koronavirus (2020. 05. 15.)

22 Az életpályák átjárhatóságában érintett másik hivatásos közzolgálati kategóriát a honvédek alkotják. A katonák esetében szintén a kedvezményes nyugdíj visszamenőleges hatályú megvonása szült elégedetlenséget. Ugyanakkor a bérrendszer visszhangja pozitívabb.

a magyar közigazgatásban? A kérdés két értelmezésben is egyre időszerűbb; az egyik a már említett jogállásváltás, amelynek következtében sokszor maguk a tisztviselők sincsenek egyértelműen tisztában saját jogállásukkal, annak elnevezésével (nem beszélve a tartalomról). A másik a személycserék következménye. Míg a közigazgatásról az a kép él a köztudatban – és évtizedekig ez többnyire helytálló is volt –, hogy amennyiben két vagy több szerv együttműködése szükséges egy adott ügy megoldásához, az egyik közigazgatási szerv dolgozója veszi a telefont (ír egy – akár – informális e-mailt) és a 'vonal' végén megtalálja jól ismert kollégáját, aki jó néhány éve dolgozik adott állásban. Ez az úgynevezett kapcsolati tőke, amely minden bizonnyal felgyorsítja az ügymenetet (a szerv oldaláról az intézményi emlékezet) és személyesebbé teszi az ügyintézését. De ez a kép ma már alapvetően nem társul a magyar közigazgatáshoz. További akadályát jelenti a közösségépítésnek, hogy nem csupán a személyek, de a szervek és a szervek feladat- és hatáskörei is igen gyakran változnak, ami szintén folyamatos átrendeződést követel.

További problémaforrás lehet a fiatal vezetők és az idősebb beosztottak kérdésköre. A magyar közigazgatásban a vezetői munkakörhöz nem szükséges sem különleges végzettség, közigazgatási vagy munkatapasztalat. Elegendő egy bármiféle felsőfokú végzettség, amely az utóbbi években – különösen a jól fizető központi szerveknél – a fiatal, tapasztalatlan vezetők pozícióba kerülését segítette elő.²³ Amennyiben tömegében fordul elő, hogy a közigazgatásba frissen bekerült fiatalok töltik be a vezetői pozíciókat, és bekerülésük nem minden esetben addigi érdemeiken alapszik, a jelenség biztos, hogy akadályát képezi a közösség formálódásának. Ezért a vezetők érdemek alapján történő kiválasztása, és az ezzel feltehetően összefüggésben álló elfogadottságuk alapvető a közösségépítés tekintetében.

4. A közszolgálati közösségépítést célzó törekvések

A magyar civil közigazgatásban is történtek kísérletek a személyesség előtérbe helyezésére. Ilyenek voltak – egy-egy példát kiragadva – a 2001-től néhány évig létező (de valójában nem működő) főtisztviselői kar egységessé kovácsolására irányuló törekvés,²⁴ vagy a roma fiatalok közigazgatásban történő elhelyezkedését támogató, de fenntarthatónak nem bizonyult projekt, a köz-

23 Lásd erről: LINDER Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica Jogi Szakmai Folyóirat*, 4 (3-4), 20-70.

24 Lásd például: LINDER Viktória: Főtisztviselők a világ közszolgálataiban – főtisztviselők a magyar közszolgálatban. De lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 2004, 54 (5), 268-288.

igazgatási társkeresést meghonosítani kívánó vállalkozás.²⁵ A személyesség mint új irány, a közzolgálati létre történő felkészítésben is célkitűzésként jelenik meg; ilyenek voltak az évekig működő közigazgatási ösztöndíjprogramok.²⁶

De a közösségépítés – a szolgálat jellegéből, a fokozott terhekkel való szembenézés kényszeréből adódóan – a rendészeti szervek hivatásos állomány esetében még erőteljesebb igényként jelenik meg. Jó gyakorlatnak indultak a hazai viszonylatban kiemelkedő létszámmal működő, mintegy 7500 főt számláló Készenléti Rendőrség humánerőforrás gazdálkodási nehézségeinek leküzdésére létrehozott belső programok. Ilyen – közösségépítő céllal – létrehozott esemény az új kollégák beillesztésének/befogadásának informálissá tételét elősegítő, informálisnak tervezett befogadó ünnepségek rendszeresítése, valamint a megújított mentor-program, amely magában foglalja a mentorok képzését/felkészítését is. A mentorprogram megújításától a fiatal rendőrök személyes beilleszkedésének megkönnyítését, a különös pszichikai és fizikai tehernek, esetleg veszélynek, magas szintű felelősségvállalásnak és fokozott együttműködési kényszernek kitett állomány közösséggé kovácsolását, ezáltal a rendőrséget sújtó magas fokú fluktuáció csökkentését várják.²⁷

A köztisztviselői közösségek megőrzésének, a közösségteremtésnek – ha nem is minden esetben a személyesség-fogalom égisze alatt de –, nagy figyelmet szentelnek a fejlett nyugati közzolgálatokban. A következőkben néhány példát, ötletet ragadunk ki a nemzetközi jó gyakorlatokból; olyanokat, amelyek esetenként egyéb, a közzolgálatban jelenlévő prioritáshoz kapcsolódnak. A példák kiválasztásánál arra törekedtünk, hogy a három nagy közigazgatási-közzolgálati modellből – a német, a francia és az angolszász típusból is – merítsünk. A kiválasztással azt a gondolatot kívánjuk alátámasztani, hogy a közösségépítésre, a közösségek egybentartására irányuló szándékok és

25 Lásd a roma fiatalok közzolgálatban történő alkalmazására tett kísérletekről: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Glossa Iuridica Jogi szakmai folyóirat*, 2019, 6 (1-2), 243-274.; LINDER Viktória: *Roma in the Hungarian public service. Some thoughts on handling ethnical diversity questions in the public and civil service.* In: RIXER Ádám (ed.): *The Roma and Public Administration in Hungary.* Budapest, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary Faculty of Law, 2015; vagy a közigazgatási 'társkereséshez' kapcsolódóan: RIXER Ádám: *A mai magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai.* Budapest, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2018.

26 Továbbá a személyességről a közzolgálati létre felkészítő oktatásban: <https://www.uni-nke.hu/hirek/2019/10/31/megalakult-a-kreativ-tanulas-programtanacs> (2020. 03. 01.)

27 CSICSELY Balázs: *A Készenléti Rendőrség hivatásos állományába kerülők beilleszkedésének elősegítése és a pályán tartásuk humán stratégiai eszközei, lehetőségei.* Szakdolgozat. Budapest, NKE RTK, 2019.

törekvések – a központi döntéshozók által választott közszolgálati rendszermodelltől függetlenül – bárhol jelen lehetnek és értéket képviselnek.

A *belga* közszolgálati közösségépítés egyik példája a tudástranszfer és a generációmenedzsment divatos irányzataihoz kapcsolódik. A belga szövetségi közigazgatás személyi állományának mintegy 40%-át az 50 év feletti generáció alkotja. Az életkor-piramis az utóbbi években úgy alakult, hogy a középső korosztály, amely a szervezet legfiatalabb és legidősebb alkalmazottai közötti hagyományos kapcsolatteremtésben döntő szerepet hivatott betölteni, egyre csökken. Ez a belső demográfiai fejlődés készítette arra a szövetségi kormányt, hogy a nagy létszámú kiáramlás pusztá előrejelzésénél tovább lépjen. Erre egyik megoldásként az idősebb és a fiatal közszolgák közötti tudásáramlás és tapasztalatcsere helyes mederbe terelése mutatkozott. A szövetségi személyzeti igazgatási szerv olyan személyzeti politika kidolgozását tűzte célul, amely a különféle generációk közötti együttműködést csapatokban (munkaközösségekben) ösztönzi és hozzáadott értéket teremt az alkalmazottak életkori sokszínűségéből. Annak érdekében, hogy a HR-politika, a belső kommunikáció és a tudásmenedzsment szintjén célzott intézkedéseket tudjanak foganatosítani, a következő kérdéseket kellett megválaszolni: i) Hogyan működnek együtt a különböző generációk a szövetségi szervezetekben? ii) Milyen tényezők befolyásolják ezt az együttműködést és milyen szerepet játszik itt az életkor? iii) Milyen lépéseket lehet tenni az együttműködés javítása érdekében? Kutatási eredményeken alapuló helyzetfelmérés keretében dolgozták ki a humán erőforrás gazdálkodási szakemberek azt az akciótervet, amely a két menedzsment- irány (generáció- és tudásmenedzsment) keretében közösségkovácsoló szerepet is megvalósít.²⁸ A leírt programhoz is kapcsolódik az úgynevezett Selor-közösségekben folyó tudástranszfer gyakorlata. A Selor²⁹ elkötelezte magát arra, hogy a szövetségi és a többi hat közszolgálat³⁰ (elsősorban HR-) szakemberei közötti párbeszéd intenzitásának erősítéséhez hozzájárul – részben a Selor-közösségekben keresztül, illetve mintegy továbbgörgetve ezt a kapcsolatrendszert más tisztviselők irányába is; kiaknázva személyes kapcsolatainak és informatikai (a közösségi médiában is rejlő) lehetőségeit.³¹

28 https://fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/gestion_des_connaissances/Transmission_des_savoirs/copy_of_overdracht_aan_een_junior (2020. 03. 15.)

29 A Selor a szövetségi kiválasztási hivatal szerepét tölti be, de tevékenysége ennél sokkal szélesebb körű.

30 Nyelvi közösségek, régiók közszolgálati.

31 Például a Facebookon 50 ezer követővel rendelkezik, de jelen van egyéb felületeken is. <https://client.selor.be/fr/nos-produits/comment-r%C3%A9pondre-vous-m%C3%A9>

Közösségépítési kísérletek a pályára lépést megelőzően is történnek. Erre példa a karrierrendszerű *német közszolgálat*, amely utánpótlás-hiánnyal küzd. A német közszolgálati szabályozás és gyakorlat a külföldi állampolgárok alkalmazása tekintetében kifejezetten megengedő, a gyakorlat befogadó. Nem csupán az EU-s és EFTA-tagállamok polgárainak alkalmazását teszi lehetővé,³² hanem számos állásban olyanokét is, akik menekültként vagy bevándorlóként igyekeznek közszolgálati állást szerezni. Úgy tartják, hogy mindenféle nemzetiségű munkaerőre szükség van; ez nem véletlen mivel a társadalom sokszínűsége és a már most jelenlévő és a jövőben valószínűsíthetően növekvő munkaerőhiány is ezt indukálja. Számos olyan internetes portál létezik, amely kifejezetten – a közszolgálati munkaerőhiány enyhítésének szándéka mellett feltehetően integrációs céllal is – a bevándorló, menekült, hasonló státuszt élvező fiatalokat célozza meg. A külföldön megszerzett képesítés elismerésére a 16 tartományban különböző hivatalok rendelkeznek hatáskörrel. A szükséges információkhoz 11 nyelven juthatnak hozzá a különféle nemzetiségű érdeklődők a megfelelő honlapon (közülük úgynevezett 'könnyített német' is választható, amely szintén eszköze lehet a beintegrálódás elősegítésének).³³ A közösségépítési szándék másik példája, hogy a német közszolgálati munkáltatók már a pályaválasztás előtt álló gyerekeket, fiatalokat és szüleiket is megkeresik; közel 130 közszolgálati szakmát népszerűsítve számukra.

2020 az *egyesült királyságbeli közszolgálatban* a befogadás éve.³⁴ Kitűnő példája a személyesség biztosítására való törekvésnek az Egyesült Királyság közszolgálat, ahol számtalan közszolgálati közösség működik. Ezek a köztisztviselői közösségek különböző profilok, élet- és szakmai helyzetek szerint szerveződnek. Így például szakma (kiemelten foglalkoznak pillanatnyilag, a korona vírus járvány idején az ápolókkal), származás, vallás, nem, szexuális irányultság, fogyatékoság, fizikai, pszichikai egészségi állapot, betegségből történt gyógyulás, befutott életpálya stb. mentén építkeznek általában szervezeti szinteken. A szervezeteknél található közösségek az esetek zömében közszolgálati szintű

Ame-%C3%A0-vos-besoins-rh-/d%C3%A9couvrez-nos-trajets-de-certification-pour-plus-dautonomie/ (2020. 03. 15.); https://fedweb.belgium.be/fr/publications/km_intergen (2020. 03. 15.)

32 Az EU-s jog által lehetővé tett derogáció szem előtt tartása mellett.

33 <https://www.anererkennung-in-deutschland.de/html/de/> (2020. 06. 05.); <https://www.rehm-verlag.de/beamtenrecht/aktuelle-beitraege-zum-beamtenrecht/ich-bin-auslaender-und-will-beamter-werden/> (2020. 06. 05.)

34 <https://civilservice.blog.gov.uk/category/yearofinclusion/> (2020. 06. 05.)

hálózatot is létrehozhatnak, működtetnek.³⁵ A normál érintkezésem túl természetesen különféle online felületeket is igénybe vesznek működésük gördülékenyebb tétele érdekében. Igen figyelemre méltó, hogy e köztisztviselői közösségeket közszolgálati szervek kormányzati szinten elismerik mind a közigazgatási szervek, mind az ágazatok, mind a funkcionális humánerőforrás-terület vezetői. A kormányzat és annak humánerőforrás gazdálkodásért felelős egysége részéről is segítik tevékenységüket; számítanak együttműködésükre és támogatják kezdeményezéseiket.³⁶ A közösségépítést szolgálja az Egyesült Királyság *'Civil Service blog'*-ja és az ott megjelenő számos, a közszolgálati léthez kapcsolódó tartalom, ahol – többek között – a közszolgálati közösségekhez/hálózatokhoz kapcsolódó információcsere is zajlik.³⁷

Közösségépítési kísérletek a közszolgálati szintek közötti viszonylatokban is előfordulnak. Így közösségteremtő célzat kapcsolódik a decentralizálttal alakított közszolgálatokban a főtisztviselői karoknak szánt egyik szerephez. Az új közmenedzsment mentén átalakított közigazgatásokban a szervek, ügyvétségek decentralizált humánerőforrás gazdálkodása révén a közszolgálat

35 A 23 közszolgálati szintű közösség 2020. júniusában aktualizált listája itt található: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-staff-networks/civil-service-networks> letöltés ideje: (2020. 06. 05.)

36 Erről tanúskodik például a kormányzat humánerőforrás gazdálkodásért felelős fejeének a koronavírus járvány ideje alatt a *'Civil Service blog'*-on tett bejegyzése, amelynek címe: „*Mindig hozzáadott érték – köztisztviselői hálózatok a közszolgálatban*”. A bejegyzésben Rupert McNeil azt hangsúlyozza, hogy a szokatlan időkben e közösségek értékes fórumai egymás kölcsönös támogatásának, a speciális élethelyzetükből, valamint a járvánnyal együtt járó nehéz helyzetből adódó sajátos alkalmazkodás tapasztalatainak, a kapcsolódó szakmai kérdések átbeszélésének. A kormányzati HR-vezető a *home office*-hoz, valamint az – egyes közösségek tekintetében speciális – alkalmazkodás kényszeréhez történő közösségi segítségnyújtás még aktívabbá tétele mellett azzal a kéréssel is a köztisztviselőkhöz fordul, hogy amennyiben még nem tették, keressék meg hálózataikat a támogatás érdekében, illetve azért, hogy a hálózatok mintegy közvetítőként továbbítsák az egyének problémáit a kormány felé a segítségnyújtás érdekében. <https://civilservice.blog.gov.uk/2020/04/15/always-adding-value-staff-networks-in-the-civil-service/> (2020. 05. 05.); De ilyen közösségépítő törekvésről tanúskodik például a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkárának bejegyzése is „*Közösségépítés a közszolgálati kiválóság érdekében*” címmel <https://civilservice.blog.gov.uk/2016/11/07/building-a-community-to-deliver-public-service-excellence/> (2020. 05. 05.)

37 Lásd például a dadogó köztisztviselők hálózatáról: <https://civilservice.blog.gov.uk/2016/11/04/supporting-civil-servants-who-stammer/> (2020. 05. 05.); a közszolgálati faji fórumról: <https://civilservice.blog.gov.uk/civil-service-race-forum/> (2020. 05. 05.); a fogyatékossgal élők fórumáról: <https://civilservice.blog.gov.uk/civil-service-disability-network/> letöltések ideje: (2020. 05. 05.)

egységessége mentén korábban működő közzszolgálati közösségi szellem a korábbi egységes közzszolgálathoz képest kevésbé működik. Ezért például *Angliában* (az előzőekben említett informális közösségeken túl), *Ausztráliában*, *Új Zélandon* – amelyek a közmenedzsment-reformok sikeres terepének számítanak – ezt a szellemiséget fentről lefelé haladva igyekeznek helyreállítani; hiszen a főtisztviselői karok egységes elvek mentén építkeznek, igazgatásuk is általában központilag történik. Így ezek az országok a közigazgatási élcsapat tekintetében minden eszközzel igyekeznek megteremteni és fenntartani azt a közzszolgálati ethoszt, amelytől azt várják, hogy a decentralizáltan működtetett alsóbb szintekre is továbbgyűrűzik. Ennek módszerei a főtisztviselői karra vonatkozó egységes keretszabályozás kialakítása, a rendszert alapjaiban meghatározó főtisztviselői kiválasztási rendszer működtetése, illetve a főtisztviselők központi igazgatása.

A közzszolgálat presztízséhez, a közzszolgálat elismeréséhez kapcsolódó, a közösségépítést is szolgáló esemény világszerte az Egyesült Nemzetek Szervezete által 2002-ben kezdeményezett június 23-ai Közzszolgálat Napja, amelyet világszerte ünnepelnek. Kosság számára, továbbá belső rendezvényekkel igyekeznek a közösségszervezést elősegíteni.³⁸

5. *De lege ferenda* javaslatok

A magyar közzszolgálatban a személyesség, a közösségépítés – kétség sem férhet hozzá – pozitív hozzáadott értéket képviselne társadalmi szerepének betöltése szempontjából. A néhány kiragadott külföldi példa azt tanúsítja, hogy rendszermodelltől függetlenül a közösségépítésre, újraépítésre mind a kormányzatok, az állam, mind a köztisztviselők (önszerveződés formájában) figyelmet fordítanak. A hazai közzszolgálati lét nem tűnik stabilnak. Lehetséges-e közösségépítés ily mértékben változó jogszabályi környezetben, gyakran cserélődő személyi állománnyal? A közzszolgálati közösségépítéshez kiszámítható jogi környezetre és viszonylagosan állandó közegre lenne szükség. Ennek a kiszámítható jogi környezetnek esélyegyenlőséget, egyenlő

38 Ezzel kívánván elismerni, hogy a demokrácia és a sikeres kormányzás a kompetens, a közösség érdekében működő közzszolgálat alapjain nyugszik. Mind az ENSZ, mind a tagállamok díjakat osztanak ki ezalkalomból, továbbá a világ számos országában rendezvényekkel ünneplik ezt a napot; például standokkal települnek ki és információs napokat tartanak a lakosság számára, stb. <https://www.timeanddate.com/holidays/un/public-service-day> (2020. 04.19.); <https://welcher-tag-ist-heute.org/aktionstage/tag-des-offentlichen-dienstes> (2020. 04. 19.)

bánásmódot kellene biztosítani mind a közigazgatásba, mind annak vezető pozícióiba történő bejutáshoz, mind az ott történő boldoguláshoz. Az eltérő jogállás, lehetőségek ugyanakkor nem csupán az egyes emberek, de a különböző közzolgálati kategóriák között is fennállnak. Garanciát olyan demokratikus jogállami megoldás jelentene, amely az egyenlő esélyeket biztosító jogi szabályozás esetén a gyakorlatban a megfelelő szakmai teljesítmény és a kiszolgáltatottság érzésének eliminálása mellett – arra irányuló igény esetén – pályabiztonságot garantálhatna a tisztviselők számára. Mindezek megvalósítása nagymértékben megalapozhatná a közzolgálati presztízs helyreállítását mind a közigazgatáson belüli, mind a társadalmi kapcsolatok dimenziójában. A megfelelő jogi szabályozás kialakítása és gyakorlatban való realizálása azonban nem képzelhető el az érintettek, a valós érdekképviseleti tevékenységet ellátó tömörülések, a szociális partnereknek döntéshozókésztésbe történő valódi bevonása nélkül. Mindez megalapozhatná azt a közeget, amely – a döntéshozók által választott rendszermodelltől függetlenül – a közösségépítés reményét is megteremthetné a magyar közzolgálatban.